

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
AUTOR – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES RURAIS
AGRICULTORES E AGRICULTORAS FAMILIARES - CONTAG
INTERESSADOS – UNIÃO E ESTADO DO MARANHÃO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO EGRÉGIO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL

MEDIDA CAUTELAR – MEDIDA URGENTE
PLANTÃO JUDICIÁRIO NO RECESSO

SEMPRE MADRUGADA
Para quem viaja ao encontro do sol,
é sempre madrugada.
(Helena Kolody, in Sempre Palavra, 1985)

A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES RURAIS
AGRICULTORES E AGRICULTORAS FAMILIARES – CONTAG, entidade sindical de grau superior, reconhecida pelo Decreto Presidencial 53.517, de janeiro de 1964, com sede na SMPW Quadra 01, Conjunto 02, Lote 02 – Núcleo Bandeirante, DF, inscrita junto ao CNPJ sob n. 33.683.202/0001-34, neste ato representada pelo seu presidente Aristides Veras dos Santos, brasileiro, casado, agricultor familiar, residente e domiciliado em Brasília DF, portador da CI 2.739.983 SSP-PE e do CPF448.401.104-25, na forma de seus atos organizacionais, por seu advogado, conforme instrumento de procuração anexo, vem perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 102, I, “a” da Constituição da República e na Lei nº 9.868/99, para propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

Em face de dispositivo que alteram a Lei Estadual nº 12.169, de 19 de dezembro de 2023, do Estado do Maranhão, aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão e sancionada pelo Excelentíssimo Governador do Estado, publicada no Diário Oficial do Poder Executivo do Estado do

Maranhão do dia 19 de dezembro de 2023, especificamente o arts. 12, inciso II; 13; 17, 18, 27, 28, 29, 30, 31, os quais afrontam a Constituição Federal consoante os termos do art. 25, § único, do art. 23, VI e VII, do art. 26, IV, do art. 37, do art. 170, VI, do art. 174, do art. 186, do art. 188, do art. 225, §5º, do art. 231 e do art. 68 do ADCT, bem como da própria Convenção 169, da OIT, por afronta à necessária tutela do patrimônio público, em evidente posição de incompatibilidade e confronto com a Constituição da República Federativa e com o referido Tratado Internacional de Direitos Humanos, o que faz pelos seguintes fundamentos:

I – LEGITIMIDADE E PERTINÊNCIA TEMÁTICA

Conforme prova seus documentos constitutivos, juntados com a presente petição inicial, a **AUTORA**¹ é confederação sindical de âmbito nacional, sendo um dos atores a quem a se concede a prerrogativa de provocar o processo de controle concentrado de constitucionalidade, conforme dispõe o art. 103, IX, da Constituição da República.

Não se tratando de ente legitimado universal ao processo de controle de constitucionalidade, necessário se faz demonstrar a pertinência temática entre os objetivos da entidade e o mérito da ação que se pretende instaurar. No caso presente, como será sobejamente demonstrado mais adiante, pretende-se com a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade ver declarada inconstitucional, totalmente, uma lei estadual que alterou dispositivos da Lei de Terras do Maranhão, a Lei Estadual nº 5.315, de 23 de dezembro de 1991. Assim, totalmente pertinente com a finalidade estatutária da **AUTORA** que, dentre outros, busca “*organizar, apoiar e desenvolver as ações que visem a conquista de melhores condições de vida e de trabalho para a categoria profissional dos trabalhadores rurais agricultores familiares e para o conjunto da classe trabalhadora*” e também “*lutar pela implementação de uma reforma agrária ampla, geral e massiva, com a participação dos*

¹ **CONTAG** - Art. 3º. A CONTAG é constituída com as seguintes finalidades: I. organizar, apoiar e desenvolver as ações que visem a conquista d melhores condições de vida e de trabalho para a categoria trabalhadora rural e para o conjunto da classe trabalhadora; II. defender e lutar pela manutenção e ampliação das liberdades e garantias democráticas como instrumento de defesa dos direitos e conquistas dos trabalhadores, trabalhadoras e de suas organizações sindicais; [...] VII. lutar por melhores condições de trabalho, de salário, de segurança e de vida digna para os assalariados e assalariadas rurais; VIII. *lutar pela implementação de uma reforma agrária ampla, geral e massiva, com a participação dos trabalhadores e trabalhadoras rurais e de suas entidades sindicais, que assegure a democratização do acesso á terra*; IX. lutar pela implementação de uma política agrícola diferenciada que promova o fortalecimento e a valorização da agricultura familiar; [...] XIII. lutar contra qualquer forma de discriminação por motivo de sexo, idade, cor, raça, etnia, filiação partidária, estado civil ou crença religiosa; [...] XVII. lutar por um meio ambiente saudável e equilibrado, promovendo a sua conservação e utilização sustentável, visando o bem-estar das gerações atuais e futuras; XVIII. lutar pela preservação do patrimônio artístico e cultural; [...] XX. reivindicar, monitorar e avaliar a implementação de políticas públicas que atendam aos interesses e necessidades dos homens e mulheres do campo, visando o seu pleno desenvolvimento e a melhoria das suas condições de vida”.

trabalhadores rurais agricultores e agricultoras familiares e de suas entidades sindicais, que assegure a democratização do acesso à terra e a defesa da terra e da territorialidade”.

Exatamente por esse motivo é que foi reconhecida a legitimidade ativa da **AUTORA** para ajuizamento da ADI nº 5.623, já julgada em seu mérito, constando assim do voto condutor do acórdão, da lavra da Ministra Cármen Lúcia: *“Considerando-se suas finalidades estatutárias e o que tema posto em questão na presente ação tem-se por plenamente preenchido o requisito da pertinência temática e adequado o instrumento de que se vale a entidade para promover o debate constitucional”.* (STF - ADI 5623, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 28-11-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 30-11-2022 PUBLIC 01-12-2022).

II – OS FATOS E OS ATOS NORMATIVOS IMPUGNADOS

Acatando proposição de iniciativa parlamentar, foi aprovada e posteriormente sancionada no Maranhão a Lei Estadual nº 12.169, de 19 de dezembro de 2023, que alterou significativamente a denominada Lei de Terras do Maranhão, a Lei Estadual nº 5.315, de 23 de dezembro de 1991, imprimindo nova redação a 09 (nove) dos seus 44 (quarenta e quatro) artigos.

Pelo novo texto legal, os direitos dos agricultores familiares sofreram enormes retrocessos, pois a Lei de Terras do Maranhão recebeu drástica alteração com derrogação de institutos nela previstos. Dentre eles, a possibilidade de doação de terras rurais para entidades do campo, como cooperativas e associações, e até mesmo a proteção para reserva legal de áreas, decorrente de preservação ambiental e ecológica, passando a ser vedada, absurdamente, a regularização fundiária em favor de povos e comunidades tradicionais, como quilombolas e quebradeiras de coco babaçu. E o acesso às terras no Maranhão, que antes era reservado aos agricultores familiares, pois a área máxima a ser titularizada em favor de particular não era superior a 04 (quatro) módulos fiscais e com a nova redação passou a ser de área que, dependendo do município, pode alcançar até 50 (cinquenta) módulos fiscais.

A recente aprovação da proposição pela Assembleia Legislativa, há pouco mais de 20 (vinte) dias, no último dia 19 de dezembro de 2023, agora sancionada como lei, gerou forte reação contrária dos movimentos sociais do campo. Em primeiro, houve a manifestação contra a própria aprovação do projeto de lei, que tramitou estranhamente em regime de urgência, na semana que antecedeu a sua inclusão na ordem do dia, a exemplo de nota emitida pela Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Maranhão – FETAEMA. Nesta nota, inclusive, foram propostos debates, com a participação da sociedade e interessados, para que o projeto contivesse normas de salvaguardas dos povos e comunidades tradicionais. De nada adiantou! A proposta foi submetida a votação, e acabou sendo aprovado o projeto na última sessão do mês de dezembro. Nada obstante, foi a proposição aprovada pelo Poder Legislativo foi sancionada como Lei Estadual nº 12.169/2023, ora impugnada.

