

***EXCELENTESSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL***

**A PROCURADORA GERAL DA REPÚBLICA**

com fundamento no disposto nos arts. 102, inciso I, alínea “a”, e 103, inciso VI, da Constituição Federal, e nos dispositivos da Lei 9.868/99, vem propor **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** impugnando a constitucionalidade dos artigos 4º, § 2º (interpretação conforme a Constituição), 13, 15 § 1º (interpretação conforme a Constituição), e 15 §§ 4º e 5º, todos da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

## ***DOS FATOS***

2. A Lei nº 11.952/2009, que resultou da conversão da Medida Provisória nº 458/2009, “*dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal*”.

3. O referido ato normativo prevê, dentre outras medidas, a transferência de propriedade fundiária ou a concessão de direito real de uso, de terras rurais da União de até 1500 (mil e quinhentos) hectares para pessoas físicas brasileiras, que sejam ocupantes mansas e pacíficas destas áreas desde 1º de dezembro de 2004, e que as explorem economicamente de forma direta, desde que satisfeitos determinados pressupostos.

4. De acordo com dados do Governo Federal, as áreas destinadas à regularização representam cerca de 67 milhões de hectares, o que corresponde a aproximadamente 13,42% de toda a Amazônia Legal. Trata-se, portanto, de uma imensidão de terras públicas, que totalizam área mais de quinze vezes maior que o Estado do Rio de Janeiro, e quase três vezes o Estado de São Paulo, superior, ainda, ao território de países como a França, a Espanha e a Alemanha.

5. Estas terras serão transferidas de forma gratuita ou onerosa para particulares, neste segundo caso, em condições econômicas bastante vantajosas, sem a necessidade de realização de prévio procedimento licitatório. Portanto, foi legalmente autorizada a apropriação privada de valiosíssimo patrimônio público.

6. É certo que a regularização fundiária de terras federais na Amazônia visa a atingir dois escopos legítimos: promover a inclusão

social e a justiça agrária, dando amparo a posseiros de boa-fé, que retiram da terra o seu sustento; e aperfeiçoar o controle e a fiscalização do desmatamento na Amazônia, ao permitir uma melhor definição dos responsáveis pelas lesões ao meio ambiente nas áreas regularizadas.

7. Contudo, em diversos pontos, a Lei nº 11.952/09 afastou-se destes objetivos, instituindo privilégios injustificáveis em favor de grileiros que, no passado, se apropriaram ilicitamente de vastas extensões de terra pública. Estas grilagens freqüentemente envolveram emprego extremo de violência, uso de trabalho escravo e degradação, em grande escala, do meio ambiente.

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

9. Portanto, alguns dispositivos do ato normativo em questão afrontaram a Constituição Federal, dando ensejo à propositura da presente ação.

***A INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO DO ART. 4º, § 2º: O DIREITO À TERRA DOS QUILOMBOLAS E POPULAÇÕES TRADICIONAIS***

10. O nosso direito interno não está isolado no contexto global. Um rápido exercício comparativo permite visualizar como a Constituição brasileira reflete o desenvolvimento do direito internacional no reconhecimento e respeito às diferenças étnicas e culturais das sociedades nacionais. Vejamos.

11. A Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural proclama, em seu artigo 4, que *a defesa da diversidade cultural é um imperativo ético, inseparável do respeito à dignidade da pessoa humana*. E, na Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais<sup>1</sup>, em seu artigo 5, as partes se comprometem a *adotar medidas para a proteção e a promoção da diversidade das expressões culturais*.

12. No artigo 215, a Constituição determina que *o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais*. E como sinais distintivos da identidade dos diversos grupos formadores da sociedade brasileira, inclui, dentre outros, suas *formas de expressão* e seus *modos de criar, fazer e viver* (art. 216, I e II).

13. Nos preâmbulos da Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, consta que *a cultura deve ser considerada como o conjunto dos traços distintivos espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou um grupo social e que abrange, além das artes e das letras, os modos de vida, as maneiras de viver juntos, os sistemas de valores, as tradições e as crenças; a cultura se encontra no centro dos debates contemporâneos sobre a identidade, a coesão social e o desenvolvimento de uma cultura fundada no saber*.

