



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAPÁ
FORÇA TAREFA "ESTADO DO AMAPÁ"**

Ofício nº. 5-2020/MPF/PR-AP/FT-AMAPÁ

Macapá, 14 de janeiro de 2020.

URGENTE

A Sua Excelência, o Senhor
Antônio Augusto Brandão de Aras
Procurador-Geral da República
SAF Sul Quadra 4 Conjunto C.
Brasília/DF - CEP 70050-900

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República,

Os procuradores da República signatários, integrantes da **Força-Tarefa "Estado do Amapá"** (criada pela Portaria PGR nº. 757/2019, com fundamento na aprovação conjunta das 2ª, 4ª e 5ª CCRs), vêm, a Vossa Excelência, apresentar **REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE**, para fins de propositura de **ação direta de inconstitucionalidade** junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) contra dispositivos normativos da **Medida Provisória nº. 910, de 10 de dezembro de 2019**, de acordo com os fundamentos abaixo expostos.

1 - DA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E MORALIDADE NA ANISTIA À GRILAGEM ILEGAL NA AMAZÔNIA LEGAL

No final do ano 2019, o Presidente da República editou a Medida Provisória nº. 910, cuja ementa prevê a alteração de dispositivos da Lei nº. 11.952/2009 (que dispõe que sobre a regularização fundiárias das ocupações incidentes em terras da União), da Lei nº. 8.666/1993 (que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública) e da Lei nº. 6.015/1973 (que dispõe sobre registros públicos).

Sob o pretexto de *facilitar* a regularização fundiária de terras rurais, especialmente na Amazônia Legal, a medida provisória, analisada detidamente, caracteriza verdadeiro **abuso do poder normativo** conferido ao Presidente da República, uma vez que, por meio dela, **busca-se, de maneira transversa, anistiar pessoas que tenham invadido e "grilado" áreas rurais, situadas na Amazônia Legal e pertencentes à União**, condutas que, no direito penal, enquadram-se nos tipos previstos nos arts. 19 e 20 da Lei nº. 4.947/1966.

O art. 5º da Lei nº. 11.952/2009, após a Medida Provisória nº. 910/2019, passa a ter a seguinte redação:

Art. 5º Para regularização da ocupação, nos termos desta Lei, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão atender os seguintes requisitos:

I - ser brasileiro nato ou naturalizado;

II - não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional;

III - praticar cultura efetiva;

IV - comprovar o exercício de ocupação e de exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anteriores a 5 de maio de 2014; (Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019)

V - não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas pelo Incra.

Ou seja, tem-se que o prazo inicial para regularização fundiária, que era a posse de 5 (cinco) antes até **2004** (texto original da Lei nº. 11.952/2009), foi, posteriormente, adiado para **2008** (por meio da Lei nº. 13.465/2017) e agora, pela Medida Provisória nº. 910/2019, pretende-se alterar, **pela terceira vez**, a anistia para a ocupação ilegal até 5 de maio de **2014**.

Ademais, nos termos do art. 2º da referida Medida Provisória nº. 910/2019, o art. 38, parágrafo único, inciso I da Lei nº. 11.952/2009 passa a ter a seguinte redação:

Art. 38. A União e suas entidades da administração indireta ficam autorizadas a proceder a **venda direta de imóveis residenciais de sua propriedade situados na Amazônia Legal** aos respectivos ocupantes que possam comprovar o período de ocupação efetiva e regular por período igual ou superior a 5 (cinco) anos, excluídos:

I - os imóveis residenciais administrados pelas Forças Armadas, destinados à ocupação por militares;

II - os imóveis considerados indispensáveis ao serviço público.

