



PR-RO-00019537/2024

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM RONDÔNIA
PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

NF: 1.31.000.000975/2024-91

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

A PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO EM RONDÔNIA, por meio do Procurador da República signatário, comparece perante Vossa Excelência para submeter a presente manifestação visando à propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, junto ao Supremo Tribunal Federal, em face das prescrições contidas na LEI 14.757, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2023, que altera a Lei 11.952, de 25 de junho de 2009, a Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017 (**arts. 15-A e 16-A da Lei 11.952/2009 e § 9º do art. 6º da Lei 8.629/1993**), para dispor sobre a extinção de cláusulas resolutivas constantes de títulos fundiários e outras providências, conforme os fundamentos de fato e direito abaixo expostos.

I – CONTEXTUALIZAÇÃO

Foi proposto, em 09/11/2022, pelo Senador Confúcio Moura, do MDB de Rondônia, o Projeto de Lei n. 2757/2022, posteriormente aprovado no Senado Federal e Câmara dos Deputados e transformado na Lei n. 14.757, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2023, dispondo sobre a extinção de cláusulas resolutivas constantes de títulos fundiários e outras disposições acerca de regularização fundiária.

Por meio da Mensagem 693, de 19/12/2023, quando da promulgação da Lei n. 14.757, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2023 (Diário do Congresso Nacional 54 de 2023 – a Edição Extraordinária), o Presidente da República procedeu ao veto parcial ao PL 2757/2022, aprovado pelo Congresso, nos seguintes termos:

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos previstos no § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 2.757, de 2022, que “Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, para dispor sobre a extinção de cláusulas resolutivas constantes de títulos fundiários, e dá outras providências.”.

Ouvido, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar manifestou-se pelo veto aos seguintes dispositivos do Projeto de Lei:

Art. 2º do Projeto de Lei

“Art. 2º A Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 15-A e 16-A:

‘Art. 15-A. Caso o contrato emitido antes de 25 de junho de 2009 esteja pendente de pagamento, os beneficiários originários, herdeiros ou terceiros adquirentes de boa-fé que ocupem e explorem o imóvel poderão adimplir integralmente o saldo devedor e receber a quitação do contrato, hipótese em que será aplicável a extinção das cláusulas resolutivas, observado o disposto no art. 16-A desta Lei.

§ 1º O terceiro de boa-fé proprietário de outros imóveis rurais poderá ter seu requerimento atendido, desde que o somatório das áreas de sua propriedade com o imóvel em estado de inadimplência não exceda a 15 (quinze) módulos fiscais.

§ 2º Ato do Poder Executivo disporá sobre as condições financeiras e os prazos para a renegociação, observados os limites estabelecidos nesta Lei.

‘Art. 16-A. Ficam extintas as cláusulas resolutivas constantes dos títulos emitidos até 25 de junho de 2009 que atendam às seguintes condições:

I – comprovação, pelo proprietário ou possuidor, do adimplemento das condições financeiras, observado o previsto no art. 15-A desta Lei;

II – área total por proprietário ou possuidor não superior a 15 (quinze) módulos fiscais;

III – comprovação de inscrição do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

§ 1º É vedada a concessão dos benefícios previstos nesta Lei quando houver a ocorrência de exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo na área a ser regularizada.

§ 2º A extinção das cláusulas resolutivas não afasta a responsabilidade por infrações ambientais, trabalhistas e tributárias.

§ 3º A liberação dos títulos de domínio sem a observância do disposto nesta Lei implica responsabilidade civil, administrativa e penal dos responsáveis.”

(...)

Art. 4º do Projeto de Lei, na parte em que altera o § 9º do art. 6º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993

“§ 9º Os laudos que indiquem o grau de utilização da terra e o grau de eficiência na exploração produzidos há mais de 5 (cinco) anos deverão, a pedido do proprietário, ser atualizados de acordo com as condições atuais da propriedade.”

(...)

Em que pese as mudanças legislativas sancionadas importassem em fragilização no controle estatal sobre regularização fundiária, o veto presidencial nos dispositivos acima mencionados assegurou que o Estado não entregasse milhões de hectares de áreas públicas¹ na Amazônia Legal que hoje são de sua propriedade em benefício de latifundiários e especuladores imobiliários. Ocorre que, em 09/05/2024, o Congresso Nacional derrubou o veto presidencial, conforme divulgação em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/05/09/congresso-derruba-vetos-a-lei-da-regularizacao-de-terras-na-amazonia>.

Desde sua origem, o Projeto de Lei n. 2.757, de 2022. e, com a aprovação pelo Congresso Nacional, a Lei 14.757, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2023 tem dispositivos inconstitucionais e, se mantidos hígidos, além de contribuir para a insegurança jurídica, promoverão um verdadeiro saque ao patrimônio público nacional e colaborarão para acirrar os já graves conflitos no campo, com a legalização de “grilagem” de milhares de hectares de terras públicas na Amazônia em favor de latifundiários e especuladores imobiliários.

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República, como se verá, a norma impugnada na presente representação padece de graves vícios de inconstitucionalidade. Todavia, antes dos apontamentos legais sobre a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados na presente representação, o signatário demonstrará um breve contexto histórico sobre a questão agrária/fundiária, nos termos adiante consignados.

1. Compreendendo o contexto fundiário e os impactos negativos que os arts. 15-A e 16-A da Lei 11.952/2009 trazem ao Estado brasileiro

Durante as décadas de de 1970 e 1980, o Estado Brasileiro promoveu titulações utilizando diversos tipos contratuais, a exemplo de Contratos de Alienação de Terras Públicas – CATPs, Contratos de Promessa de Compra e Venda, Títulos Definitivos - TD, Contrato de Concessão de Domínio de Terras Públicas – CCDTP e Contrato de Promessa de Compra e Venda – CPCV.

Importante consignar que o objetivo da imposição de cláusulas resolutivas – uma constante nos títulos que promovem o destaque de terras do patrimônio público – é assegurar que as finalidades públicas norteadoras da intenção de transferi-las ao domínio privado sejam cumpridas. Assim, há uma diversidade de obrigações estabelecidas em tais títulos,

¹ Em que pese os dispositivos legais limitarem a regularização a áreas de até 15 (quinze) módulos fiscais, na prática o que ocorre é que os latifundiários e especuladores usam do artifício de fracionar a área total em várias parcelas que se enquadram em até 15 (quinze) módulos fiscais, regularizando-as em nome de familiares ou de outros terceiros, conhecidos como “laranjas”, se apossando assim do patrimônio público nacional em detrimento do Programa Nacional de Reforma Agrária e de todo o conjunto da sociedade brasileira.

em geral associadas à manutenção da atividade agrária (destinação social), cumprimento das condições de pagamento e vedação temporária de alienação.

Conforme também ocorre atualmente na vigência da Lei 11.952, de 2009 (antes das mudanças aqui impugnadas), ***os títulos eram emitidos sob condições resolutivas, as quais impõem obrigações aos adquirentes que, se descumpridas, ensejam, de forma automática, a resolução do contrato, com retorno da propriedade ao patrimônio público*** (cf. artigos 127, 128 e 474 do Código Civil).

Cláusulas resolutivas, conforme delimitado pela lei brasileira, são cláusulas que extinguem os contratos, elas podem ser de dois tipos, segundo o Código Civil brasileiro: “Art. 474. A cláusula resolutiva expressa opera de pleno direito; a tácita depende de interpelação judicial.” Assim, cláusulas resolutivas inscritas nos contratos resolvem “de pleno direito” as pactuações, ou seja, independem de interpelação judicial.

Era a mesma a disciplina dada pelo artigo 119 do Código Civil de 1916 às cláusulas resolutivas expressas, vigente quando celebrados a maioria dos contratos anteriores à data prevista pelo PL, bem como todos aqueles celebrados entre as décadas de 70 e 80, época em que os contratos – Cláusulas de Alienação de Terras Públicas (CATP’s) – para a “colonização” das regiões foi celebrada, *verbis*:

Art. 119. Se for resoluta a condição, enquanto esta se não realizar, vigorará o ato jurídico, podendo exercer-se desde o momento deste o direito por ele estabelecido; mas, verificada a condição, para todos os efeitos, se extingue, o direito a que ela se opõe. Parágrafo único. A condição resoluta da obrigação pode ser expressa, ou tácita; operando, no primeiro caso, de pleno direito, e por interpelação judicial, no segundo.