14. Assim, tanto a Constituição como a Declaração incorporam um conceito de cultura que tem em conta não a sua expressão folclórica, monumental, arquitetônica e/ou arqueológica, e sim o conjunto de valores, representações e regulações de vida que orientam os diversos grupos sociais. Há um deslocamento, portanto, do passado para o presente, e interlocução e ação passam a ser os elementos centrais do conceito.

---

<sup>1</sup> Ratificada por meio do Decreto Legislativo 485/2006

15. No mesmo passo, a Convenção 169, da OIT<sup>2</sup>, reconhece, ao lado dos povos indígenas, outros tantos grupos *cujas condições sociais, econômicas e culturais os distingu[em] de outros setores da coletividade nacional*, arrolando, para todos eles, um rol de direitos específicos.

16. A Constituição brasileira o fez expressamente em relação aos índios e aos quilombolas (arts. 231, 232 e 68 do ADCT). E, sem nomeá-los, também teve como destinatários de direitos específicos os demais grupos que tivessem formas próprias de expressão, e de viver, criar e fazer. É o que decorre da literalidade das regras antes referidas, inscritas nos artigos 215 e 216. Inspirado nessa compreensão, vem o Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, a instituir a política nacional de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, sustentada no tripé cultura/identidade/territorialidade.

17. Os territórios físicos onde estão esses grupos constituem-se em espaços de produção e reprodução cultural, não sendo, portanto, algo exterior à identidade, mas sim a ela imanente.

18. Forte nessa compreensão, a Convenção 169 da OIT estabelece:

*Artigo 13*

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

*(...)*

*Artigo 14*

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

19. Retornando à lei em discussão, o seu art. 4º tem a seguinte redação:

---

<sup>2</sup> Promulgada pelo Decreto 5.051/2004

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

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

*II – tradicionalmente ocupadas por população indígena;*

*III – de florestas públicas, nos termos da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, de unidades de conservação ou que sejam objeto de processo administrativo voltado à criação de unidades de conservação, conforme regulamento; ou*

*IV – que contenham acessões ou benfeitorias federais.*

*§ 1º As áreas ocupadas que abranjam parte ou a totalidade de terrenos de marinha, terrenos marginais ou reservados, seus acrescidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação nos termos do art. 20 da Constituição Federal, poderão ser regularizadas mediante outorga de título de concessão de direito real de uso.*

*§ 2º As terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área serão regularizadas de acordo com as normas específicas, aplicando-se-lhes, no que couber, os dispositivos desta Lei.”*

20. Diferente era o texto da MP 458, da qual se originou a presente lei:

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

*(...)*

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

21. A alteração havida parece sugerir que terras tradicionalmente ocupadas por comunidades quilombolas e tradicionais possam ser regularizadas em favor de terceiros, diferentemente do que ocorre com as terras indígenas.

22. Porém, tal interpretação afronta a Constituição, em especial o seu art. 216, pelo qual está suficientemente claro que o exercício de direitos culturais não é uma prerrogativa de povos indígenas.

23. Se há outros grupos que se distinguem da sociedade de grande formato, e possuem *modos próprios de fazer, criar e viver*, não é

razoável que tenham, no particular, estatuto jurídico diverso do dos indígenas. Em ambas as hipóteses, o território é o espaço de exercício de direitos culturais/identitários e, como tal, fora de comércio.

24. Contudo, é possível interpretar o art. 4º, § 2º, da Lei 11.952/09 para assentar que só se permite a regularização fundiária das terras tradicionalmente ocupadas por comunidades quilombolas e tradicionais em favor delas próprias.

25. Daí a necessidade de interpretação conforme a Constituição do referido preceito, para que, sem redução de texto, seja declarada a inconstitucionalidade da exegese que possibilita a regularização fundiária de áreas ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais, em favor de terceiros.

### ***A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 13: RAZOABILIDADE E PROIBIÇÃO DE PROTEÇÃO DEFICIENTE***

26. Reza o art. 13 da Lei nº 11.952/2009:

*“Art. 13. Os requisitos para a regularização fundiária dos imóveis de até 4 (quatro) módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante, sujeita a responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil, dispensada a vistoria prévia.*

*Parágrafo único. É facultado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão determinar a realização de vistoria de fiscalização do imóvel rural na hipótese prevista no caput deste artigo.”*

27. Ocorre que a ausência de vistoria prévia nas áreas de até quatro módulos fiscais é extremamente problemática, por diversas razões.