Parágrafo único. **Aplica-se a modalidade de alienação prevista**

no caput deste artigo mediante o pagamento do valor máximo da terra nua definido na forma dos §§ 1º e 2º do art. 12 desta Lei, com expedição de título de domínio nos termos dos arts. 15 e 16 desta Lei, aos ocupantes de imóveis rurais situados na Amazônia Legal, até o limite de que trata o § 1º do art. 6º desta Lei, nas seguintes hipóteses:

I - quando se tratar de ocupações posteriores a 5 de maio de 2014 ou em áreas em que tenha havido interrupção da cadeia alienatória posterior à referida data, desde que observado o disposto nos art. 4º e art. 5º e **comprovado o período da ocupação atual há, no mínimo, um ano anterior à data de entrada em vigor da Medida Provisória nº 910, de 10 de dezembro de 2019 (Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019);**

Dessa forma, além da nova anistia, abre-se a possibilidade de venda *direta* de imóveis rurais da União localizados na Amazônia Legal para todos aqueles que tenham invadido tais terras até o final de 2018 (ou seja, há pouco mais há de um ano). Assim, há, novamente, **manifesto favorecimento a agentes criminosos, tendo em vista que a nova norma dispensa a exigência normativa de prévia concorrência ou leilão para a alienação, caracterizando exceção à regra da Lei nº. 8.666/1993**, que tem por objetivo precípuo a prevalência do princípio da impessoalidade, consectário do princípio da isonomia, nas alienações promovidas pela Administração Pública.

Nesse sentido, o art. 37, *caput* e inciso XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, **impessoalidade**, **moralidade**, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e **alienações** serão contratados **mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Frise-se que, há menos de 2 (dois) anos, a Lei nº. 13.465/2017 também previu a possibilidade de "anistia" à grilagem de terras na Amazônia Legal, acrescentado o parágrafo único ao art. 38 da Lei nº. 11.952/2009 para prever hipótese de venda direta de imóveis rurais no caso de ocupações iguais ou superiores 5 (cinco) anos, apuradas até 22 de

dezembro de 2016.

A MP nº. 910/2019, **indo muito além** dos limites da própria Lei nº. 13.465/2017 (cujo conteúdo já facilitava, consideravelmente, a grilagem de terras amazônicas por grandes empresários do ramo do agronegócio, se comparado ao texto original da Lei nº. 11.952/2009), **estabelece, agora, a possibilidade de legalização de grilagem (por alienação) para ocupações de apenas 1 (um) ano, lapso temporal muito menor do que o anterior, de 5 (cinco) anos**, e conta tal período até 10 de dezembro de 2019.

Novamente, a ampliação do tempo de ocupação exigido para a regularização fundiária **para 2014 (art. 5º, Lei nº. 11.952/2019) e 2018 (art. 38, Lei nº. 11.952/2009)**, é uma afronta à **função socioambiental da terra**, decorrente do princípio da **isonomia** e dos ditames **justiça social**, sendo esta um dos fundamentos basilares da ordem econômica (art. 170, *caput*, CRFB/88).

Resta evidente, nesse sentido, que a medida somente beneficia empresários que tenham atuado ilegalmente para ocupar tais terras, uma vez que, para pequenos agricultores rurais, há instrumentos jurídicos **muito mais seguros** para a administração fundiária do que a mera alienação de terras, tais como a **concessão real de direito de uso** (Lei nº. 11.481/2007, com a hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 17, inciso I, "f" da Lei nº. 8.666/1993) e a **concessão de uso para fins de moradia** (MP nº. 2.220/2001).

Só quem tem condições de *pagar* por uma alienação de imóvel direta são grandes grileiros de terras, e não os pequenos agricultores. Dessa forma, a dispensa indevida de licitação para a alienação dos referidos imóveis **atenta contra os princípios da impessoalidade e da moralidade (art. 37, caput, CRFB/88) e, conseqüentemente, da isonomia (em sentido material)**, por desequilibrar a relação entre os mais ricos e os mais pobres, fazendo com que a Administração Pública, **de forma antirepublicana**, passe a atuar exclusivamente em favor daqueles que são justamente os que tem maiores condições econômicas de comprar terras devolutas e desenvolver atividades econômicas dela.