Em princípio, é importante ressaltar antes da análise mais aprofundada, que as áreas de CATPs na Amazônia foram alienadas para todo tipo de empreendedores que, muitas vezes, nem sequer tinham qualquer relação com a atividade agrícola: *desde comerciantes individuais a especuladores da Bolsa, bancos, fundos de investimento, multinacionais automobilísticas, etc. tais como Volkswagen, Bradesco, Bamerindus, Supergasbrás, Atlântica Boa Vista e Manah, dentre outros* (PRIETO²).

Tomando como exemplo a realidade de Rondônia, é possível identificar que a política das licitações em formato de CATP’s destinou cerca de 6% do território de Rondônia, um total de 1.580.000,00 hectares, a 1,1 mil licitantes, no entanto, aparenta ter sido

2 PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira. A aliança entre terra e capital na ditadura brasileira. Mercator, Fortaleza, v. 16, e16003, 2017. p.5. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/mercator/v16/1984-2201-mercator-16-e16003.pdf>. Acesso em: 14/05/2024

mais um estrondoso fracasso, ampliando o caos fundiário na região (OLIVEIRA³). Vale destacar ainda que *“a floresta amazônica possui 1,4 milhão de km² – ou 143 milhões de hectares – de terras ainda não destinadas ou que apresentam incertezas sobre sua destinação. É uma infinidade de terra, que representa 28,5% do total da Amazônia legal e é o equivalente aos territórios de França, Alemanha e Espanha somados”*⁴ – toda essa área é potencialmente também afetada pela medida.

Tal fenômeno foi somado à concentração das terras de uma reforma agrária desastrosa patrocinada pelo governo da ditadura civil-militar, o que fez com que pesquisadores (MARQUES⁵), com fundamento em estudos de geógrafos da região, classificassem o processo como *“antirreforma agrária”* (BECKER⁶).

Hoje, inúmeras disputas judiciais giram em torno das CATP's e outros títulos que há muito foram resolvidos, de acordo com o sistema jurídico vigente. Muitas dessas áreas, hoje públicas, já foram retomadas e serviram para a criação de assentamentos, áreas ambientais especialmente protegidas ou são ocupadas de fato há décadas por pessoas ou coletivo de pessoas que reivindicam a reforma agrária ou regularização fundiária.

A existência desses títulos – apenas física, mas, em tese, extintas no mundo jurídico – gerou todo um mercado bilionário ilegal de papéis imobiliários vazios “podres” (BEVILAQUA⁷), mas que causam conflitos judiciais e mortes violentas. Rondônia e Pará, não por acaso, constantemente disputam a liderança nacional no número de mortes em conflitos agrários (CPT⁸).

2. Um pouco de prática: demonstrando o impacto negativo no Estado de Rondônia com a introdução dos arts. 15-A e 16-A da Lei 11.952/2009 e dos prejuízos bilionários aos cofres públicos com base em apurações do MPF

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República, o signatário, em elaboração do Relatório 1/2024 (PR-RO-00014647/2024), sobre o trabalho da PRDC e 1º Ofício da Procuradoria da República em Rondônia, no tocante a questões agrárias e fundiárias,

3 OLIVEIRA, José Lopes de. Rondônia: geopolítica e estrutura fundiária. Porto Velho: Grafel, 2010. p.330.

4 Disponível em [5 MARQUES, Gilberto de Souza. Amazônia: riqueza, degradação e saque. 1ª Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2019. p. 155 e ss.](https://infoamazonia.org/storymap/floresta-de-ninguem/#:~:text=A%20floresta%20amaz%C3%B4nica%20possui%201,4milh%C3%A7%C3%A3o%20de%20km%20quadrados, Acesso em 21 de maio de 2024.</p></div><div data-bbox=)

6 BECKER, Bertha K. Amazônia: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p.26.

7 BEVILAQUA, Raphael Luis Pereira Bevilaqua. A especulação de títulos e o regime de desposseção de ativos públicos mediado pelo Poder Judiciário no Estado de Rondônia. 2020. 196 f. Dissertação (Mestrado em Teoria e Filosofia do Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

8 Massacres no campo. Comissão Pastoral da Terra, 2020. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/downlods/category/3-cadernoconflitos>. Acesso em: 14/05/2024.

no período de 2014 a 2024 (cópia anexa), **demonstrou que mais de 50% (cinquenta por cento) das áreas com disputas fundiárias/possessórias e visando desapropriação para fins de reforma agrária, podendo chegar a 77% (setenta e sete por cento), são públicas apropriadas indevidamente com base em títulos nulos.**

Nessa perspectiva, com base no levantamento da atuação de somente dois gabinetes nesta PR/RO, restou demonstrado que de uma área total de aproximadamente 300.000 (trezentos mil) hectares em **processos e procedimentos nos quais o MPF investigou e/ou promoveu acompanhamento**, com manifestações judiciais e extrajudiciais, **conseguiu-se demonstrar a propriedade pública de áreas e/ou irregularidade na titulação. Isso impediu a consumação de diversas ações reintegrações de posse e usucapião de áreas – por se tratar de terras públicas**, em benefício de latifundiários e em desfavor de pequenos ocupantes de lotes de terras nestas localidades, **bem como impediu, até o momento, pagamento de indenizações desapropriatórias em um total de 157.033,99 hectares, o equivalente a 52,5% (cinquenta e dois e meio por cento) da totalidade das áreas investigadas/acompanhadas.**

Além das áreas destacadas acima, **a atuação do MPF em Rondônia também contribuiu para demonstrar a inexistência de posse em uma área de 66.000 (sessenta e seis) mil hectares** (PA 1.31.000.001213/2020-89, ação possessória 008150362.1997.8.22.0001 no TJ/RO e autos 1014060-09.2023.4.01.4100 na Justiça Federal), mas a ação ainda está em julgamento.

Nessa perspectiva, **caso se confirme a nulidade da pretensão sobre a área de 66.000 (sessenta e seis) mil hectares acima mencionada e a comprovação de que a é pública, do total de mais de 300.000 (trezentos mil) hectares sobre os quais o MPF investiga/investigou/acompanhou, a quantia de 223.033,99 (duzentos e vinte e três mil, trinta e três hectares e noventa e nove ares) seria comprovadamente área pública, o que equivaleria a 77% (setenta e sete por cento) da totalidade das áreas investigadas/acompanhadas pelo Ministério Público Federal.**

Ademais, o signatário demonstra no mencionado Relatório 1/2024 (PR-RO-00014647/2024) que a atuação do MPF em Rondônia na questão **envolveu cifras superiores a R\$ 1.5 bilhão de reais**, conforme amplamente detalhado no mesmo. Caso aplicado as disposições dos arts. 15-A e 16-A ora impugnados, todas as irregularidades identificadas pelo Ministério Público Federal e todas as áreas públicas seriam “legalizadas” (ou “legalmente” gri-

ladas), em clara afronta à Constituição Federal e em prejuízo bilionário ao patrimônio público – além do desperdício de 10 anos de trabalho.