Nesse instante, os movimentos sociais do campo tornaram a se manifestar de forma muito incisiva e contrária, dessa vez em nota conjunta, assinada por 257 (duzentas e cinquenta e sete) entidades representativas dos movimentos sociais do campo.

O Departamento de Mediação e Conciliação de Conflitos Agrários do Ministério do Desenvolvimento Agrário também emitiu nota pública, com o título “*Sobre a Lei n. 12.169, de 19 de dezembro de 2023, do Estado do Maranhão*”, em que manifestou “suas preocupações” e se apresentou à disposição das autoridades estaduais e da sociedade para “*construção de soluções de mediação e conciliação que conduzam à paz social*”. Isso porque, a seu ver, a lei gera “*potencial de acirramento de conflitos agrários*” e que “*ao possibilitar a ‘regularização fundiária’ de áreas até 2.500 hectares*” pode “*fomentar uma verdadeira corrida pela grilagem de terras, inclusive mediante o uso da violência*”. Circunstância reveladora da gravidade dos fatos.

Para a melhor compreensão de todas as mudanças impostas pela nova lei, ora impugnada, apresenta-se o quadro abaixo com a comparação das redações anterior e posterior a nova lei.

REDAÇÃO ANTERIOR LEI Nº 5.315/91	NOVA REDAÇÃO ALTERADO PELA LEI Nº 12.169/2023
Art. 12. A legitimação de posse prevista nesta Lei visa atender ao beneficiário do imóvel rural até 50ha que ocupe terras de domínio público, tornando-as produtivas com seu trabalho e o de sua família, preenchidos os seguintes requisitos: I – não ser proprietário de imóvel rural; II – comprove a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano.	Art. 12. (...) I - (...) II - comprove a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo de 5 anos.
Art. 13. Aquele que, não sendo proprietário rural, tornar produtivas terras devolutas estaduais, e nelas mantiver morada habitual, com área de até 200ha (duzentos hectares), terá preferência para adquirir-lhe o domínio, dispensada a licitação, mediante o pagamento do valor da terra nua, acrescido das despesas de vistoria e das taxas de administrativas. §1º A regularização da ocupação de que trata este artigo se fará mediante expedição de Título de Domínio a ser outorgado pelo órgão fundiário estadual competente, e inegociável pelo prazo de 10 (dez) anos. §2º A outorga do título de domínio mencionado	Art. 13. Aquele que, não sendo proprietário rural, tornar produtivas terras devolutas estaduais, e nelas mantiver morada habitual, <u>com área de até 2.500ha (dois mil e quinhentos hectares), terá preferência para adquirir-lhe o domínio, dispensada a licitação,</u> mediante o pagamento do valor da terra nua, acrescido das despesas de vistoria e das taxas de administrativas. (GN). (...)

no parágrafo anterior, corresponderá à área efetivamente explorada ou cultivada acrescida da reserva legal, cujos critérios serão estabelecidos em regulamento desta Lei, quando possível, até o limite fixado neste artigo e que comprove cultura efetiva e morada habitual pelo prazo mínimo de 1 (um) ano. §3º Os pequenos agricultores que têm 1 (um) módulo fiscal estão isentos do pagamento do valor da terra nua, acrescido das despesas de vistoria e das taxas administrativas, constantes no caput deste artigo. (Incluído pela Lei Estadual nº 10.398, de 29 de dezembro de 2015)	
Art. 17. A exploração da ocupação de 201 até 1000 hectares terá autorização prévia da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, e que estejam cumprindo a função social da terra, prevista no art. 186 da Constituição Federal e legislação complementar.	Art. 17. A exploração da ocupação <u>acima de 2.500 hectares</u> terá autorização prévia da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, e que estejam cumprindo a função social da terra, prevista no art. 186 da Constituição Federal e legislação complementar. (...) (GN).
Art. 18. O Estado somente doará terras do seu domínio: I – a União, município ou entidades da administração indireta, federal, estadual ou municipal, para utilização em seus serviços; II – às cooperativas, associações, entidades educacionais, assistenciais, religiosas, sindicais e hospitalares. (...)	Art. 18. <u>Não serão objeto de regularização fundiária as terras tradicionalmente</u> ocupadas por população quilombola, quebradeiras de coco e demais povos e comunidades tradicionais. (GN).
Art. 27. Das terras devolutas consideram-se reservadas: I – as áreas de preservação permanente previstas no Art. 240, inciso IV, alíneas “a” a “i” da Constituição Estadual; II – as áreas de interesse público e econômico; III – as áreas de relevante interesse ecológico na forma prevista no Art. 241, inciso V, alíneas A a E, da Constituição Estadual. §1º Serão reservadas por motivos de	Art. 27. Para efeito desta Lei consideram-se comunidades tradicionais os quilombolas, as quebradeiras de coco e demais povos e grupos étnico-raciais segundo critérios de autodefinição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

preservação permanente as terras de domínio estadual em que hajam ecossistemas originais que devam ser protegidos por interesse biológicos, recreativos, culturais, científicos, sanitários, sociais ou de preservação de espécies florestais. §2º Serão reservadas por motivos de interesse público ou econômico, as terras onde existirem quedas d'águas, jazidas ou minas, inclusive as áreas adjacentes ou convenientes ao seu aproveitamento, pesquisa ou lavra. §3º Serão reservadas por relevantes interesses ecológicos as florestas e os campos naturais e demais formas de vegetação que protejam a flora e a fauna, bem como as terras existentes na baixa marginal dos rios, ao redor das lagoas, lagos e reservatórios d'águas naturais ou artificiais, no topo de morros, montes, montanhas e serras, nas restingas, como fixadores de dunas ou estabilizadores de mangues e nas bordas dos tabuleiros ou chapadas.	
Art. 28. A transferência do domínio das terras reservadas, perdido o caráter de inalienabilidade, somente poderá ser feita, quando indispensável aos fins públicos relevantes.	Art. 28. Consideram-se territórios ocupados por comunidades tradicionais, toda a terra utilizada para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.
Art. 29. As pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras que desejarem adquirir terras de domínio estadual estão sujeitas, além das exigências presentes nesta Lei, restrições da legislação federal.	Art. 29. A identificação dos limites dos territórios tradicionais, deverá ser realizada a partir de indicações da própria comunidade e a demarcação deverá observar os procedimentos contidos na Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais vigente.
Art. 30. No curso da discriminatória, o Estado promoverá a revisão de todos os processos administrativos pendentes relativos à aquisição de imóveis rurais de seu domínio, aplicando-se a estes as prescrições desta Lei.	Art. 30. A comprovação da ocupação do território se dará por meio dos estudos técnicos do Diagnóstico de Identificação e reconhecimento do Território, os quais deverão ser regulamentados pelo ITERMA, que emitirá um Título de Reconhecimento de Território Tradicional ao final do processo. Parágrafo único. O ITERMA poderá firmar convênio ou outro instrumento com órgãos

	diversos para atuação conjunta para proceder à identificação das comunidades tradicionais.
Art. 31. Os Títulos de Domínio outorgados pelo Estado, anterioridade a instauração de discriminatória, podendo ser convalidados pela autoridade competente, se atendido os requisitos neles exigidos à época da discriminação e as prescrições desta Lei.	Art. 31. Incidindo o território tradicional reconhecido em imóvel com título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, caberá ao ITERMA adotar as medidas cabíveis visando assegurar o reconhecimento das terras, que poderá se dar mediante instauração do procedimento de desapropriação, indenização de posses e benfeitorias de boa-fé.