E quem tem condições de pagar por uma alienação de imóvel rural (terras devolutas federais), obviamente tem condições de concorrer, em pé de igualdade, com outros interessados, em procedimentos licitatórios, nas modalidades concorrência e leilão. Assim, a Medida Provisória nº. 910/2019, ao permitir que o INCRA proceda à venda direta de imóveis rurais nos termos do art. 38 da Lei nº. 13.465/2011, com o claro intuito de favorecer os que grilaram terras na Amazônia, **faz com que a Administração Pública perca a oportunidade de obter maiores rendas por meio da competição inerente aos certames licitatórios.**

Some-se a isso o fato de que, atualmente, se encontra

deliberadamente paralisado o Programa Nacional de Reforma Agrária, impedindo a criação de novos projetos de assentamento e o assentamento de famílias de pequenos agricultores rurais^[1]. O objetivo precípua do programa - constitucional - de reforma agrária é justamente o de reduzir as desigualdades socioeconômicas no campo, por meio da redistribuição justa das terras rurais.

Traduzindo-se esta realidade para o ordenamento jurídico-constitucional, e nos termos do art. 170 da CRFB/88, destacam-se os seguintes fundamentos e princípios da ordem econômica da República Federativa do Brasil, incompatíveis com os objetivos pretendidos pela Medida Provisória nº. 910/2019:

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:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

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)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Outrossim, importa notar que a política de reforma agrária constitui um verdadeiro mandamento constitucional para a União, nos termos do art. 184 da CRFB/88:

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

A partir da constatação de que a Constituição da República impõe verdadeiros *deveres* ao Poder Público, notadamente o de diminuir as crônicas e

absurdas desigualdades sociedade brasileira, verifica-se **patente violação aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa** (e, conseqüentemente, da isonomia, em sentido material) na MP nº. 910/2019, visto que tal instrumento normativo **privilegia apenas uma pequena parcela da população, composta justamente por agentes responsáveis pela grilagem de terras na Amazônia Legal**, em detrimento das políticas públicas de reforma agrária e de demarcação de terras indígenas e quilombolas.

Assim, a MP nº. 910/2019, apesar de ter objetivos aparentemente neutros, acaba por ser **discriminatória quanto aos seus efeitos**, dando margem ao agravamento das desigualdades sociais, especialmente nas zonas rurais da Amazônia Legal, cuja dinâmica, como já se sabe, envolve enormes **conflitos fundiários entre pequenos posseiros e grandes latifundiários, bem como indígenas e comunidades quilombolas**, chegando até mesmo a um quadro de violência banalizada e crescente.

Nesse sentido, a inércia do Poder Executivo e do Poder Legislativo (no caso, uma omissão governamental parcial, tendo em vista a lesão ao princípio da isonomia) em dar efeitos aos mandamentos constitucionais das referidas políticas públicas já foi expressamente repelida pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar a ADPF 45, de relatoria do ministro Celso de Mello, conforme extrai-se dos seguintes trechos do Informativo de Jurisprudência nº. 345:

Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, **cumpra reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo.**

É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irredutível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado - e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico -, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado.

Conclui-se, assim, como parâmetros constitucionais violados pela MP nº. 910/2019, especialmente na parte em que alterou a redação dos arts. 5º, 13 e 38 da Lei nº.

11.952/2011: **i)** a norma que impõe o objetivo de fundamental de construir uma sociedade justa e solidária e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, incisos I e III, CRFB/88); **ii)** os princípios da isonomia (art. 5º, *caput*, CRFB/88) e da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37, *caput*, CRFB/88); e **iii)** a norma da justiça social e da função socioambiental da propriedade, enquanto fundamentos basilares da ordem econômica social.