Por oportuno, é importante ainda destacar que o apresentado pelo MPF é apenas um recorte, existindo diversos outros que demonstram várias irregularidades e impactos bilionários. O Tribunal de Contas da União, por exemplo, apreciando questão de regularização fundiária nos autos do TC-031.961/2017-7 – Acórdão 727/2020 (e posteriores), identificou várias irregularidades na concessão de terras públicas na Amazônia Legal, sendo que, em Rondônia, as irregularidades **apresentam uma relação de 1.242 processos e seus respectivos 1.737 achados, com planilha de procedimentos de regularização fundiária, constando-se as seguintes irregularidades:** *(i) há outra área regularizada em nome do cônjuge; (ii) regularização a falecidos; (iii) beneficiários que obtém renda principal fora do estabelecimento agropecuário regularizado; (iv) concessão de regularização a beneficiários da reforma agrária; (v) detenção de outra área no Sistema Nacional de Cadastro Rural.*

Importante consignar também que houve constatação pela auditoria do TCU de casos de descumprimento de cláusula resolutiva identificados em visitas amostrais *in loco*. **A referida planilha apresenta ainda como indícios de irregularidades as seguintes:** *(i) titulados que detém cargo ou emprego público; (ii) titulados que detém cargo ou emprego em empresas privadas; (iii) titulação a sócios de empresas não agrícolas; (iv) beneficiários que declararam residência em outra UF na declaração de Imposto de Renda; (v) beneficiário obtém maior parte da renda fora do estabelecimento agropecuário.*

Nesse contexto, Excelência, é importante destacar que no Relatório de Fiscalização do TCU 457/2017, **o Estado de Rondônia foi considerado o 2º Estado, em porcentagem, no que tange ao aspecto de impacto financeiro potencial referente a áreas irregularmente ocupadas identificadas no Sigef**, com 33%, ficando atrás apenas do Pará.

Assim, Excelentíssimo Senhor Procurador da República, caso se mantenha a higidez dos artigos 15-A e 16-A da Lei 11.952/2009, conforme aprovado pelo Congresso Nacional ao derrubar o veto presidencial, além da clara afronta à Constituição Federal, há implicações imediatas no campo, no aumento das disputas fundiárias e da violência e nos prejuízos bilionários aos cofres públicos, em clara dilapidação ao patrimônio nacional.

II – DAS INCONSTITUCIONALIDADES PATENTES DOS ARTS. 15-A e 16-A da LEI n. 11.952/2009 e § 9º do ART. 6º da Lei n. 8.629/1993

II.I. Da inconstitucionalidade dos arts. 15-A e 16-A da Lei n.

11.952/2009

1. Violação do Princípio Constitucional da Irretroatividade da Lei para desconstituir o Ato Jurídico Perfeito

A Constituição Federal assegura em seu artigo 5º, inciso XXXVI entre os direitos e garantias fundamentais que *“a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”*. E o que é o ato jurídico perfeito? A Lei de introdução às Normas do Direito Civil Brasileiro, DL 4.657/42, em seu art 6º, estabelece, como no texto constitucional, que *“a Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada”*. Logo após, no parágrafo 1º do mesmo artigo, define que *“reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.”*

Conforme já exposto na contextualização fática da presente Nota Técnica, cláusulas resolutivas são aquelas que extinguem os contratos e, quando expressas, o fazem de *“pleno direito”*, ou seja, independente de *“interpelação judicial”* ou *“interpelação jurídica”*, como disposto na redação do Código Civil vigente à época da celebração dos contratos de que trata os arts. 15-A e 16-A da Lei 11.952/2009.

Também como já adiantado acima, no que diz respeito às cláusulas resolutivas e o efeito destas, interessante colacionar os ensinamentos da professora Maria Helena Diniz que nos ensina:

“Em nosso direito estão instituídas duas modalidades de condição resolutiva: a tácita e a expressa.

Pelo Código Civil vigente, arts. 475 e 476, a condição, ou melhor, cláusula resolutiva tácita está subentendida em todos os contratos bilaterais ou sinalagmáticos, para o caso em que um dos contraentes não cumpra sua obrigação, autorizando, então, o lesado pela inexecução a pedir rescisão contratual, se não preferir exigir o cumprimento, e indenização das perdas e danos. Há presunção legal de que os contratantes inseriram, tacitamente, cláusula dispendo que o lesado pelo inadimplemento pode requerer, se lhe aprouver, a rescisão do ajuste com perdas e danos. Isto porque, nesses contratos, a prestação de uma das partes tem por causa a contraprestação que lhe foi prometida; daí haver prejuízo com o não cumprimento da obrigação de uma delas. Todavia, o pronunciamento da rescisão da avença deverá ser judicial (CC, art. 474, in fine); portanto, o contrato não se rescindir de pleno direito. Assim sendo, a condição resolutiva tácita, alegada pelo lesado, deverá ser apurada judicialmente, de modo que o magistrado só decretará a rescisão do contrato se provado o inadimplemento do devedor. Com o pronunciamento do rompimento do liame obrigacional, o faltoso deverá reparar todos os prejuízos que causou, compreendendo-se neles o dano emergente e o lucro cessante.

Apesar de todo contrato sinalagmático conter implicitamente cláusula resolutiva, nada obsta que os contratantes a ajustem expressamente, para reforçar o efeito da condição,

de tal forma que a inexecução da prestação por qualquer um deles importe na rescisão do contrato, de pleno direito, sujeitando o faltoso às perdas e danos, sem necessidade de interpelação judicial (CC, arts. 474, 1ª parte, 127 e 128). Uma vez convencionada condição resolutiva expressa, o contrato rescindir-se-á automaticamente, fundando-se no princípio da obrigatoriedade dos contratos, justificando-se quando o devedor estiver em mora. “A cláusula resolutiva expressa produz efeitos extintivos independentemente de pronunciamento judicial” (Enunciado n. 436 do Conselho da Justiça Federal, aprovado na V Jornada de Direito Civil).

Nesse contexto, extintos de pleno direito os contratos sobreditos, todos com cláusulas expressas e registradas nas respectivas matrículas do imóvel automaticamente, os imóveis se incorporam ao patrimônio público como se nunca dele tivessem saído. Ainda que não tenha havido ação de retomada ou qualquer outra medida por parte do Poder Público – interpelação. Isso é ainda mais verdade quando há violação de cláusulas que vedam alienação sem comunicação à União e/ou suas autarquias – justamente porque a alienação depende da implementação de todas as cláusulas, que nas CATP’s, em regra, consistem do pagamento do preço e na implementação de projeto agrícola/agropecuário (função social).

A situação jurídica já se resolveu no tempo, o ato jurídico está perfeito e encerrado. Como pode a lei agora querer “reviver” um ato que já deixou de existir e alienar novamente milhões de hectares de terras públicas sem a análise do caso concreto? É matéria que não pode ser objetivo de lei, conforme expresso no texto constitucional.

E nem se diga que a garantia seria apenas para o administrado, o Estado é parte do contrato também e não pode ser vilipendiado ou ter o patrimônio público dilapidado por ato legislativo flagrantemente inconstitucional. Além disso, são outros administrados que devem se beneficiar com as terras, que devem ser distribuídas em conformidade com o plano nacional de reforma agrária, conforme expresso na Constituição no art. 188 que dispõe expressamente “*a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária*”.

Por oportuno, considerado esse cenário, tem-se que por efeito das alterações promovidas pelas normas impugnadas, fica autorizado aos que receberam tais títulos até 25 de junho de 2009 e terceiros adquirentes de boa fé, adimplir o saldo devedor e receber a quitação. Ademais, a Lei também torna extintas as cláusulas resolutivas constantes dos títulos emitidos até 25 de junho de 2009.

O mecanismo criado pela lei implica, portanto, que serão transferidas ao patrimônio de particulares – beneficiários originários dos contratos, seus herdeiros ou terceiros adquirentes – imóveis que, por força dos efeitos das próprias cláusulas resolutivas, são atualmente públicos, apenas não tendo tal circunstância sido declarada.

Diferentemente do mecanismo usual de regularização fundiária previsto na Lei 11.952, de 2009, bem como do ocorrido por edição da Lei 13.178, de 2015, **não foram preservadas na Lei aprovada as situações em que o domínio esteja sendo questionado nas esferas administrativa ou judicial, que sejam objeto de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, nem as áreas sobre as quais recaiam interesses públicos ou sociais**, a exemplo daquelas:

- 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.