Analisando-se o quadro comparativo acima, observa-se que a norma impugnada trouxe as seguintes alterações na Lei de Terras do Maranhão:

01 – Alterou o requisito temporal para a legitimação da posse de área de 50ha (cinquenta hectares) com ânimo de morada permanente, elevando de 01 (um) ano para 05 (cinco) anos, dificultando o acesso a terra pelo agricultor familiar sem terra;

02 – Ampliou de 200ha (duzentos hectares) para 2.500ha (dois mil e quinhentos hectares) o permissivo legal para a regularização fundiária de cada área individual, deixando de contemplar apenas agricultores familiares, para também permitir o acesso a terras rurais por pequenos, médios e grandes empreendedores rurais;

03 – Tratando de terras ocupadas por povos e comunidades tradicionais, inclusive quebradeiras de coco babaçu e povos remanescentes de quilombolas, acabou por vedar, indevidamente, toda e qualquer regularização fundiária que envolva essas terras, não excluindo da vedação nem mesmo os povos e comunidades tradicionais – em lugar de protegê-los, a nova norma acabou por excluí-los da política pública de democratização do acesso à terra;

04 – Definição conceitual de “comunidades tradicionais”, bem como o regramento para identificar os limites dos territórios tradicionais – nota-se que não houve disciplinamento, ou sequer permissão legal, para a regularização desses territórios;

05 – Derrogação da norma permissiva para a doação de terras para entes públicos e para “cooperativas, associações, entidades educacionais, assistenciais, religiosas, sindicais e hospitalares”, na medida em que imprimiu nova redação ao art. 18 da Lei Estadual de Terras para trazer temática completamente diversa da prevista na norma original; e

06 – Derrogação da instituição de reserva legal de áreas a impedir regularização fundiária sobre terras em áreas de preservação ambiental permanente, bem como de relevante interesse ecológico ou econômico, porquanto a nova lei alterou a redação do art. 27 da Lei Estadual de Terras para dispor sobre assunto completamente diverso.

Fácil é concluir que a nova lei trouxe substanciais alterações à Lei Estadual de Terras em muito prejudicando os agricultores familiares, reduzindo o acesso democrático às terras por quem mais precisa, admitindo o acesso à terras públicas devolutas por grandes empreendedores rurais, sem licitação e sem prévia autorização específica do Poder Legislativo, absurdamente proibindo a regularização fundiária em favor de povos e comunidades tradicionais, como povos quilombolas e as quebradeiras de coco babaçu, além de retirar salvaguarda de áreas de proteção ambiental permanente ou de interesse ecológico ou econômico.

As novas alterações da Lei nº 12.169/2023 são todas inconstitucionais, seja por afronta a normas da Constituição da República, seja por graves atecniais que, a pretexto de inovar, substituem institutos jurídicos e normas importantes para o tratamento das terras devolutas estaduais.. Com efeito, diante do gravíssimo retrocesso social na política pública agrária implantado, verifica-se claramente que o meio ambiente, os agricultores familiares, quilombolas, quebradeiras de coco babaçu e outras pertenças étnicas tiveram direitos suprimidos no que se refere à esfera de proteção normativa. O conjunto da norma ofende diretamente o texto da Constituição Federal, para além de vários de seus dispositivos também o façam, em análise de forma isolada de cada um deles.

III – FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA

Conforme já se pôde compreender apenas com o exame dos fatos, em especial do confronto entre a redação legislativa anterior e as novas disposições trazidas pela norma impugnada, a Lei nº 12.169/2023 é toda ela inconstitucional, e não apenas dispositivos isolados dela. O conjunto da norma ofende diretamente o texto da Constituição do Estado, para além de que vários de seus dispositivos também o fazem, em análise de forma isolada de cada um deles.

De início, vale destacar algumas disposições da Constituição da República acerca dos direitos e garantias fundamentais:

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a

inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

(...)

Art. 60. (...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

IV - os direitos e garantias individuais.

Postos esses dispositivos, tem-se que o nosso ordenamento constitucional não traz em seu art. 5º um rol taxativo, limitado, de direitos e garantias fundamentais. Muito ao contrário, o nosso ordenamento constitucional trouxe uma verdadeira cláusula de abertura (art. 5º, §2º), buscando outros direitos e garantias não apenas em outros capítulos da própria Constituição, como também em princípios constitucionalmente adotados ou mesmo em normas internacionais adotadas pelo Brasil.

Dito isto, tem-se que nem mesmo o Congresso Nacional, investido do Poder Constituinte Reformador, pode deliberar sobre Proposta de Emenda à Constituição tendente a abolir os direitos e garantias fundamentais (art. 60, §4º, IV). É dizer, mesmo alguns direitos e garantias fundamentais não estando expressa e inequivocamente positivados no art. 5º da Constituição, são igualmente protegidos por cláusula pétrea a impedir a sua abolição. E se nem emenda constitucional pode derogá-los, dirá uma norma infraconstitucional de âmbito estadual.

Nesse sentido, o Princípio da Vedação ao Retrocesso, também chamado de “Efeito *Cliquet*”, consiste em instrumento apto a vedar qualquer medida normativa ou política com objetivo de supressão ou enfraquecimento dos direitos fundamentais, como é o caso da Lei 12.169/2023. Sob o prisma normativo, esta vedação busca impedir a revogação de normas que consagram direitos fundamentais, ou que a substituição destas não seja por equivalentes normativos. De outro modo, sob o prisma concreto ou prático, o “efeito *Cliquet*” busca vedar a implementação de políticas estatais que versem sobre a supressão ou flexibilização desses direitos.

Esse postulado foi consagrado na Constituição Federal de 1988 (implicitamente) com as chamadas cláusulas pétreas que impedem o próprio poder constituinte reformador de suprimir os Direitos e Garantias Fundamentais, admitindo-se apenas ampliá-los. Isto é, os Direitos são conquistas irreversíveis, não podendo retroceder, devendo apenas avançar na tutela da dignidade da pessoa humana, sendo este o princípio matriz do Estado Brasileiro. No mesmo sentido, o ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso² acrescenta que:

² BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da constituição. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

“o mencionado princípio [...] é uma derivação da eficácia negativa, particularmente ligada aos princípios que envolvem os direitos fundamentais. Ela pressupõe que esses princípios sejam concretizados através de normas infraconstitucionais (isto é: frequentemente, os efeitos que pretendem produzir são especificados por meio da legislação ordinária) e que, com base no direito constitucional em vigor, um dos efeitos gerais pretendidos por tais princípios é a progressiva ampliação dos direitos fundamentais. Partindo desses pressupostos, o que a vedação do retrocesso propõe se possa exigir do Judiciário é a invalidade da revogação de normas que, regulamentando o princípio, concedam ou ampliem direitos fundamentais, sem que a revogação em questão seja acompanhada de uma política substitutiva ou equivalente. Isto é: a invalidade, por inconstitucionalidade, ocorre quando se revoga uma norma infraconstitucional concessiva de um direito, deixando um vazio em seu lugar.”