Com efeito, ante todo o exposto, tem-se que a medida provisória impugnada visa a beneficiar exclusivamente os grandes empresários do ramo do agronegócio que invadiram e grilaram terras rurais na Amazônia Legal, **ampliando, para além dos parâmetros mínimos de necessidade e idoneidade, as áreas e os períodos exigidos para a "privatização" dos imóveis rurais da União.**

2 - DA DISPENSA DE PRÉVIA VISTORIA NOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL

Além da anistia à grilagem de terras na Amazônia Legal, a Medida Provisória nº. 910/2019 estabelece, ainda, que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), autarquia federal responsável pelo programa de reforma agrária, **não mais exigirá vistoria prévia para regularizar imóveis de até 15 (quinze) módulos fiscais** (de 75 ha a 1.650 ha, dependendo do município):

Art. 13. Os requisitos para a regularização fundiária de **imóveis de até quinze módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante**, sujeita à responsabilização penal, civil e administrativa. (Redação dada pela Medida Provisória nº 910, de 2019)

O limite anterior, existente no texto original do art. 13 da Lei nº. 11.952/2009, permitia a dispensa de vistoria pelo INCRA no caso de áreas de **até 4 (quatro) módulos fiscais** (20 ha a 440 ha), possibilitando a regularização fundiária de imóveis mediante simples declaração. **Ou seja, a MP nº. 910/2019, para fins de vistoria obrigatória em processos de regularização fundiária, praticamente quadruplica o número de módulos fiscais**, se comparado ao texto original.

Nesse sentido, se **até mesmo o texto original do art. 13** da Lei nº. 11.952/2009, que previa a dispensa de vistoria para áreas de até 4 (quatro) módulos rurais, **foi considerado inconstitucional pelo STF**, com muito mais razão a norma da MP nº. 910/2019, que, dando nova redação ao art. 13 da Lei nº. 11.952/2009, prevê novamente a possibilidade de regularização fundiária mediante autodeclaração para imóveis de até 15 módulos fiscais.

Com efeito, o STF, ao julgar a **ADI 4.269** (proposta pelo próprio Procurador-Geral da República), em 18 de outubro de 2017, deu provimento ao pedido para dar interpretação conforme ao art. 13 da Lei nº. 11.952/2009 a fim de **declarar inconstitucional a simples possibilidade de dispensa de vistoria nos processos de regularização fundiária na Amazônia Legal**. Confira-se:

(..)

2 . O direito ao meio ambiente equilibrado foi assegurado pela Constituição da República, em seu artigo 225, bem como em diversos compromissos internacionais do Estado Brasileiro. A região amazônica, dada a diversidade biológica, cultural, etnográfica e geológica, mereceu tutela especial do constituinte, tornando-se imperiosa a observância do desenvolvimento sustentável na região, conjugando a proteção à natureza e a sobrevivência humana nas áreas objeto de regularização fundiária.

3. Revela-se de importância ímpar a promoção de regularização fundiária nas terras ocupadas de domínio da União na Amazônia Legal, de modo a assegurar a inclusão social das comunidades que ali vivem, por meio da concessão de títulos de propriedade ou concessão de direito real de uso às áreas habitadas, redução da pobreza, acesso aos programas sociais de incentivo à produção sustentável, bem como melhorando as condições de fiscalização ambiental e responsabilização pelas lesões causadas à Floresta Amazônica.

(...)

5. Exige interpretação conforme à Constituição a previsão do artigo 13 da Lei nº 11.952/2009, ao dispensar a vistoria prévia nos imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, a fim de que essa medida de desburocratização do procedimento seja somada à utilização de todos os meios eficazes de fiscalização do meio ambiente, como forma de tutela à biodiversidade e inclusão social dos pequenos proprietários que exercem cultura efetiva na área.

(...)