Analisando o contexto descrito, é possível observar que, antes da mudança inconstitucional combatida, a situação fática dos imóveis estava sendo verificada nas regiões onde esse modelo de alienação de terras públicas foi implementado, sobretudo na região da Amazônia Legal, e, em especial em Rondônia, onde, segundo a PFE/INCRA, atualmente tramitam pelo menos 130 (cento e trinta) ações judiciais cuja causa de pedir está relacionada ao descumprimento de cláusulas resolutivas, sendo que ações dessa natureza também foram ajuizadas pelo Incra e pela União em outros estados da federação (NOTA 00013/2023/GAB/PFE/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU – NUP: 54000.131921/2023-47). Entre as situações fáticas e jurídicas verificadas, estão, por exemplo:

- i) imóveis que foram alienados pelo Incra nunca efetivamente ocupados pelos adquirentes, mas sim por terceiros sem qualquer relação com o contrato;
- ii) alienações dos imóveis pelos adquirentes originários antes do cumprimento das cláusulas resolutivas, estando atualmente o terceiro adquirente ou mesmo seus sucessores na posse dos imóveis e defendendo a validade da aquisição pretérita;
- iii) imóveis ocupados por grupos de trabalhadores que atualmente reivindicam de forma individual ou coletiva a propriedade dessas áreas, por meio de ações de usucapião, pedidos de regularização fundiária ou mesmo sua incorporação ao Programa Nacional de

Reforma Agrária, dentre tantas outras configurações que a dinâmica de ocupação do território propiciou.

Cabe destacar também que além dos potenciais beneficiados da política de reforma agrária, acaso “ressuscitadas” as CATP’s, o que seria dos ocupantes atuais? Teriam direito à usucapião? E aqueles que ocuparam as terras públicas por muito tempo, teriam direito à regularização fundiária? Qual direito prevaleceria? E aqueles que lutam em disputas possessórias há anos ou décadas? E os assentamentos e áreas ambientais especialmente protegidas criadas? Qual seria a situação jurídica dessas pessoas?

Não somente os apontamentos acima consignados que demonstram a clara inconstitucionalidade da norma questionada. Em avaliação de matéria semelhante, o Egrégio Supremo Tribunal Federal assim compreende, senão vejamos:

Ementa: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**. APLICAÇÃO DA TR EM SUBSTITUIÇÃO AO IPC. LEI 8.177/1991. **INCIDÊNCIA EM CONTRATOS ANTERIORES À PROMULGAÇÃO DO DIPLOMA NORMATIVO COM A FIXAÇÃO DE NOVOS ÍNDICES DE CORREÇÃO. OFENSA À REGRA DA INTANGIBILIDADE DO ATO JURÍDICO PERFEITO. ADI JULGADA PROCEDENTE**. I - A despeito da deliberação interna do Banco Central do Brasil – BC, constante da COTA DEJUR-913/92, de 26 de novembro de 1992, no sentido de explicitar que não se aplica o art. 26 da Lei 8.177/1991 aos contratos celebrados antes da sua promulgação, a norma permanece em vigor, ostentando caráter geral e abstrato, sendo cabível ação direta de constitucionalidade para impugná-la. II – **A norma atacada, ao estabelecer a incidência da TR em substituição do IPC nas operações de crédito rural, contratadas junto às instituições financeiras, com recursos oriundos de depósitos à vista, sem qualquer ressalva, tem o condão de alcançar ajustes celebrados antes do advento da mencionada Lei.** III – **Disposição que se afigura incompatível com a garantia fundamental de proteção ao ato jurídico perfeito, pois tem o potencial de alterar uma relação jurídica preexistente e consolidada, em frontal violação ao art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal.** IV - **Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.** ADI 3005/DF - DISTRITO FEDERAL, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI Julgamento: 01/07/2020, Publicação: 13/11/2020, Órgão julgador: Tribunal Pleno.

Assim, diante do exposto, a existência da garantia constitucional do ato jurídico perfeito que a presente lei fulmina se mostra flagrantemente inconstitucional em todos os aspectos.

2. Violação do Princípio Constitucional da Função Social da Propriedade

Não é demais rememorar que o problema da concentração fundiária no território brasileiro remonta aos tempos coloniais, com a implantação dos históricos regimes de

capitanias hereditárias e sesmarias. Os efeitos deletérios dessas políticas foram herdados e perpetuados pelo império e pela república, com a marginalização dos trabalhadores rurais e o predomínio do latifúndio.

Nesse contexto de desigualdade de acesso à terra, emergiram debates acerca da implementação de um projeto nacional de reforma agrária para modificar o perfil socioeconômico de exploração rural, como forma de promover justiça social no campo.

Nesse sentido, o Estatuto da Terra - Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964 - definiu reforma agrária como “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” (art. 1º, § 1º), bem como condicionou o exercício da propriedade da terra ao desempenho de sua função social (art. 2º).

A Constituição de 1967 também mencionou a reforma agrária (art. 157, § 5º, e art. 164, parágrafo único), o que foi reproduzido na Emenda Constitucional nº 1/69 (art. 171, parágrafo único).

A função social da propriedade foi prevista na mesma Constituição de 1967 (art. 157, III), embora já pudesse ser extraída da Constituição de 1934, que condicionava o direito de propriedade a um interesse social ou coletivo.

Entre avanços e retrocessos, a Constituição Federal de 1988 indicou nitidamente uma diretriz quanto à necessidade de desapropriação de propriedades improdutivas e **à imprescindibilidade do cumprimento da função social da propriedade** (art. 5º, inciso XXIII), ressaltando-se, ainda, que a destinação de terras públicas deveria ser compatibilizada com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária, conforme se depreende dos artigos 184 e 188:

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.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

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

§ 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins 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.

O art. 186 da Constituição consagra a função social da propriedade e exige do proprietário o atendimento simultâneo de certos requisitos, com base em critérios e graus de exigência estabelecidos na legislação:

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

I - aproveitamento racional e adequado;

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

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

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Como já adiantado, quase todos os contratos de alienação de terras públicas (CATP's), especialmente aqueles destinados a projetos de colonização e/ou reforma agrária (característicos das décadas de 70 e 80 da Amazônia Ocidental), possuíam cláusulas resolutivas para garantir o cumprimento da sua função social.

Nas CATP's já acima mencionadas, as cláusulas resolutivas demandavam não só a exploração produtiva das áreas, mas também a apresentação de projeto agrícola que deveria ser cumprido em etapas a serem fiscalizadas pelo Poder Público. Muitos desses projetos inclusive foram escrutinados pelo INCRA e/ou outros órgãos públicos e, em grande parte, foi verificado o não cumprimento do avençado, violando o contrato e os mandamentos legais e constitucionais sobre a função social da propriedade tanto à época quanto hoje.

Importante destacar que a jurisprudência do Supremo Tribunal sedimentou o entendimento de que *“o direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República”* (ADI n. 2.213 MC/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 23.4.2004).

Sobre o direito de propriedade e a função social desta, com base nos valores vigentes com a Constituição Federal de 1988 (e mesmo da CF 67), relevante colacionar

os ensinamentos do mestre José Afonso da Silva em seu Curso de Direito Constitucional Positivo (32ª edição, fls. 270-271):

O regime jurídico da propriedade tem seu fundamento na Constituição. Esta garante o direito de propriedade, desde que atenda sua função social. Se diz: *é garantido o direito de propriedade* (art. 5º, XXII), e *a propriedade atenderá a sua função social* (art. 5º, XXIII), **não há como escapar ao sentido de que só garante o direito da propriedade que atenda a sua função social.** (...)