28. Em primeiro lugar, ela constitui verdadeiro convite à fraude, ao permitir que títulos de propriedade ou concessões de direito real de uso

sejam outorgados a pessoas que não ocupam diretamente as áreas reivindicadas de forma mansa e pacífica desde 2004, ou que nela não exerçam qualquer cultura.

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

30. Não se trata de mera especulação ou de vão exercício de futurologia. O mínimo conhecimento da dinâmica das relações fundiárias na Amazônia induz à conclusão de que o quadro acima descrito é de forte probabilidade.

31. Por isso, pode-se afirmar que a ausência de vistoria prevista no art. 13 da Lei 11.952/2009 viola o princípio constitucional da razoabilidade, que tem assento na cláusula do devido processo legal (art. 5º, LIV, CF), na sua dimensão substantiva. Como destacou Luis Roberto Barroso,

*“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. Além disso, há que se tomar em conta, também, os valores fundamentais da organização estatal, explícitos ou implícitos, como a ordem, a segurança, a paz, a solidariedade; em última análise, a justiça. A razoabilidade é, precisamente, a adequação de sentido que deve haver entre esses elementos.”<sup>3</sup>*

32. Ora, considerando a realidade empírica da Amazônia Legal – que esta Corte poderá aferir em sede de audiência pública - é evidente que a medida adotada, de regularização de áreas sem prévia vistoria, não conduz à finalidade objetivada, de realização de justiça social na distribuição de terras. Pelo contrário, ela expõe a grave e desnecessário risco uma série de bens jurídicos

---

<sup>3</sup> *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 206.

constitucionalmente tutelados, como o patrimônio público e os direitos de grupos étnicos e culturais.

33. Cabe aqui invocar também o princípio da vedação à proteção deficiente de bens jurídicos constitucionalmente tutelados, que representa uma das facetas do princípio da proporcionalidade.

34. Diante do reconhecimento de que o Estado tem o dever de agir na proteção de bens jurídicos de índole constitucional, a doutrina vem assentando que a violação à proporcionalidade não ocorre apenas quando há excesso na ação estatal, mas também quando ela se apresenta manifestamente deficiente.<sup>4</sup> O STF já empregou esta categoria em algumas decisões, como quando rechaçou a extensão à união estável da aplicação do dispositivo do Código Penal (hoje revogado), que previa a extinção de punibilidade do crime do estupro sempre que o autor se casasse com a vítima. De acordo com o Ministro Gilmar Mendes:

*“Quanto à proibição de proteção insuficiente, a doutrina vem apontando para uma espécie de garantismo positivo, ao contrário do garantismo negativo (que se consubstancia na proteção contra excessos do Estado) já consagrado pelo princípio da proporcionalidade. A proibição da proteção insuficiente adquire importância na aplicação de direitos fundamentais de proteção, que se consubstancia naqueles casos em que o Estado não pode abrir mão da proteção do direito penal para garantir a proteção do direito fundamental.”* (RE 418.376, DJ 23/03/2007)

35. A violação à proporcionalidade, na sua faceta de proibição à proteção insuficiente, se materializa, no caso, diante da constatação de que, ao dispensar a vistoria para regularização de terras na Amazônia, o legislador expôs bens jurídicos de máxima importância sem uma razão suficientemente forte que justificasse esta sua opção. A economia de trabalho e de tempo dos órgãos e servidores públicos que deixarão de fazer as vistorias nem de longe compensa a

<sup>4</sup> Cf. Martin Borowski. *La Estructura de los Derechos Fundamentales*. Trad. Carlos Bernal Pulido. Bogotá: Universidad Externado de Colômbia, 2003, p. 162/166; Ingo Wolfgang Sarlet. “Constituição e Proporcionalidade: O Direito Penal e os Direitos Fundamentais entre a Proibição de Excesso e Deficiência”. In: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 47, 2004, p. 60-122; e Lênio Luiz Streck. “Bem Jurídico e Constituição: Da Proibição do Excesso (*Übermassverbot*) à Proibição de Proteção Deficiente (*Untermassverbot*)”. Boletim da Faculdade de Direito, v. 80, 2004, p. 303/345.

gravíssima lesão ao patrimônio público e aos direitos de grupos étnicos/culturais, que será provocada pela abstenção estatal em questão.