Na jurisprudência pátria, há precedentes de aplicação do efeito *cliquet*, pois o Supremo Tribunal Federal admite o Princípio da Vedação ao retrocesso como baliza axiológica Constitucional, e em diversas oportunidades já se manifestou a respeito, a saber:

“[...] A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. – O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. – A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v. G.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculos a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados.- (ARE 639337 AgR, Relator (a): Min. CELSO DE

MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125)”

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO DO JULGAMENTO DA MEDIDA CAUTELAR EM DEFINITIVO DE MÉRITO. RECEBIMENTO COMO Ação DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. CONSTITUCIONAL. PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL 2021-2030. RETROCESSO PELA AUSÊNCIA DE MENÇÃO DOS OBJETIVOS E AÇÕES ESTRATÉGICAS CONSTANTES NO PLANO ANTERIOR. AUSÊNCIA DE INDICADORES PARA ACOMPANHAMENTO DE FEMINICÍDIOS E MORTES CAUSADAS POR AGENTES DA SEGURANÇA PÚBLICA. OFENSA AOS ARTS. 5º, CAPUT, E 144 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E AOS **PRINCÍPIOS DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL E DA PROIBIÇÃO DE PROTEÇÃO DEFICIENTE**. Ação DIRETA JULGADA PROCEDENTE. (STF - ADI 7013, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 04-09-2023 PUBLIC 05-09-2023)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. REDUÇÃO DO TERRITÓRIO DA ÁREA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL DE TAMOIOS POR MEIO DE DECRETO ESTADUAL. ART. 1º DO DECRETO 44.175/2013 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL. ART. 225, § 1º, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES. **AFRONTA AO DEVER DE PRESERVAÇÃO E AOS POSTULADOS DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO E DA PROIBIÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE**. ART. 225, CAPUT, DA LEI MAIOR. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. I – A Área de Proteção Ambiental de Tamoios foi reduzida por meio de Decreto estadual, em violação ao princípio da reserva legal (art. 225, § 1º, III, da CF). II – A supressão de extenso espaço territorial especialmente protegido vulnera o dever de proteção e preservação do meio ambiente (art. 225, caput, CF) e ofende os princípios da vedação do retrocesso e da proibição da proteção insuficiente. III - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “com área total aproximada de 7.173,27 hectares”, contida no artigo 1º do

Decreto 44.175/2013 do Estado do Rio de Janeiro. (STF - ADI 5676, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 18-12-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-012 DIVULG 24-01-2022 PUBLIC 25-01-2022)

Já bastaria para a declaração de inconstitucionalidade a constatação de que o conjunto de toda a norma impugnada representa **FLAGRANTE RETROCESSO**, em um estado da federação com históricas desigualdades sociais e econômicas. Isso, quer por ampliar o requisito temporal para a legitimação da posse ao agricultor familiar possessor de apenas um módulo fiscal (elevando de 1 para 5 anos), dificultando-lhe o acesso; quer por ampliar o espectro da regularização fundiária, deixando de contemplar apenas agricultores familiares (que não ultrapassava os 4 módulos fiscais), para também beneficiar grandes empreendedores rurais (em alguns casos podem chegar a 50 módulos fiscais); quer por vedar absurdamente a regularização fundiária em favor de povos e comunidades tradicionais (quilombolas e quebradeiras de coco babaçu, como expressamente previsto na norma); quer por derrogar a permissão legal para a doação de áreas para entidades associativas e cooperativas; quer, finalmente, por derrogar o impedimento para regularização fundiária (reserva legal) de áreas de proteção ambiental permanente, de relevante interesse ecológico ou econômico em um período de emergência climática.

Primeiramente, tem-se que a alteração imposta aos arts. 13 e 17 da Lei Estadual de Terras, de forma a elevar o tamanho máximo das áreas a serem individualmente contempladas pela regularização fundiária, da forma como feita, sem qualquer salvaguarda aos agricultores familiares, que outrora eram os únicos beneficiários, e que agora concorrerão com médios produtores, e até mesmo com grandes empreendedores rurais, é de inconstitucionalidade flagrante.

Convém destacar alguns dispositivos da Constituição a evidenciar a inconstitucionalidade dessas alterações, que passaram a permitir que as terras devolutas pertencentes ao Estado do Maranhão, antes acessíveis pela via da regularização fundiária apenas pelos agricultores familiares, agora também podem ser acessadas, a custo módico, por médios e grandes empreendedores rurais:

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

(...)

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

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

(...)

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

(...)

Art. 5º (...)

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

(...)

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

(...)

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:

(...)

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

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

De forma a compreender o verdadeiro alcance da alteração normativa acerca do limite máximo de área a ser objeto de regularização fundiária, antes de até 200ha (duzentos hectares) e, a partir da vigência da norma impugnada, de até 2.500 (dois mil e quinhentos hectares), necessário se faz compreender as repercussões das referidas alterações a partir da noção de “módulo fiscal”.

Isso porque, para efeitos da política pública agrária, a legislação brasileira define “módulo fiscal” como sendo uma unidade de medida, em hectares, cujo valor é fixado pelo INCRA para cada município levando-se em conta: (a) o tipo de exploração predominante no município (hortifrutigranjeira, cultura permanente, cultura temporária, pecuária ou florestal); (b) a renda obtida no tipo de exploração predominante; (c) outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; (d) o conceito de “propriedade familiar”, tudo conforme a Lei de Nacional Terras – Lei Federal nº 4.504/64.

Sendo assim, a propriedade de até 04 (quatro) módulos fiscais é considerada como “Pequena Propriedade”, maior que 04 (quatro) até 15 (quinze) módulos fiscais como “Média Propriedade”, nos termos do art. 4º da Lei Federal nº 8.629/93. Por conseguinte, as propriedades acima de 15 (quinze) módulos fiscais são grandes propriedades. É exatamente o caso do novo limite permitido pela legislação estadual maranhense para a “regularização fundiária”, agora de até 50 (cinquenta módulos fiscais).

Por outro lado, segundo a Lei Federal nº 11.326/2006, dentre outros requisitos, considera-se agricultor familiar aquele “que não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos

fiscais”. Ainda para perfeita compreensão do alcance da mudança impressa pela novel lei, ora impugnada, à exceção da Região Metropolitana de São Luís, que envolve a Capital e mais cidades vizinhas, cujos módulos fiscais são formados por áreas diminutas, entre 15ha (quinze hectares) e 30ha (trinta hectares), os módulos fiscais nos demais municípios maranhenses variam entre 50ha (cinquenta hectares) e 75ha (setenta e cinco hectares), conforme dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.

Dessa forma, **o limite de área imposto pela norma originária para cada titulação decorrente de regularização fundiária, de no máximo 200ha (duzentos hectares), permitia que somente agricultores familiares pudessem ser contemplados pelo benefício legal de acesso à terra, sendo dispensada a licitação, a autorização específica do Poder Legislativo, e garantindo-se o pagamento de valores módicos pela terra nua**. Porém, com a novel lei, que ora se pretende ver declarada inconstitucional, poderá ser concedido títulos de terra em decorrência de regularização fundiária para grandes empreendedores rurais, permitindo-se a doação de áreas de até 50 (cinquenta) módulos fiscais, em municípios cujo módulo fiscal é de 50ha (cinquenta hectares).

Ou seja, uma terra devoluta do estado que poderia contemplar no mínimo 12 (doze) doze agricultores familiares com áreas de 200ha (duzentos hectares) – que representaria 04 (quatro) módulos fiscais de 50ha (cinquenta hectares), poderá ser destinada para um único grande empreendedor rural, aumentando a desigualdade e até mesmo fomentando conflitos no campo.

É certo que a Constituição somente exige prévia autorização específica do Poder Legislativo para a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares). Todavia, essa regra é geral e não impõe seja a regularização fundiária em todas as regiões brasileiras sejam admitidas indistintamente para terras com essa área. E por isso mesmo, correto o legislador infraconstitucional maranhense quando da redação originária da Lei de Terras do Maranhão, a Lei nº 5.315/91, que limitou nesse caso a áreas de até 200ha (duzentos hectares) por beneficiário – ou seja, até 04 (quatro) módulos fiscais. Ora, a elevação desse limite para 2.500ha (dois mil e quinhentos hectares), sem estabelecer qualquer distinção entre o agricultor familiar (de até quatro módulos fiscais, ou seja, de área média limite de 200ha) e o grande empreendedor rural (que poderá ser contemplado com 2.500ha de terras, equivalente a cinquenta módulos fiscais), representa grave violação ao princípio da isonomia, pois trata igualmente pessoas desiguais.