Esse conjunto de normas constitucionais sobre a propriedade denota que ela não pode mais ser considerada como um direito individual nem como instituição do Direito Privado. Por isso, deveria ser prevista apenas como uma instituição da ordem econômica, como instituição de relações econômicas, como nas Constituições da Itália (art. 42) e de Portugal (art. 62). É verdade que o art. 170 inscreve a propriedade privada e a sua função social como princípios da ordem econômica (incs. II e III). Isso tem importância, porque, então, embora prevista entre os direitos individuais, ela não mais poderá ser considerada puro direito individual, relativizando-se seu conceito e significado, especialmente porque os princípios da ordem econômica são preordenados à vista da realização de seu fim: assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. **Se é assim, então a propriedade privada, que, ademais, tem que atender a função social, fica vinculada à consecução daquele princípio.** É claro que, também, não é sem consequência o fato de estar inserida, no seu aspecto geral, entre as normas de previsão dos direitos individuais. É que, previsto como tal, fica assegurada a instituição, não mais, porém, na extensão que o individualismo reconheceu. Com as novas disposições a Constituição dá ainda maior razão a Pontes de Miranda, que escreve que às leis é que compete regular o exercício e definir o conteúdo e os limites do direito de propriedade, pois que, no art. 5º, XXII, só se garante a instituição de propriedade, sendo suscetíveis de mudança por lei seu conteúdo e limites. (...)

Nesse contexto, afigura-se, no mínimo, um profundo contrassenso que ambas as Constituições e a lei sobre o tema estabeleçam como fundamento da propriedade o cumprimento da sua função social – a implementação de projeto agrícola e/ou exploração direta – e, agora, uma lei casuística faça extinguir as cláusulas que tão somente materializavam a exigência fundamental do ordenamento jurídico. **É como se, por via legislativa, fosse revogado o mandamento constitucional expresso.** *Assim, enquanto a Constituição sanciona com desapropriação de terras particulares o não cumprimento da função social, a lei posterior presenteia com milhões de hectares de terras públicas.*

Conforme descrevemos na presente representação, a situação conflituosa no Estado de Rondônia em muito se deve a essa situação – rompimento de cláusulas resolutivas. Dados fornecidos pelo INCRA em audiência pública realizada no município de Vilhena-RO pelo Ministério Público Federal no dia 22 de agosto de 2019, atualizados até o ano de 2018,

davam conta de que existiam 105 áreas mapeadas com risco de conflito agrário, quase a metade são de antigas CATP's⁹.

O que ocorrerá nesses conflitos possessórios? Aqueles que atualmente dão função social a uma propriedade que retornou ao patrimônio público serão preteridos em favor de donos de papéis que a perderam justamente por não o terem feito?

Se a Constituição Federal impõe o dever estatal de desapropriar os imóveis que não cumprem a sua função social para destiná-los à reforma agrária, compreendendo diversas medidas, que abrangem etapas como a identificação do imóvel, a realização de vistorias técnicas, a imissão na posse e a constituição de assentamentos rurais, dotando-os da estrutura necessária para garantir finalidades como as previstas no Estatuto da Terra, como a Lei vai revogar tais disposições?

Vale dizer que os critérios para aferição da função social foram cuidadosamente enumerados e constitucionalizados, como já colacionado acima. Não se trata, portanto, de uma aferição abstrata do que é a função social ou de um conceito em disputa. O argumento, por exemplo, de que a destinação das terras públicas àqueles que foram beneficiados com a alteração legislação impugnada seria dar uma "função social" a elas é puramente retórico em face aos requisitos do art. 186 da CRFB/88 e tendo em vista que as cláusulas resolutivas foram verificadas justamente pela violação dos seus critérios.

Assim, em todos os aspectos que se analisa nesse capítulo, fáticos ou jurídicos, a desoneração dessas cláusulas é flagrantemente inconstitucional.

3. Violação do Direito Constitucional à Reforma Agrária

Para além do exposto até aqui, a previsão consagrada nos artigos impugnados ofende o direito coletivo à reforma agrária, também consagrado na Constituição Federal. É que para realizar a reforma agrária, o governo necessita ter estoque de terras para realizar a sua distribuição entre interessados. Para cumprir esse mandamento constitucional é comum o governo precisar se valer da desapropriação para fins de reforma agrária (Lei n. 8.629/93), o que gera o custo da aquisição das terras por meio do procedimento expropriatório, bem como demanda lapso de tempo nos debates inerentes aos processos judiciais (geralmente imbró-

⁹ BRASIL. Ministério Público Federal: Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão em Rondônia. Inquérito Civil 1.31.000.000107/2015-11. Objeto: *Apurar as medidas adotadas pelo Estado de Rondônia nas três esferas (Executivo, Judiciário e Legislativo) para lidar com os conflitos agrários existentes no Estado e para apurar os crimes dele decorrentes (homicídio, tentativa de homicídio, ameaças, grilagem de terras etc.)*. Autuado em 22 de janeiro de 2015. p. 816 e ss.

glios a respeito de a propriedade cumprir ou não sua função social, requisitos do decreto que declara o imóvel de interesse social, preço a ser pago pelo imóvel, etc).

A política nacional de reforma agrária tem capítulo próprio na Constituição de 1988. O art. 184 assim estabelece:

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.

Como já visto anteriormente, a propriedade é condicionada à sua função social, art. 5º, XXIII, CRFB, e o art. 184 fala da sanção aos imóveis que não cumprem tal função: a desapropriação. Note-se que esse é um poder-dever da administração, que deve não só sancionar aqueles que descumprem a função social da propriedade, como fazer a distribuição das terras àqueles que dela necessitam.

O governo federal informou que mais de 80 mil famílias aguardavam assentamento¹⁰. Além disso, nos últimos 6 (seis) anos, a verba destinada à reforma agrária foi minguando, até chegar a praticamente zero no governo passado. O ex-presidente Jair Bolsonaro não assinou nenhum decreto de desapropriação para reforma agrária nos seus 4 (quatro) anos de governo¹¹. Note que há mora constitucional do Poder Público até mesmo para cumprir o mandamento do art. 243 da CRFB, para desapropriação das áreas utilizadas para exploração de trabalho escravo e cultura ilegal de psicotrópicos:

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

O quadro geral é o seguinte: o governo não vinha desapropriando e não vinha assentando, o que já representa uma dupla violação aos mandamentos constitucionais. Agora resolve “doar” o estoque de terras públicas que, juridicamente, lhe pertence, a quem não cumpre a função social, a donos de “papéis” sem qualquer validade jurídica. E não é um estoque qualquer, mas que serviria para assentar milhares dessas famílias carentes.

¹⁰ Brasil tem cerca de 80 mil famílias à espera de assentamento, diz Governo Federal; MST diz que há 100 mil”. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2023/04/18/brasil-tem-cercade-100-mil-familias-a-espera-de-assentamento-diz-mst-em-mg-sao-42-acampamentos.ghtml>. Acesso em 15 de maio de 2024.

¹¹ Bolsonaro não assinou nenhum decreto de desapropriação desde início do governo”. Disponível em <https://www.poder360.com.br/justica/bolsonaro-nao-assinou-nenhum-decreto-de-desapropriacao-desde-inicio-do-governo/>. Acesso em 15 de maio de 2024.

Além de tal doação, irregular, vai proporcionar legitimidade a estes “proprietários” a retirar da terra inúmeras famílias que nela vive e dela retiram seu sustento. A Lei visa fazer o oposto do que manda a Constituição: uma verdadeira antirreforma agrária, ainda pior do que aquela dos tempos da ditadura civil militar. Vai dar direitos de propriedade a não ocupantes de extensas áreas. Como já adiantado, são apenas mil detentores de título para quase 1,5 milhão de hectares em Rondônia, áreas hoje que são ocupadas por dezenas de milhares de pessoas.

Mesmo que se tratasse de “regularização fundiária”, como alguns tentam argumentar há anos – aliás, essas promessas de regularização e tentativa de legalização da grilagem de terras são extremamente lucrativas para os vendedores de títulos –, há previsão expressa no art. 188 da CRFB no sentido de que *“a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária”* – o que não pode, obviamente, ser retirado por Lei. Destaca-se que a mesma lógica vale para a política agrícola do país, conforme enfatizado no art. 187, parágrafo segundo da CRFB/88: *“serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária”*.