***A INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO DO ART. 15, § 1º, PARA “SALVAR” O ART. 15 DA LEI 11.952/2009: A VIOLAÇÃO DO DEVER ESTATAL DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE AMAZÔNICO***

36. Dispõe o art. 15 da Lei nº 11.952/2009:

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

*I – o aproveitamento racional e adequado da área;*  
*II – a averbação da reserva legal, incluída a possibilidade de compensação na forma de legislação ambiental;*  
*III – a identificação das áreas de preservação permanente e, quando couber, o compromisso para sua recuperação na forma da legislação vigente;*  
*IV – a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e*  
*V – as condições e forma de pagamento.*

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

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

*§ 3º Os títulos referentes às áreas de até 4 (quatro) módulos fiscais serão intransferíveis e inegociáveis por ato inter vivos pelo prazo previsto no caput.*

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

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

*§ 6º O beneficiário que transferir ou negociar por qualquer meio o título obtido nos termos desta Lei não poderá ser beneficiado*

*novamente em programas de reforma agrária ou de regularização fundiária.”*

37. Da leitura do referido dispositivo, verifica-se que o legislador não protegeu adequadamente o direito ao meio ambiente. Aqui, dois pontos têm especial relevo: (a) não se condicionou a regularização fundiária à recuperação das áreas já degradadas no passado pelo próprio ocupante ou seus antecessores; e (b) previu-se que apenas o desmatamento irregular realizado em área de preservação permanente ou de reserva legal daria ensejo à reversão da área em favor da União, mas não o desmatamento irregular em outros trechos das terras regularizadas.

38. Portanto, o legislador falhou gravemente no seu dever de proteção em relação ao meio ambiente, premiando aqueles que lesaram a Floresta Amazônica no passado, ao não lhes impor, como condição para fruição da benesse legal, sequer a recuperação da degradação a que deram causa. Falhou o legislador, também, ao deixar injustificadamente de sancionar outras hipóteses de desmatamento irregular, tal como se dá, a título meramente exemplificativo, com o desmatamento sem autorização competente, sem plano de manejo ou sem estudo de impacto ambiental.

39. Não é preciso nenhum esforço exegético para concluir sobre a existência de um dever de proteção do Estado no que tange à preservação e recuperação do meio ambiente, tendo em vista o texto expresso da Constituição Federal (art. 225, *caput*, e § 1º, I, CF). Como tem assentado o STF, “*o meio ambiente constitui patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido pelos organismos sociais e pelas instituições estatais, qualificando-se como encargo que se impõe – sempre em benefício das presentes e das futuras gerações – tanto ao Poder Público como à coletividade em si mesma considerada*” (MS 22.164-0/SP, Rel. Min. Celso Mello).

40. Este dever é ainda mais intenso em relação à Floresta Amazônica brasileira, tendo em vista não apenas a sua relevância transcendental para as gerações presentes e futuras de todo o planeta, como também a expressa alusão no texto constitucional a este importantíssimo patrimônio nacional (art. 225, § 4º, CF).

41. Neste quadro, é inadmissível que o Estado abstenha-se de exigir daqueles que receberão terras públicas que, no mínimo, recuperem o meio ambiente que eles mesmos, ou seus antecessores, lesaram, máxime diante do fato de que existe responsabilidade civil objetiva em matéria ambiental (art. 225, §3º, CF). Da mesma forma, é injustificável que o legislador opte por se omitir diante do desmatamento irregular realizado fora de área de preservação permanente ou de reserva legal.

42. Em ambos os casos, configura-se uma evidente violação ao princípio da proporcionalidade, na sua dimensão de proibição de proteção insuficiente (*Untermassverbot*)<sup>5</sup>, já que a deficiência na tutela ao meio ambiente amazônico que se evidencia no caso não é justificada por nenhum interesse público relevante.