As referidas alterações nada contribuem para *“erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”* (art. 3º, III), violando um dos objetivos fundantes da nossa República. Não se pode esquecer que o Maranhão ainda ostenta péssimos indicadores sociais.

De outro lado, também representa grave retrocesso social, desamparando uma categoria que muito necessita do apoio estatal, o agricultor familiar sem terra, para também contemplar o grande empreendedor rural, que a princípio deveria adquirir a sua terra com a intervenção estatal mínima.

Por outro aspecto, não se vislumbra, considerada a realidade do Estado do Maranhão, que ampliar o acesso a terras devolutas estaduais para grandes empreendedores rurais seja compatível com uma política de reforma agrária (art. 188), posto que retirou o caráter de exclusividade do acesso pelos agricultores familiares. Essa medida somente amplia a violência no campo, pois sua causa principal são os conflitos fundiários, a disputa por terras.

A Lei 12.169/2023 ainda fere outro dispositivo da Constituição. Inscrita no Artigo 188, a norma aponta que “a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o Plano Nacional de Reforma Agrária. A Lei, no entanto, não faz menção nenhuma à exigência constitucional e tampouco, como já exposta, não reafirma o direito de posse das comunidades e povos tradicionais sobre seus territórios diante do interesse da referida área por outros. Conforme acórdão da ADI 5.623 Distrito Federal, *in verbis*:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade, julgar parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade para atribuir interpretação conforme à Constituição aos arts. 1o, 2o e 3o da Lei n. 13.178/2015, fixando-se como condição para a ratificação de registros imobiliários, 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), nos termos do voto da Relatora. Sessão Virtual de 18.11.2022 a 25.11.2022.

Em seu voto, a Eminente Relatora, Ministra Cármen Lúcia, atualiza o contexto de violência no campo brasileiro, tributário de uma história de profundas desigualdades socioeconômicas:

(...)A matéria posta na presente ação é de importância especial porque a extensão territorial do País não diminui os conflitos, antes são muitos os que se relacionam à ocupação irregular, clandestina ou descumpridora das funções sociais a que ela se destina. Grilagem, invasão e disputa pela posse, desmatamento ilegal, garimpagem, redução à condição análoga à de escravo, expulsão e morte de índios, tráfico de drogas nas fronteiras, dentre outros crimes, compõem o lamentável quadro socioeconômico de vastas áreas do

território brasileiro (...) (...)A política agrícola e a reforma agrária, previstos na Constituição da República e alinhados aos objetivos fundamentais do art. 3º, são balizas constitucionais obrigatórias para a interpretação das normas em questão. Elas permitem que se controle a efetividade do cumprimento da destinação racional aos imóveis, que devem cumprir sua função social (...) Também na Lei n. 8.629/1993, pela qual são regulamentados os comandos normativos sobre reforma agrária expostos na Constituição da República de 1988, afirma-se que “*as terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária*” (art. 13) e que “*excetuando-se as reservas indígenas e os parques, somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, se o poder público os explorar direta ou indiretamente para pesquisa, experimentação, demonstração e fomento de atividades relativas ao desenvolvimento da agricultura, pecuária, preservação ecológica, áreas de segurança, treinamento militar, educação de todo tipo, readequação social e defesa nacional*”. Pontua-se, ainda, que “*as ações de reforma agrária devem ser compatíveis com as ações da política agrícola, das políticas sociais e das constantes no Plano Plurianual da União*” (art. 24).

Igualmente, a mencionada mudança acaba por inviabilizar um dos fundamentos da República, que é “os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa” (art. 1º, IV), em primeiro porque deixa de valorizar a mão-de-obra dos trabalhadores rurais, para valorizar grandes empreendedores rurais, quebrando inclusive a livre iniciativa. E em nada contribui para a busca da função social da propriedade (art. 5º, XXIII), também considerado um direito fundamental, exatamente porque uma única propriedade de 2.500 (dois mil e quinhentos hectares) poderia contemplar pelo menos 12 famílias que trabalhariam diretamente na área, por serem lavradores, para contemplar uma única pessoa, que provavelmente fará a exploração mecanizada da área.

Em segundo ponto, a alteração imposta ao art. 18 da Lei Estadual de Terras, para dispor que “[n]ão serão objeto de regularização fundiária as terras tradicionalmente ocupadas por população quilombola, quebradeiras de coco e demais povos e comunidades tradicionais” resulta em grave, inequívoca e flagrante violação ao art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para além da violação genérica ao princípio da isonomia (art. 5º, *caput*). Para a melhor compreensão da inconstitucionalidade, leia-se as disposições:

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
(...)

ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

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

A redação normativa acabou por excluir os povos e comunidades tradicionais da política pública da regularização fundiária. E não se deve confundir o reconhecimento da comunidade, ou mesmo do território, com a sua regularização fundiária, com a respectiva entrega dos títulos de terra. A redação normativa, tal como escrita, inviabiliza a concessão de título de terra aos povos e comunidades tradicionais. O que é um absurdo e de flagrante inconstitucionalidade, porque violadora do art. 68 da ADCT, para além da flagrante violação ao princípio da isonomia, positivado em nosso ordenamento constitucional estadual pelo art. 5º, representando verdadeiro racismo legislativo.

Acerca de mudanças normativas que afetam diretamente os povos e comunidades tradicionais, convém destacar que imprescindível seria a consulta pública aos povos interessados, bem assim que as normas garantissem os meios através dos quais eles poderiam participar, no mínimo na mesma medida que outros setores da população, na adoção de decisões. É o que dispõe a Convenção OIT nº 169, da Organização Internacional do Trabalho, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.501, de 19 de abril de 2004, agora constante do Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019, que consolidou os atos normativos de internalização de tratados e convenções internacionais:

CONVENÇÃO OIT Nº 169

Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:
 - a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;
 - b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;
 - c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

Dessa forma, ausente a consulta pública aos povos interessados, que deveria ser feita com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, e também não tendo sido garantido qualquer meio pelo qual possam esses mesmos povos participarem na adoção das decisões que implicam alterações das políticas e programas públicos que afetam os seus direitos, tem-se a ilegalidade da lei.

Mas, para além de mera ilegalidade, tem-se que a lei deva perder a sua eficácia, porquanto instaurado o controle concentrado de constitucionalidade. É certo que o Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002, que representou a decisão do Congresso Nacional de aprovar o texto da Convenção OIT nº 169, não tenha seguido o rito procedimental do art. 5º, §3º, da Constituição da República, mesmo porque foi deliberado pelo Congresso Nacional em momento anterior a publicação da Emenda Constitucional nº 45/2004. Entretanto, nesse caso específico isso não lhe retira a potencialidade de interferir em decisões da jurisdição constitucional no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade.

Isso porque, inegavelmente, o conteúdo da Convenção OIT nº 169, muito especialmente do seu art. 6º, traz consigo um direito fundamental. E nesse ponto, desde a redação originária da Constituição de 1988 que se afirma os *“direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes (...) dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”* (art. 5º, §2). É a chamada cláusula de abertura dos direitos e garantias fundamentais.