Nesse contexto é importante destacar que, recentemente, ao analisar a constitucionalidade da Lei nº 13.178, de 2015, o Supremo Tribunal Federal decidiu que é condição para a ratificação de títulos de propriedade expedidos pelos estados em faixa de fronteira *“além dos requisitos formais previstos naquele diploma, que os respectivos imóveis rurais se submetam à política agrícola e ao plano nacional de reforma agrária previstos no art. 188 da Constituição da República e dos demais dispositivos constitucionais que protegem os bens imóveis que atendam a sua função social (inc. XXIII do art. 5o., caput e inc. III do art. 170, art. 186 da Constituição do Brasil)”*. (ADI nº 5623, julgada em 28/11/2022, publicação em 01/12/2022, Relatora Ministra Cármen Lúcia).

Ora, em que a entrega de milhões de hectares de terras públicas para vendedores de títulos e pretensos proprietários é compatível com a política nacional de reforma agrária? Uma política que foi desmantelada nos últimos anos e que tem uma fila de espera de mais de 80 mil famílias. Se não há desapropriação e há uma quantidade enorme de pessoas em situação de vulnerabilidade social aguardando a atuação do Estado, qual o sentido de abrir mão de terras públicas disponíveis a quem dela não necessita? A incompatibilidade da medida legislativa é evidente e, portanto, flagrantemente inconstitucional.

Mas não é só, a política nacional de reforma agrária é apenas uma das formas de concretizar os objetivos fundamentais da República elencados no art. 3º:

“Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

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

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

Por óbvio, o objetivo de construir uma sociedade livre, justa e solidária não pode ser atingido com uma “antirreforma agrária” que os artigos impugnados em comento acabam por promover. Na verdade, entregar a terra aos detentores de títulos já exauridos faz o contrário: aumenta as desigualdades, a pobreza e a marginalização, especialmente daqueles que hoje ocupam, produzem e dão destinação social à terra. O destino dos que potencialmente serão despejados é incerto, a maioria deles aumentará significativamente as estatísticas da fome, do desemprego e do caos urbano tanto na Região mais afetada como nos centros de outras regiões (a expulsão da terra também impulsiona o êxodo rural) – aumentando também as desigualdades regionais.

A reforma agrária não é só uma política social, mas também de desenvolvimento nacional, outro dos objetivos fundamentais da República, uma vez que o latifúndio improdutivo é antieconômico para o país, gera lucro estéril e riqueza em um polo e concentra miséria em outro. A economia familiar, por outro lado, é responsável por 70% (setenta por cento) dos alimentos consumidos no Brasil¹², país que saiu do mapa da fome da ONU, mas retornou nos últimos anos¹³. Assim, a reforma agrária é medida fundamental para garantir a segurança alimentar do país.

Ainda sob o enfoque dos objetivos da República, cabe mencionar que os artigos impugnados divergem frontalmente da compreensão que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, de forma unânime, recentemente atribuiu ao direito de propriedade.

12 Deputados defendem fortalecimento da agricultura para produção de mais alimentos: Embrapa calcula que país precisa aumentar produção de alimentos em 35% até 2030”. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/937752-deputados-defendem-fortalecimento-da-agricultura-paraproducao-de-mais-alimentos/#~:text=Segundo%20levantamento%20do%20Instituto%20Brasileiro,dos%20alimentos%20consumidos%20no%20Brasil>. Acesso em 15 de maio de 2024.

13 Mapa da Fome sinaliza que países estão longe da meta para zerar indicador até 2030; entenda”. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/08/31/mapa-da-fome-sinaliza-que-paisesestao-longo-da-meta-para-zerar-indicador-ate-2030-entenda.ghtml>. Acesso em 15 de maio de 2024

Na ADI 3865, julgada em 04/09/2023, Rel. Min. Edson Fachin, proposta contra dispositivos da Lei n. 8.629/1993, a Corte reconheceu expressamente que a mera rentabilidade de determinada área não se confunde com o cumprimento de sua função social (de modo que, para fins de insuscetibilidade de desapropriação, exige-se, simultaneamente, produtividade e cumprimento da função social).

Assim, a propriedade constitucionalmente protegida não é a especulativa ou a que produza retorno econômico dissociado dos objetivos da República. Nesse sentido, transcreve-se segmento do voto condutor, proferido pelo Min. Edson Fachin:

É precisamente na noção de que “a propriedade obriga” que se traduz a função social. E obriga no sentido de que os proprietários são copartícipes na tarefa de concretizar os objetivos fundamentais da República. Isso é facilmente observável ao se levar em conta a coincidência textual entre os objetivos estabelecidos no art. 3º da CRFB com os requisitos relativos ao cumprimento da função social que constam do art. 186 também da CRFB. Por isso, afigura-se necessário reconhecer, conforme lecionam Marés e Tepedino, que a exigência de cumprimento da função social é também aplicável à propriedade produtiva.

No caso dos artigos aprovados, não apenas a propriedade obriga, mas, inclusive, as próprias cláusulas resolutivas que se operam de pleno direito. Portanto, não há como, pela via legislativa, isentar as terras referentes às CATP's do regime constitucional que impõe o atendimento da função social às áreas produtivas.

Por fim, e não menos importante, vale ressaltar que imóveis públicos não podem ser adquiridos por usucapião, conforme disposição expressa do art. 183, parágrafo 2º, da CRFB/88. Ora, indiretamente, os artigos 15-A e 16-A da Lei 11.952/2009, com a redação dada pela Lei n. 14.757, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2023 faz é consolidar uma espécie de “usucapião” ao revalidar títulos extintos, o que é incontestavelmente vedado pela Constituição Federal.

4. Violação ao Princípio Constitucional da Igualdade

A Constituição da República de 1988 dispõe, no art. 5º, *caput*, que “*todos são iguais perante a lei*”. Nessa linha, “*adotou o princípio da igualdade de direitos, prevendo a igualdade de aptidão, uma igualdade de possibilidades virtuais, ou seja, todos os cidadãos têm o direito de tratamento idêntico pela lei, em consonância com os critérios albergados pelo ordenamento jurídico*”¹⁴.

14 MORAES, A. Direito Constitucional. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007. P. 31

Importante destacar que a doutrina registra a necessidade de observar o princípio da igualdade tanto na aplicação do direito quanto na criação do direito¹⁵.

Dessa forma, para tratar de forma diferenciada os cidadãos, a legislação precisa apresentar elementos de comparação que permitam justificar adequadamente o tratamento diferenciado.

Analisando os artigos impugnados verifica-se que o legislador pretende tratar igualmente particulares que receberam terras públicas e cumpriram todas as prestações estabelecidas nos títulos firmados com o poder público e particulares que receberam terras públicas e não cumpriram as prestações estabelecidas nos títulos.

A justificativa do projeto antes da aprovação da Lei indica, de forma expressa, que se pretende proteger títulos de negócios jurídicos já rescindidos nos quais houve *“inadimplência de condições resolutivas”* [...] *“penalizando injustamente os pioneiros que acorreram à época àquela região, bem como a seus sucessores”*.

Não há demonstração de fundamento apto a justificar o tratamento diferenciado, já que há detentores de títulos semelhantes, com previsão de cláusulas resolutivas, que cumpriram todas as prestações estabelecidas e, desse modo, têm título legítimo em relação as suas terras. **Além disso, ao se tratar igualmente quem cumpriu as condições e quem não as cumpriu, o legislador, em certa medida, prejudica quem atuou de boa-fé. A pessoa que efetivamente cumpriu a legislação obterá o mesmo benefício que a pessoa que simplesmente pode ter atuado de má-fé, com intencional descumprimento das condições.** Ainda que algumas condições possam ser flexibilizadas, isso não pode levar a um favorecimento a quem atuou de má-fé, sob pena de se tornar um incentivo ao descumprimento de contratos.

Ademais, se o objetivo fosse o de simplesmente transferir terras públicas com áreas inferiores a 2.500 hectares para particulares, mediante pagamento de preço (adimplemento de condição financeira) e com obrigação de inscrição do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural (CAR), tal possibilidade deveria ser oferecida a todas as pessoas que se dispusessem ao cumprimento dessas obrigações. Veja-se que se trataria de uma compra e venda comum, com a limitação do tamanho da área e cumprimento da obrigação de inscrição do imóvel no CAR, o que já é obrigatório por força da Lei 12.651/2011 (art. 29).