43. Por outro lado, a doutrina mais autorizada e a jurisprudência do STF vêm relativizando a idéia clássica, de inspiração kelseniana, de que a jurisdição constitucional só poderia operar como um “legislador negativo”. Hoje, tem-se admitido cada vez mais no Brasil, à semelhança do que ocorre em países como Itália, França e Alemanha, a adoção de decisões de conteúdo aditivo, que acrescentem um conteúdo necessário a atos normativos, sempre que isso se afigure essencial para a garantia da Constituição<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Sobre a aplicação do princípio da proporcionalidade, na sua faceta de proibição da proteção deficiente, em matéria ambiental, veja-se Tiago Fensterseifer. *Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 229/231.

<sup>6</sup> Cf. Gilmar Ferreira Mendes. Inocêncio Paulo Coelho e Paulo Gustavo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008, p. 1255-1257.

44. No caso presente, esta interpretação aditiva pode realizar-se a partir de uma interpretação conforme a Constituição do art. 15, inciso I, acima transscrito. O Supremo deve declarar que o aproveitamento racional e adequado, aludido no preceito em questão, envolve também o dever de não provocar **qualquer** tipo de desmatamento irregular na área regularizada, bem como o de também recuperar as lesões ambientais causadas pelo ocupante ou por seus antecessores **antes** da regularização fundiária.

45. Isto porque tais providências são imposições da Constituição, diante do dever do Estado de defender o meio ambiente, cujo descumprimento ensejaria a invalidade de todo o art. 15 da Lei nº 11.952/09.

***A FLAGRANTE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 15, § 4º:  
VIOLAÇÃO DA IGUALDADE E DESVIO DE PODER LEGISLATIVO***

46. Da leitura dos §§ 3º e 4º do art. 15 da Lei 11.592/2009, acima transcritos, percebe-se que, em relação às áreas regularizadas de até 4 (quatro) módulos fiscais, o prazo de inalienabilidade fixado pelo legislador é de 10 (dez) anos, mas para as áreas que tenham entre 4 (quatro) e 15 (quinze) módulos fiscais, este prazo é de apenas 3 (três) anos.

47. Qual a justificativa para esta diferenciação, que trata de maneira muito mais favorável os que adquirem terras maiores em relação àqueles que recebem áreas menores? Não há, aqui, qualquer justificativa legítima, calcada em interesse público. Pelo contrário, tem-se uma flagrante discriminação, que beneficia os que menos precisam, e ainda favorece a especulação imobiliária na Amazônia, às custas do patrimônio público.

48. O princípio da isonomia, proclamado no *caput* do art. 5º da Lei Maior, veda diferenciações injustificadas e desarrazoadas. Em

matéria de igualdade, o ônus argumentativo pesa sobre quem sustenta a validade das medidas discriminatórias e não sobre os que preconizam o tratamento igual. Como ressaltou Robert Alexy, “*se não há nenhuma razão suficiente para a permissão de um tratamento desigual, então está ordenado um tratamento igual... Como se tem observado reiteradamente, a máxima geral de igualdade estabelece assim a carga de argumentação para os tratamentos desiguais*”<sup>7</sup>.

49. Na hipótese, além da ofensa à igualdade, verifica-se um nítido desvio de poder legislativo, já que não se vislumbra na diferenciação adotada qualquer resquício de interesse público, mas apenas o indisfarçado propósito de favorecer os mais poderosos, abrindo espaço para que pratiquem especulação imobiliária ao abrigo da lei. Eles poderão obter lucro extraordinário com o “negócio”, pois receberão as terras públicas, sem licitação, em condições econômicas extremamente favoráveis (vide art. 12, § 1º, da Lei nº 11.952/09) e poderão revendê-las pouco tempo depois, a preço de mercado, locupletando-se às custas do Erário.

50. E, caracterizada a inconstitucionalidade do art. 15, § 4º, da Lei nº 11.952/09, o mesmo destino se impõe ao § 5º do mesmo dispositivo, por arrastamento.

### ***DA MEDIDA CAUTELAR***

51. Estão presentes os pressupostos para concessão de medida cautelar na presente ação direta de Inconstitucionalidade.

52. Com efeito, o *fumus boni iuris* está caracterizado por todos os argumentos acima expostos, que evidenciam os vícios de inconstitucionalidade das normas impugnadas.

<sup>7</sup> Robert Alexy. *Teoria de los Derechos Fundamentales*. Trad. Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1993, p. 395-396.