Tratando-se de um direito fundamental, tem-se que nem mesmo uma Proposta de Emenda à Constituição, refere-se aqui a Constituição da República, tendente a abolir esse direito fundamental seria admitida à deliberação, posto esbarrar na cláusula pétrea do art. 60, §4º, IV, da Constituição. Com muito menos razão deve-se admitir que esse direito seja abolido por um ente federado, ainda que apenas nos limites do seu território, por uma norma infraconstitucional, mesmo em nível estadual.

Por outro lado, ainda que se admita ao debate a possibilidade de uma convenção internacional que estabelece um direito fundamental, mas que não tenha seguido o rito do processo legislativo previsto no art. 5º, §3, da Constituição, possa servir de parâmetro de controle para o julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade, inegável que seria admitido como parâmetro de julgamento para uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

No caso específico, como já evidenciado, o dispositivo questionado afronta diretamente disposições da Constituição, para muito além de apenas violar a Convenção OIT nº 169. Seria de todo desarrazoado exigir que o mesmo ator do processo de controle concentrado pela via da ADI ajuizasse também uma ADPF atacando a mesma norma, mas por fundamentos diferentes em cada uma das ações. Ademais, este próprio Supremo Tribunal Federal tem admitido a fungibilidade entre as ações de

controle concentrado na jurisdição constitucional, desde que não se trate de um erro grosseiro da parte autora.

Ademais, como os tratados internacionais no direito brasileiro fazem parte do direito interno por terem sido incorporados mediante decreto, do legislativo e do executivo, após a ratificação do tratado e de sua entrada em vigência no plano internacional, no Brasil o controle de convencionalidade ocorre sempre pela via do controle de constitucionalidade, razão pela qual se levanta aqui também a tese da inconvenção da norma impugnada.

Conforme ensina o Eminentíssimo Ministro do STF Luiz Edson Fachin³ (2011, p. 813), a conceituação do direito de propriedade ultrapassa o universo do direito positivo. Nas palavras do autor: “a propriedade como instituto jurídico e político, é uma das questões cruciais nos diversos momentos históricos, ainda que de modo diferenciado”. A relação do homem com os bens é um dos temas mais interessantes, e talvez tormentosos do direito, pois dialoga com vários interesses antagônicos e opções econômico-jurídicas que sofrem influências religiosas, éticas, políticas etc⁴ (GROSSI, 2006, p. 6).

A redação ambígua do artigo 18 da Lei, objeto da impugnação, ao estabelecer que não serão objeto de regularização os territórios tradicionalmente ocupados por povos e comunidades tradicionais não assegura de forma plena e incontestável os direitos desses povos a seus territórios. Nesse sentido, tal artigo viola a Constituição Federal de 1988 e Convenção 169 da OIT, tratado com status constitucional, conforme ampla jurisprudência do STF⁵. A Lei 12.169/2023 estabelece uma verdadeira proibição de acesso às terras públicas por grupos sociais de identidade coletiva e étnica, esculpida em seu artigo 18, *verbis*:

³ FACHIN, Luiz Edson. Conceituação do direito de propriedade. In: *Doutrinas essenciais de Direitos Humanos*. Vol. 2. São Paulo: RT, 2011.

⁴ GROSSI, Paolo. *História da propriedade e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

⁵ A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) firmou entendimento no sentido de que os tratados, quaisquer que fossem seus assuntos, seriam internalizados como lei ordinária. Isso veio a ser reforçado com a aprovação da Emenda Constitucional nº 45 (2004), que acrescentou um parágrafo terceiro ao art. 5º, condicionando o status constitucional a tratados que cumpram o rito congressual necessário à aprovação de uma emenda constitucional, ou seja, com aprovação de três quintos dos membros de cada casa legislativa em dois turnos. Nesse sentido os seguintes julgados do STF: ADI 1675-MC, Rel. Sepúlveda Pertence, DJ 19/09/03; RHC 79785, Rel. Sepúlveda Pertence, DJ 22/11/02; ADI 1480-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 18/05/01; RE 214.329, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 11/06/99. Vale reproduzir parte do voto do Min. Moreira Alves no HC 72131, bastante ilustrativo: “com efeito, é pacífico na jurisprudência desta Corte que os tratados internacionais ingressam em nosso ordenamento jurídico tão somente com força de lei ordinária (...) pela singela razão de que não se admite emenda constitucional realizada por meio de ratificação de tratado”

Art. 18. Não serão objeto de regularização o fundiária as terras tradicionalmente ocupadas por população quilombola, quebradeiras de coco e demais povos e comunidades tradicionais.

A Convenção 169 da OIT confere especial tratamento aos territórios tradicionais, considerando-os sua particular relevância para a reprodução física e cultural dos povos, bem como os aspectos coletivos da relação dos povos com o território. Tal definição de território representa mudança de paradigma no direito, que passa a incorporar noções étnicas e culturais como fundamentos de direitos territoriais, para além das definições patrimoniais de propriedade.

Outrossim, a Convenção n. 169 da OIT vem sendo largamente utilizada pela Colenda Corte Interamericana de Direitos Humanos para a proteção dos direitos dos povos indígenas e quilombolas como forma de se ler os dispositivos da Convenção Americana de Direitos Humanos, por exemplo para o reconhecimento da propriedade coletiva (previsto no seu artigo 14) como parte do direito à propriedade previsto no artigo 21 da Convenção Americana e do direito à consulta prévia, livre e informada (previsto no artigo 6(1)a, artigo 15(2) e outros da convenção da OIT).

No que diz respeito à garantia do direito à terra dos povos e comunidades tradicionais, o regime jurídico instituído pela Convenção 169 revela plena convergência com aquele estabelecido pela Constituição de 1988, centrando-se na proteção desses espaços territoriais em favor de *grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, possuidores de formas próprias de organização social, ocupantes e usuários de territórios e recursos naturais como condição à sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição*⁶, por meio de institutos jurídicos capazes de conferir segurança, estabilidade e eficácia à permanência dessas populações nas terras que tradicionalmente ocupam, e na vedação de quaisquer atos de remoção forçada e arbitrária de suas terras. Destaque-se o dispõe o item 1 do artigo 14: 1.

Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas

⁶ Conforme estabelece o art 3º do Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007

atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.

O ordenamento jurídico brasileiro, expressamente, faz o paralelo entre a proteção internacional conferida a povos indígenas, comunidades tribais e outras comunidades tradicionais e a proteção das comunidades quilombolas brasileiras, assim como o faz o STF⁷ e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos⁸, ao se referir aos quilombos como “coletivos étnicos e culturalmente diferenciados, que compartilham uma identidade, uma origem, uma história e uma tradição comum”.

Observando o ordenamento jurídico brasileiro, podem ser verificados alguns dispositivos que reconhecem uma propriedade específica, a quilombola, tais como o art. 68 do ADCT, da CF que, por sua vez, reconheceu a propriedade definitiva das comunidades quilombolas que estivessem sendo ocupadas por terceiros.

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

Sobre os direitos das comunidades tradicionais⁹, o Brasil é um país de dimensões continentais e, como é expressamente reconhecido pela Constituição Federal (art. 242, § 1º), o povo brasileiro foi formado pelas contribuições de diferentes culturas e etnias. Cabe ao Estado proteger as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional (art. 215, § 1º). O patrimônio cultural brasileiro é constituído por bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, incluindo-se, dentre outros: (i) as formas de expressão; e (ii) os modos de criar, fazer e viver (art. 216). Nesse sentido, conforme a doutrina de Paulo de Bessa Antunes¹⁰:

⁷ Embora não sejam propriamente nativos, como os povos indígenas, ostentam, à semelhança desses, traços étnico-culturais distintivos marcados por especial relacionamento sociocultural com a terra ocupada: nativizaram-se, incorporando-se ao ambiente territorial ocupado.” (STF, ADI n. 3.239/2004, voto da Min. Relatora Rosa Weber).