15 CANOTILHO, J. J. G. Direito constitucional e teoria da constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. P.426.

Registre-se que o artigo 15-A permitindo a regularização do pagamento para os particulares que estão inadimplentes com a condição financeira (acréscimo do art. 15-A à Lei 11.952/2009), demonstrando que até mesmo os inadimplentes quanto ao pagamento do preço poderiam utilizar os títulos já rescindidos para obter a regularização da obtenção de terras públicas, mesmo sem cumprir previamente as prestações atinentes à efetivação da função social da propriedade.

Portanto, a Lei aprovada assegurando a extinção das cláusulas resolutivas e viabilizar a utilização de títulos já rescindidos para que particulares adquiram terras públicas, sem cumprimento das medidas estabelecidas para assegurar a efetivação da função social da propriedade, **acaba por ferir o princípio da igualdade, porque trata de forma diferenciada cidadãos que tiveram acesso a determinadas áreas de terras públicas justamente porque se comprometeram a cumprir prestações também diferenciadas. Retirar a necessidade de cumprir essas prestações diferenciadas, afastando os efeitos das cláusulas resolutivas, acaba por promover acesso privilegiado à aquisição de terras públicas.**

O Supremo Tribunal Federal em diversas decisões acerca da questão envolvendo o princípio da igualdade (isonomia) consagrou entendimento de que equiparação como faz a Lei em questão é inconstitucional, senão vejamos:

3. O sistema público de previdência social é baseado no *princípio* da solidariedade [artigo 3º, inciso I, da CB/88], contribuindo os ativos para financiar os benefícios pagos aos inativos. **Se todos, inclusive inativos e pensionistas, estão sujeitos ao pagamento das contribuições, bem como aos aumentos de suas alíquotas, seria flagrante a afronta ao princípio da isonomia se o legislador distinguisse, entre os beneficiários, alguns mais e outros menos privilegiados**, eis que todos contribuem, conforme as mesmas regras, para financiar o sistema. **Se as alterações na legislação sobre custeio atingem a todos, indiscriminadamente, já que as contribuições previdenciárias têm natureza tributária, não há que se estabelecer discriminação entre os beneficiários, sob pena de violação ao princípio constitucional da isonomia.** RE 422268 AgR. Rel. Min. EROS GRAU, julgamento: 31/05/2005.

15. O princípio constitucional da igualdade (CRFB, art. 5º, caput), enquanto regra de ônus argumentativo, **exige que o tratamento diferenciado entre indivíduos seja acompanhado de causa jurídica suficiente para amparar a discriminação**, cujo exame de consistência, **embora preserve um espaço de discricionariedade legislativa, é sempre passível de aferição judicial** (CRFB, art. 5º, XXXV). **16. In casu, o art. 25 da Lei nº 12.485/11 proíbe a oferta de canais que veiculem publicidade comercial direcionada ao público brasileiro contratada no exterior por agência de publicidade estrangeira, estabelecendo (i) uma completa exclusividade em proveito das empresas brasileiras (e não apenas preferência percentual), (ii) sem prazo para ter fim (ex vi do art. 41 da Lei do SeAC) e (iii) despida de qualquer justificação que indique a vulnerabilidade das empresas brasileiras de publicidade. Inconstitucionalidade do art. 25 da Lei nº 12.485/11 por violação ao princípio constitucional da isonomia**

(CRFB, art. 5º, caput). ADI 4293, Rel. Min. LUIZ FUX, Julgamento: 08/11/2017, publicação: 05/04/2018.

Mutatis mutandis é o que ocorre no caso em questão, pois a Lei, por meio dos arts. impugnados (15-A e 16-A – acrescidos a Lei 11.952/2009), equipara aqueles que receberam terras públicas e cumpriram todas as condicionantes (pagamento do valor licitado, implantação de projeto agrícola ou pecuário, cumprimento da função social da propriedade, etc.) àqueles que receberam terras públicas e não cumpriram tais condicionantes, promovendo enriquecimento sem causa destes últimos e prejuízos bilionários ao patrimônio público da União.

Ademais, a Lei aprovada acaba é **significando incentivo ao descumprimento de contratos, justamente por premiar pessoas que descumpriram aqueles firmados com o Poder Público.**

Por oportuno, importa destacar que com a extinção das cláusulas que condicionaram a transferência desses imóveis ao atendimento de certas finalidades públicas, estar-se-á diante de situação de **alienação de bem público a particular com dispensa de licitação, por valor inferior ao de mercado, sem a exigência de qualquer contrapartida que justifique o discrimen, o que também pode levar ao reconhecimento de inconstitucionalidade da proposição, por força do artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República.**

Importante destacar ainda que os artigos impugnados violam os **princípios da impessoalidade e da economicidade previstos no art. 37 da Constituição Federal**, dado que favorece um número determinado de particulares que descumpriram contratos com o Poder Público. Além disso, tal artigo (art. 15-A) **é capaz de impor prejuízo econômico incomensurável à União, que terá subtraída de seu patrimônio grande quantidade de terras e, ainda, corre o risco de arcar com despesas processuais de centenas de ações judiciais que visam a retomada de imóveis objeto de contratos descumpridos.**

Nesse quadro, a Lei no tópico impugnado – extinção de cláusulas resolutivas –, fere diversos dispositivos constitucionais, razão pela qual a extinção das cláusulas resolutivas não deve prosperar, impondo-se a necessidade de buscar sua declaração de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

Conclusão

Por todo exposto, verifica-se que os artigos 15-A e 16-A da Lei 11.952/2009, com a redação dada pela Lei n. 14.757, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2023, que tem por escopo extinguir as cláusulas resolutivas de títulos de domínio público, ao revalidar atos jurídicos perfeitos que já tiveram seus objetos esgotados, acaba por entregar milhões de hectares de imóveis públicos a quem a eles não deu função social, promovendo uma verdadeira antirreforma agrária no Brasil.

Assim o fazendo, a legislação aqui impugnada (os artigos 15-A e 16-A da Lei 11.952/2009, com a redação dada pela Lei n. 14.757, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2023) viola os seguintes dispositivos constitucionais: art. 3º, incisos I, II e III; art. 5º, incisos XXIII e XXX-VI; art. 183, §2º; art. 184; art. 186, incisos I, II, III e IV; art. 187, §2º; e art. 188.

II.II. Da inconstitucionalidade do § 9º do art. 6º da Lei 8.629/93

No mesmo contexto do item II.I acima a inserção do § 9º ao art. 6º da Lei 8.629, de 1993 impactará processos administrativos em curso em que a aferição da produtividade tenha sido efetuada há mais de 05 anos. O dispositivo não faz nenhuma ressalva quanto às hipóteses em que a realização de nova vistoria devesse ocorrer, limitando-se a estabelecer que os laudos deverão ser atualizados.

O dispositivo desconsidera também que o procedimento de fiscalização que poderá redundar na constatação de improdutividade do imóvel tem natureza fiscalizatória, sendo a desapropriação consequência de um ilícito – descumprimento da função social da propriedade. O processo administrativo de fiscalização tem por objeto a situação jurídica verificada no momento da realização do laudo, sendo todos os atos subsequentes decorrentes das constatações técnicas verificadas quando de sua elaboração.

Assim, ao impor a realização de novo laudo, acaba-se por fragilizar a possibilidade de desapropriação, **criando cenário de franca proteção deficiente do princípio constitucional da função social da propriedade.**

A previsão legislativa, se mantida hígida, traz graves consequências ao processo de desapropriação para fins de reforma agrária, com enormes prejuízos para os processos administrativos em andamento. Os índices de produtividade que balizam a aferição do cumprimento da função social da terra datam de 1975 e, portanto, se encontram bastante desatualizados e incapazes de refletir o que seria a produção razoável a se exigir de um imóvel de grandes dimensões. Logo, já não são frequentes os casos de imóveis passíveis da desa-

propriação-sanção para fins de reforma agrária, dado não ser comum que um imóvel rural produza, no Século XXI, em patamares inferiores aos índices fixados na década de 1970.