53. Já o *periculum in mora* decorre do caráter irreparável ou de difícil reparação dos efeitos que as normas questionadas tendem a gerar. De fato, tais normas atingem o meio ambiente, e as lesões ambientais são, com grande frequência, de caráter irreparável. Diante do princípio geral da prevenção, e tendo em vista que está em jogo nada menos do que a integridade da Floresta Amazônica, a necessidade da medida cautelar se torna irrefutável.

54. Por outro lado, os prejuízos aos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais também são irreparáveis, pois o que se compromete, ao fim e ao cabo, é a própria existência significativa desses grupos, porque subtraído o espaço territorial onde podem compreender a si próprios.

55. Não bastasse, os atos praticados com base nas normas impugnadas podem gerar grande insegurança jurídica na Amazônia, com profundos reflexos na estabilidade das relações sociais na região.

56. Diante deste quadro, postula a autora, após o cumprimento das formalidades legais, seja concedida medida cautelar, para:

**(a)** determinar que, até o julgamento do mérito desta ação, o art. 4º, § 2º, da Lei nº 11.592/2009 seja interpretado em conformidade com a Constituição, de modo a afastar a exegese que permite a regularização, em favor de terceiros, de áreas ocupadas por remanescentes de quilombos ou outras comunidades tradicionais, aqui compreendidos também os espaços necessários à reprodução física, cultural, social e econômica destes grupos étnicos;

**(b)** suspender a aplicação do art. 13 da Lei nº 11.592/09;

**(c)** determinar que, até o julgamento do mérito desta ação, seja adotada interpretação conforme a Constituição do art. 15, § 1º, da Lei nº 11.592/09, para assentar que “o aproveitamento racional e

adequado” das áreas regularizadas compreende o dever de não realizar qualquer tipo de desmatamento irregular nas mesmas, bem como a obrigação de reparar as lesões ao meio ambiente nelas causadas por seus ocupantes ou antecessores, inclusive as anteriores à data da regularização;

**(d)** suspender, até o julgamento do mérito da ação, a aplicação do art. 15, § 4º da Lei nº. 11.592/09, determinando-se que, até lá, o prazo de inalienabilidade das áreas regularizadas de mais de 4 (quatro) e menos de 15 (quinze) módulos fiscais seja de 10 (dez) anos.

### ***DO PEDIDO***

58. Requer, ao final, sejam julgados procedentes os pedidos, para:

**(a)** determinar, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, que o art. 4º, § 2º, da Lei nº 11.592/2009 seja interpretado em conformidade com a Constituição, de modo a afastar a exegese que permite a regularização, em favor de terceiros, de áreas ocupadas por remanescentes de quilombos ou outras comunidades tradicionais, nelas estando compreendidas também os espaços necessários à reprodução física, cultural, social e econômica destes grupos étnicos;

**(b)** declarar a constitucionalidade do art. 13 da Lei nº 11.592/09, com reconhecimento da necessidade de vistoria prévia para a regularização fundiária de que trata a lei;

- (c)** determinar, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, que seja adotada interpretação conforme a Constituição do art. 15, § 1º, da Lei nº 11.592/09, para assentar que “o aproveitamento racional e adequado” das áreas regularizadas, previsto no preceito em questão, comprehende a obrigação de não realização de qualquer tipo de desmatamento irregular nas mesmas áreas, bem como dever de reparar as lesões ao meio ambiente nelas causadas por seus ocupantes ou antecessores, inclusive as ocorridas anteriormente à data da regularização;
- (d)** declarar a inconstitucionalidade do art. 15, § 4º, da Lei nº. 11.592/09, e, por arrastamento, também do art. 15, § 5º, da mesma lei, com o reconhecimento de que o prazo de inalienabilidade das áreas regularizadas de mais de 4 (quatro) e menos de 15 (quinze) módulos fiscais é de 10 (dez) anos.

59.

Considerando, outrossim, a relevância da matéria, bem como o fato de que ela envolve matéria que se reveste de certa complexidade, protesta a autora pela convocação de audiência pública, nos termos do art. 9º, § 1º, da Lei nº 9.868/99.

Brasília, 7 de julho de 2009.

**DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA**  
*PROCURADORA GERAL DA REPÚBLICA*