⁸ CIDH, Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo (OEA/Ser.L/V/II., Doc. 47/15, 31 de dezembro de 2015), par. 28

⁹ Almeida (2004) atribui a essa categoria todos os agentes sociais que manifestam consciência de sua própria condição de sujeitos com existência coletiva. ALMEIDA, A. W. B. Terras tradicionalmente ocupadas. processos de territorialização e movimentos sociais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 9-32, 2004. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513952499002>.

¹⁰ ANTUNES, P. B. A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho na América do Sul. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. v. 1. p. 78.

As comunidades tradicionais oficialmente reconhecidas pelo estado brasileiro, certamente não esgotam o universo específico que pode ser muito mais vasto, pois é crescente o número de pequenas comunidades rurais que reivindicam o reconhecimento de seus status de comunidade tradicional. Este é um fenômeno que tem origens diversas e que, certamente, tende a se expandir, haja vista um longo processo de afirmação social de comunidades que passaram longos períodos marginalizadas e que ao se auto reconhecerem como grupo singular ganham em auto estima e respeito próprio. Todavia, não se pode deixar passar em branco o fato de que tais comunidades são muito diversas entre si e dificilmente se pode encontrar um ponto comum entre todas elas.

Importa destacar que a CF de 1988 reconheceu o Brasil como uma sociedade plural, com distintos grupos sociais que estão a reivindicar direitos, inclusive contraditórios, o que acirra os conflitos socioambientais no país, que não se circunscrevem às questões de classe, mas são também de natureza étnica, a exemplo dos processos que ocorreram em países da América Latina (SHIRAISHI NETO, 2021)¹¹.

No contexto brasileiro e maranhense, para povos que coexistem em nosso território, tais como os quilombolas, as quebradeiras de coco, as comunidades tradicionais e outras pertencas étnicas, a terra não é enxergada sob a ótica própria às culturas hegemônicas. A terra não é vista apenas como local destinado à moradia ou como mera extensão patrimonial, fonte de riquezas, em verdade, trata-se da fonte de coesão grupal, que possibilita a continuidade da vida comunitária ao longo dos tempos. Na dicção de Daniel Sarmiento (2007, p. 83)¹²: “privado da terra, o grupo tende a se dispersar e a desaparecer, tragado pela sociedade envolvente. Portanto, não é só a terra que se perde, pois a identidade coletiva também periga sucumbir”.

O Eminent Ministro Luiz Edson Fachin e Carlos Eduardo Pianovski (2006) abordam a possibilidade de terceiros não proprietários (“quebradeiras de coco”, comunidades tradicionais de regiões do Norte e Nordeste do Brasil) extraírem, de forma racional, e não predatória, o coco babaçu mesmo em áreas de domínio privado¹³, no sentido de que essas terras possam cumprir a função social da propriedade num contexto de desigualdades.

¹¹ SHIRAISHI NETO, J. Entraves ao cumprimento do artigo 68 da ADCT pelo ITERMA: cipoal legal, insegurança jurídica e o contexto regional. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 45, n. 1, p. e64544, 2021. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/64544>.

¹² SARMENTO, Daniel. A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação. In: DUPRAT, Deborah. (coord.). *Pareces jurídicos – direitos dos povos e das comunidades tradicionais*. Manaus: UEA, 2007.

¹³ FACHIN, Luiz Edson; PIANOVSKI, Carlos Eduardo. O direito ao livre acesso as áreas de babaçu: notas sobre o PJ 747/03. *Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia*. n.º 7. Manaus: UEA, 2006.

Como preconizam Fachin e Pianovski (2006, p. 88-89), a Constituição Federal, mesmo quando fala em aproveitamento racional e adequado da propriedade, não está se referindo apenas à questão da produtividade. O sentido da norma constitucional, em diversos contextos, “se refere a um uso que diz respeito à satisfação de necessidades de subsistência das pessoas que dependam da terra e de seus frutos, em comunhão com o meio ambiente”. A ideia remete especialmente ao uso da terra por povos e comunidades tradicionais, que secularmente exercem atividades extrativistas de forma racional e adequada, não predatória.

É preciso destacar que as preocupações com a aplicação da Lei Estadual n. 12.169/2023 se justificam, também, quanto ao contexto em que se insere o Estado do Maranhão, cujos níveis de violência no campo já o posicionam entre os Estados com os maiores números de conflitos agrários, inclusive com vítimas fatais. Por fim, ainda no tema, sob a ótica da proibição do retrocesso, social e ambiental, a norma da Convenção da OIT nº 169 é igualmente reveladora da inconstitucionalidade da norma impugnada. Sendo também este um motivo, por si, suficiente a declarar a sua inconstitucionalidade.

Igualmente inconstitucional a derrogação da regra antes vigente a permitir a doação de terras rurais para entidades públicas e para “*cooperativas, associações, entidades educacionais, assistenciais, religiosas, sindicais e hospitalares*”, como era a previsão do art. 18 na redação original da Lei Estadual de Terras. Aqui, uma vez mais, se evidencia a atecnia legislativa. A norma, em sua redação originária, acabou recebendo emenda na redação original do art. 18, que tratava da doação de terras, pela absurda redação de vedação aos povos e comunidades tradicionais de acesso a regularização fundiária. Mais um grave equívoco do processo legislativo e que representa flagrante violação ao texto da Constituição da República.

Ao retirar, por derrogação, a permissão legal para a doação de terras rurais para entidades cooperativas e associativas, tem-se flagrante violação ao arts. 174 da Constituição da República, que obriga o estado a estimular o cooperativismo:

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

Art. 174 – Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo. (...)

De igual forma, por simplesmente derrogar a restrição ao processo de regularização fundiária sobre áreas de proteção ambiental permanente ou de relevante interesse ecológico, houve flagrante

violação ao texto constitucional. Uma vez mais o legislador estadual substituiu no texto originário da Lei de Terras do Maranhão dispositivos que tratavam de um tema para nele inserir tema diverso. E outro resultado inconstitucional decorrente da novel lei foi a derrogação de dispositivo da norma original que trazia proteções ambientais, vedando a regularização fundiária em áreas reservadas.

A Constituição da República traz em seu corpo diversas disposições a exigir de todos, do Estado em sentido amplo, e da sociedade, a proteção ao meio ambiente. Senão vejamos:

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

(...)

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

(...)

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:

(...)

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

(...)

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

(...)

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

As recentes preocupações globais com as mudanças climáticas reforçam ainda mais o vetor da proteção ambiental no âmbito da função social da propriedade. A grande maioria dos processos

ecológicos está sendo alterada pelas mudanças climáticas, gerando impactos na temperatura, na umidade, na delimitação e percepção das estações do ano, no solo, no volume e ocorrência de chuvas etc (YOUNG, BORK, 2021, p. 155).

A proteção ambiental, portanto, encontra respaldo em valores econômicos, ecológicos e éticos. Recursos fundamentais para os propósitos humanos tradicionalmente são protegidos no âmbito social, sendo que, em uma perspectiva antropocêntrica, a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado gera benefícios sociais. Em uma perspectiva ecológica, focando-se na tutela da flora, tem-se que as plantas e árvores em geral exigem especial proteção na medida em possuem importante papel em ecossistemas complexos, pelo processo de fotossíntese, por produzirem oxigênio e também por contribuírem para a biodiversidade. Como é evidente, a vida humana depende do oxigênio gerado pela flora¹⁴ (YOUNG, BORK, 2021, p. 156-157); sendo que importa sublinhar ainda a importância da manutenção da biodiversidade para evitar a eclosão de novos ciclos endêmicos e pandêmicos (WALLACE, 2020)¹⁵.