De acordo o voto do relator da referida ADI, o Ministro Edson Fachin, que foi acompanhado pelos Ministros Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Luiz Fux, Ricardo Lewandowski, Celso de Mello e Cármen Lúcia, "*o ente federal deve utilizar-se de todos os meios para assegurar a devida proteção ambiental e a concretização dos propósitos da norma, para somente então ser possível a dispensa da vistoria prévia como condição para inclusão da propriedade no programa de regularização fundiária de imóveis rurais de domínio público na Amazônia Legal*".

Saliente-se, ainda, que, segundo as definições da Lei nº. 8.629/1993, são consideradas "pequenas propriedades rurais", para os fins de direito, os imóveis cuja área

compreende até 4 (quatro) módulos fiscais. Ora, **se a dispensa de vistoria foi considerada inconstitucional, em sede de controle abstrato, para pequenas propriedades, maiores razões há para se considerar inconstitucional a dispensa de vistoria nos processos de regularização fundiária de imóveis de 15 (quinze) módulos fiscais.**

Embora não se possa dizer que o efeito vinculante das decisões proferidas pelo STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade se estenda ao Poder Legislativo, é certo **que leis (e, com muito mais razão, medidas provisórias) editadas com conteúdo idêntico àquelas que foram anteriormente declaradas inconstitucionais pela Suprema Corte, ao contrário das demais leis, já nascem com presunção de inconstitucionalidade**, cabendo ao órgão editor do ato normativo justificar adequadamente os motivos da reiteração, fundamentando-a em alteração de circunstâncias fáticas-culturais ou em distinção.

Contudo, a própria exposição de motivos da MP nº. 910/2019 se limita a alegar que *"O dispositivo prescreve, a teor do decidido pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.269, que a dispensa na realização da vistoria prévia não impede o poder fiscalizatório da Administração"*.

É evidente que o poder de polícia da Administração Pública não restaria impedido, tanto que a norma declarada inconstitucional pelo STF (a redação original do art. 13 da Lei nº. 11.952/2009) também previa a sujeição do declarante à responsabilização do declarante nas esferas penal, administrativa e civil.

O problema, no entanto, é o mesmo: **tornar a autodeclaração a regra no processo de regularização fundiária.**

Nesta toada, a exigência de **prévia vistoria nos processos de regularização fundiária é fundamental** para confirmar se a área encontra-se realmente ocupada pela pessoa que requereu o título fundiário, de maneira a verificar se o tempo de ocupação é compatível com a declaração prestada, se há conflitos com outros posseiros (inclusive indígenas e quilombolas) e se os limites declarados realmente coincidem com a informação prestada pelo próprio interessado.

A MP nº. 910/2019, pretendendo dar ares de neutralidade à nova disciplina do processo de regularização fundiária, estabelece, no § 3º do art. 13 da Lei nº. 11.952/2009, hipóteses legais em que a vistoria seria obrigatória nos processos de regularização fundiária, em exceção ao regime de declaração como regra:

§ 3º A realização de vistoria prévia será obrigatória nas seguintes hipóteses: (Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019)

I - imóvel objeto de termo de embargo ou de infração ambiental, lavrado pelo órgão ambiental federal; (Incluído pela Medida Provisória nº 910,

de 2019)

II - imóvel com indícios de fracionamento fraudulento da unidade econômica de exploração; (Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019)

III - requerimento realizado por meio de procuração; (Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019)

IV - conflito declarado ou registrado na Ouvidoria Agrária Nacional; (Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019)

V - ausência de indícios de ocupação ou de exploração, anterior a 5 de maio de 2014, verificada por meio de técnicas de sensoriamento remoto; (Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019)

VI - acima de quinze módulos fiscais; ou (Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019)

VII - outras hipóteses estabelecidas em regulamento. (Incluído pela Medida Provisória nº 910, de 2019)

Entretanto, **não é difícil constatar** que os critérios legais estabelecidos para a exigência da vistoria (que deveria ser a regra, e não a exceção) são **notadamente insuficientes** e apenas servem para aparentar deferência à decisão proferida pelo STF na ADI 4.269.