Nessa perspectiva, considerando os raros imóveis que tiveram sua improdutividade constatada por Laudo Agrônomico de Fiscalização do INCRA em um dado momento pretérito, não há qualquer fundamento lógico-jurídico para se medir a produtividade atual de um imóvel que já possua um processo de desapropriação em curso nas vias administrativa ou judicial. Vale dizer, o que se debate em um processo expropriatório é a legitimidade da constatação de uma situação de improdutividade à época em que essa condição foi verificada pela autarquia responsável pela fiscalização do cumprimento da função social da terra.

Logo, medir a atual condição do imóvel rural já objeto de processo sancionatório desviaria o foco principal do processo, qual seja, a produtividade do imóvel expropriando à época da vistoria de fiscalização do cumprimento da função social. Processos sancionatórios se caracterizam por aplicarem sanções a um fato ilícito constatado em um determinado período.

Portanto, a renovação do ato de fiscalização, afastando a pretérita constatação do ilícito, corrompe a lógica do processo sancionatório que deve, necessariamente, investigar um ato pretérito tido por ilícito. Ou seja, no caso da desapropriação-sanção, o fato de o imóvel rural ter cometido o ilícito constitucional da improdutividade pode não gerar qualquer consequência caso o imóvel venha a se tornar produtivo cinco anos mais tarde. Logo, tal previsão do § 9º ao art. 6º da Lei n. 8.629/93, nega vigência aos artigos da Constituição Federal que consagram a função social da terra e impõem a desapropriação-sanção ao imóvel descumpridor da função social.

Deste modo, esvaziando a desapropriação-sanção para fins de reforma agrária a previsão legislativa guerreada, ao introduzir o § 9º ao art. 6º da Lei nº 8.629/93, **fere os artigos 5º, XXIII, 184, 185 e 186 da Constituição Federal, bem como ao corromper a lógica de um processo sancionatório, fere os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência previstos no art. 37 da Constituição Federal.**

Por oportuno, registramos julgado do Supremo Tribunal Federal que assevera que laudos agrônomicos de fiscalização da função social da terra não se submetem a prazo de validade:

MANDADO DE SEGURANÇA - REFORMA AGRÁRIA – DESAPROPRIAÇÃO. NOTIFICAÇÃO. PRAZO DO LAUDO DE VISTORIA. FATOS E PROVAS. 1. A nulidade da notifi-

cação fica afastada com a comprovação de que o levantamento pericial foi acompanhado por prepostos do proprietário do imóvel, sem qualquer impugnação ou recurso na esfera administrativa. 2. É desnecessária a expedição de notificação à entidade de classe, desde que não tenha sido ela a deflagrar o processo expropriatório. 3. O art. 2º, § 4º, da Lei 8.629/93 não fixa prazo de validade do laudo de vistoria ou termo final para edição do decreto de declaração de interesse social, para fins de reforma agrária. 4. Para que se possa concluir que a produtividade do ano da vistoria foi prejudicada pela seca, é necessário que se faça prova cabal de que, nos anos anteriores, o imóvel era produtivo. 5. Questionamentos relativos à utilização da propriedade e não observância da área de reserva legal envolvem fatos e provas, inviáveis de serem debatidos em sede de mandamus. 6. Segurança denegada. (STF - MS: 25016 DF, Relator: Min. ELLEN GRACIE, Data de Julgamento: 27/10/2005, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 25-11-2005 PP-00006 EMENT VOL-02215-02 PP-00279 LEXSTF v. 28, n. 325, 2006, p. 189-195 RNDJ v. 6, n. 74, 2006, p. 59-61).

Conclusão

Por todo exposto, há necessidade de propositura de ADI para retirar do ordenamento pátrio a previsão impugnada (§ 9º do art. 6º da Lei 8.629/93) por ferir as disposições constitucionais dos artigos 5º, XXIII, 184, 185 e 186 da Constituição Federal e os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência previstos no art. 37 da Constituição Federal.

III – DA TUTELA DE URGÊNCIA

O pedido de medida cautelar justifica-se pelo iminente acirramento de conflitos agrários e agravamento da situação de penúria e marginalização de pessoas cuja subsistência depende das políticas constitucionais que são demandadas do Estado, bem como pelo iminente risco de prejuízos bilionários ao patrimônio público – tanto com a retirada do acervo de terras do patrimônio público, quanto com a sucumbência do Estado nas ações judiciais em que litiga pelas terras nas quais os CATPs foram descumpridos pelos particulares.

A legislação impugnada na presente representação torna letra morta, por meio de Lei (sequer de Emenda Constitucional), várias disposições constitucionais expressas sobre direitos e garantias fundamentais, contratação com o Poder Público (licitação e alienação de bens) e sobre função social da propriedade e reforma agrária.

Por oportuno, resta demonstrado que não foram preservadas pela Lei sequer as situações em que o domínio esteja sendo questionado nas esferas administrativa ou judicial, que sejam objeto de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária,

nem as áreas sobre as quais recaiam interesses públicos ou sociais, chancelando um verdadeiro saque ao patrimônio público nacional.

IV – CONCLUSÃO

Pelo exposto, a LEI 14.757, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2023, que altera a Lei 11.952, de 25 de junho de 2009, a Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, são inconstitucionais no que se refere aos arts. 15-A e 16-A inseridos na Lei 11.952/2009 e no § 9º do art. 6º inseridos na Lei 8.629/1993, conforme os fundamentos de fato e direito expostos na presente representação.

Nesse contexto, referida Lei (arts. 15-A e 16-A da Lei 11.952/2009) é materialmente inconstitucional, ao menos:

i) por violação ao princípio constitucional da irretroatividade da Lei para desconstituir o Ato Jurídico Perfeito, art. 5º, inciso XXXVI que assegura entre os direitos e garantias fundamentais que *“a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”*;

ii) por violação ao princípio constitucional da função social da propriedade, prescrito no art. 5º, XXIII que preconiza que *“a propriedade atenderá a sua função social”*, além de violação direta aos arts. 170,III, 184, 186 e 188 da CRFB/88;

iii) por violação ao direito constitucional da reforma agrária, com afronta direta aos arts. 3º, I a IV e arts. 184 e 187 da Constituição Federal, sendo que este art. 187, § 2º prescreve: *“serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária”*.

iv) por violação ao princípio constitucional da igualdade ou isonomia, art. 5º, caput que dispõe *“todos são iguais perante a lei”*; *art. 37, caput violando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como o inciso XXI do mesmo art. 37, violando o princípio da isonomia licitatória*;

v) porque a Constituição da República e a legislação asseguram o exercício do direito de propriedade (art. 5º, inciso XXII, CF), desde que cumprida sua função social (art. 5º, inciso XXIII, e 186, CF), bem como medidas eficazes, sob o crivo do Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, CF), para retomada de imóveis irregularmente ocupados.

Ainda, com relação ao § 9º do art. 6º da Lei 8.629/93, é igualmente materialmente inconstitucional, pois **fere os artigos 5º, XXIII, 184, 185 e 186 da Constituição Fe-**

deral, bem como ao corromper a lógica de um processo sancionatório, de igual forma **ferre os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência previstos no art. 37 da Constituição Federal.**

Diante do exposto, Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República, pugna-se pela análise da presente representação com objetivo de ajuizamento urgente, no Supremo Tribunal Federal, de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, visando à declaração da inconstitucionalidade dos arts. 15-A e 16-A da Lei 11.952/2009 e § 9º do art. 6º da Lei 8.629/93, introduzidos pela Lei 14.757/2023, de 19/12/2023.

Porto Velho, data da assinatura eletrônica.

(assinado eletronicamente)

Raphael Luis Pereira Bevilaqua
Procurador Regional dos Direitos do Cidadão

Assinado com login e senha por RAPHAEL LUIS PEREIRA BEVILAQUA, em 22/05/2024 15:08. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaoodocumento>. Chave fca97c35.1b3e79e8.f90d9f8a.c3cac848