É evidente que a norma estadual impugnada, ao retirar a expressa previsão legal que impedia a regularização fundiárias sobre áreas de reserva legal ambiental e ecológica, para muito além de representar gravíssimo retrocesso ambiental e impor uma proteção deficiente, viola expressamente diversas disposições constitucionais e tratados internacionais de direitos humanos. Como já assentado mais acima, nem mesmo uma Proposta de Emenda à Constituição deve ser admitida à deliberação quando tendente a abolir direitos fundamentais, como o de ver o meio ambiente ecologicamente equilibrado defendido e preservado às futuras gerações.

IV – MEDIDA CAUTELAR

Os atos do poder público, em geral, gozam de presunção de constitucionalidade e legitimidade. Todavia, há tempos este Supremo Tribunal Federal passou a admitir a concessão de medida cautelar a suspender a eficácia de lei cuja inconstitucionalidade esteja sendo arguida no controle direto e abstrato, desde que presentes os requisitos das medidas de urgência. Atualmente, a admissão de concessão de cautelar no processo de controle concentrado de constitucionalidade já se encontra positivada no texto da Constituição de 1988 e na norma regulamentadora, a Lei nº 9.868/1999.

¹⁴ YOUNG, Katie; BORK, Karrigan. Protecting plants under the existing endangered species act. *Harvard Environmental Law Review*. vol. 45, n.º1. Cambridge: Harvard Law School, 2021.

¹⁵ WALLACE, Rob. *Pandemia e Agronegócio: doenças infecciosas, capitalismo e ciência*. São Paulo: Elefante, 2020.

A plausibilidade da arguição de inconstitucionalidade se demonstra pela simples leitura desta petição inicial, onde se apresentou violação pelo conjunto da norma impugnada à disposições da Constituição do Estado, como também de cada um dos dispositivos da norma impugnada, de forma que não há como superar os vícios e toda a norma há de ser declarada inconstitucional. E há mais que fumaça do bom direito.

No presente caso, há flagrante perigo da demora no provimento judicial reclamado, a autorizar um rápido provimento cautelar, como medida de urgência. É que a norma que se pretende ver declarada inconstitucional altera substancialmente regras da regularização fundiária. E cada vez que o Estado do Maranhão promove uma regularização fundiária está a praticar um ato administrativo jurídico de efeitos concretos, concedendo um título de terra a um beneficiário. A análise do mérito da presente ação apenas após a devida instrução poderá resultar em graves e irreversíveis danos, aos particulares que venham a se beneficiar de processos de regularização fundiária, e ao poder público, que poderá conceder títulos de terra que poderão, depois, ser anulados. E a só permissão para a concessão de áreas equivalentes a 50 (cinquenta) módulos fiscais, enquanto antes se limitava a 04 (quatro) módulos fiscais, como incisivamente acentuou o Ministério do Desenvolvimento Agrário, muitos conflitos fundiários podem nascer e acentuar o êxodo rural, fomentando a violência, no campo e nas cidades, perturbando a paz social. E não será uma posterior e tardia decisão acerca do mérito das arguidas inconstitucionalidades que fará restabelecer a sociedade ao *status quo ante*.

Ademais, a cada título de terra concedido sobre áreas antes reservadas pela proteção ambiental ou ecológica representa grave risco de irreversibilidade ao meio ambiente, já que essa Lei se destina ao cultivo de monoculturas que se expandem no Estado. Isso porque uma eventual futura decisão deste Supremo Tribunal Federal no sentido de declarar a norma inconstitucional, ainda que com efeitos *ex tunc*, não fará novamente nascer uma floresta que tenha sido desmatada, nem fará nascer uma espécie da nossa fauna que tenha perdido o seu habitat para os negócios agrícolas.

Importa lembrar que no território do Estado do Maranhão há, dentre a sua riquíssima sociobiodiversidade, Floresta Amazônica, que exige de todos forte vigilância. Como destacado em matéria do portal de notícias G1, analisando dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, a “Amazônia Legal maranhense perdeu mais de 245 km² só em 2022”, tendo o mês de novembro de 2022 registrado a segunda maior marca de desmatamento na Amazônia Legal na série histórica monitorada pelo instituto.

Não se pode permitir que o INPE levante novos números e constate que o mês de janeiro de 2024 alcance esse recorde negativo. As árvores e florestas não nascerão novamente, se destruídas pela “regularização fundiária” em favor de grandes empreendedores rurais. A concessão da medida cautelar, tal como pretendida, é medida perfeitamente reversível, sem impor a quem quer que seja maiores danos. Todavia, de modo contrário, a não concessão da medida cautelar, liminarmente e mesmo sem audiência dos órgãos responsáveis pela edição da norma, causará efeitos irreversíveis,

notadamente ao meio ambiente, e à paz social no campo e nas cidades, pois um acórdão do Supremo Tribunal Federal não fará brotar novas florestas dos campos desmatados, nem fará cessar conflitos fundiários já iniciados e que se intensificam, muito menos devolverá ao campo os lavradores vítimas do êxodo rural e da violência fundiária decorrentes dos conflitos decorrentes da alteração da referida norma estadual.

E é exatamente em razão disso, tendo a lei sido sancionada no dia exato da véspera do início do recesso deste Supremo Tribunal Federal, que se ajuíza a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, clamando pela pronta análise do pedido cautelar, *ad referendum* do Plenário, nos termos expressamente autorizados pelo art. 13, VIII, e 21, V, §5º, do Regimento Interno, e pelo art. 10 da Lei nº 9.868/99.

Afinal, se após a colheita das informações junto aos órgãos e autoridades responsáveis pela edição da lei impugnada, revelar-se indevida a concessão da cautelar, bastará a revogação da decisão, de forma monocrática, ou mesmo que lhe seja negado o referendo pelo órgão colegiado.

V – PEDIDOS

DIANTE DO EXPOSTO,

Requer, **Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares – CONTAG**, seja concedida medida cautelar, *ad referendum* do órgão colegiado, art. 13, VIII, e 21, V, §5º, do Regimento Interno, e pelo art. 10 da Lei nº 9.868/99, excepcionalmente sem a audiência dos órgãos ou autoridades responsáveis pela edição da norma, para suspender a eficácia da íntegra da Lei nº 12.169, de 19 de dezembro de 2023, do Estado do Maranhão, publicada no Diário Oficial do Poder Executivo do dia 19 de dezembro de 2023 ou dos dispositivos nesta peça já apontados.

Apreciada a medida cautelar, requer sejam notificados a Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão e o Governador do Estado, para que prestem as informações necessárias, abrindo-se em seguida, sucessivamente, prazo para o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República.

Colhidas as informações e manifestações, requer seja julgado o mérito da presente ação, declarando-se a inconstitucionalidade da íntegra da Lei nº 12.169, de 19 de dezembro de 2023, do Estado do Maranhão, publicada no Diário Oficial do Poder Executivo do dia 19 de dezembro de 2023,

com efeitos *ex tunc*, e, por consectário, declarando-se nulos todos os atos concretos praticados pelo Poder Público em desacordo com a redação anterior da lei alterada, portanto, com fundamento na norma tida por inconstitucional, nos limites da alteração promovida na Lei de Terras do Maranhão.

Dá à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), para efeitos procedimentais.

Termos em que,
Pede deferimento.

Brasília-DF, 12 de janeiro de 2024.

IVO LOURENÇO DA SILVA OLIVEIRA
OAB/GO 35.506

LUÍS ANTÔNIO CÂMARA PEDROSA
OAB/MA 4.354

JOAQUIM SHIRAISHI NETO
OAB/SP 99.599

DIOGO DINIZ RIBEIRO CABRAL
OAB/MA 9.355