Com efeito, logo no **inciso I** se observa que a norma **faz referência apenas** a termo de embargo ou de infração ambiental lavrado pelo **órgão ambiental federal, embora a competência administrativa para a expedição de licenças (e, conseqüentemente, de fiscalização ambiental) pertença, como regra, na significativa maioria dos casos, aos órgãos ambientais estaduais**, mesmo no caso de terras devolutas federais, nos termos dos arts. 8º, incisos XVIII e XIX e 17, § 3º da Lei Complementar nº. 140/2011.

Outrossim, o texto normativo **não faz qualquer referência a conflitos fundiários** que tramitem em processos judiciais, cíveis e/ou criminais, abrindo margem para a regularização fraudulenta de diversos empresários investigados ou processados, por outros posseiros, pela União, pelo INCRA ou pelo próprio Ministério Público.

Para fins de parâmetro de constitucionalidade, confira-se trechos da petição inicial da ADI 4.269 acerca da violação ao princípio da razoabilidade, na vertente proibição de proteção deficiente, subscrita pelo então Procurador-Geral da República:

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 às 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 conflito 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 Luís 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.*

32. Ora, considerando a **realidade empírica da Amazônia** - 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 à grave e desnecessário risco uma série de bens jurídicos 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 ocorre não apenas quando há excesso na ação estatal, mas também quando ela se apresenta manifestamente deficiente.** O STF já empregou esta categoria em algumas decisões (...)

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 que deixarão de fazer as vitórias nem de longe compensa a gravíssima lesão ao patrimônio público e aos direitos de grupos étnicos/culturais, que será provocada pela abstenção estatal em questão.

Como se nota, a MP nº. 910/2019, ao, basicamente, repetir, ainda que com outras palavras, o texto original do art. 13 da Lei nº. 11.952/2009, **já nasce com presunção de inconstitucionalidade, visto que o dispositivo em questão já foi declarado inconstitucional pelo STF** em razão da violação ao princípio do devido processo legal (art. 5º, inciso XIV, CRFB/88), em seu aspecto substancial, e ao princípio da razoabilidade/proporcionalidade, em razão da proteção deficiente de bens jurídicos constitucionalmente tutelados. Portanto, exsurge a necessidade de nova impugnação pela via da ação direta de inconstitucionalidade.

3 - DO CONTEXTO FÁTICO DA GRILAGEM E DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL (FORÇA-TAREFA "ESTADO DO AMAPÁ")

A propositura de ação direta de inconstitucionalidade contra a MP nº. 910/2019 também se revela importante em razão da **intrínseca relação entre a grilagem de terras rurais e o desmatamento na Amazônia Legal**. Nesse sentido, **estudo científico do Imazon (Brito, 2019)**^[2] demonstra que a **Lei nº. 13.645/2017** - com o mesmo teor da MP nº. 910/2019 sobre regularização fundiária e grilagem, mas, surpreendentemente, mais amena - **já representava um mecanismo de aquisição de direitos fundiários que, historicamente, tem sido vinculado ao desmatamento.**

Confira-se a opinião dos próprios pesquisadores^[3] sobre a conclusão a que chegaram no estudo:

“A expectativa de lucro com a posterior venda dessas áreas tituladas a preços irrisórios representa um estímulo a novas invasões de terra pública e grilagem na Amazônia, que é o roubo do patrimônio de todos os brasileiros”, afirma Brenda Brito, pesquisadora associada do Imazon e primeira autora do artigo científico. “A sociedade brasileira não deve ser obrigada a subsidiar posseiros ilegais em terras públicas e ainda perder com a destruição das florestas, mas nossa análise indica que esse será o resultado dessa lei se a decisão de alocar toda essa área para privatização não for alterada”, continua Brito.

Paulo Barreto, pesquisador associado do Imazon e um dos coautores do estudo, alerta que *“ao beneficiar grileiros que podem comprar terras abaixo do preço do mercado, o poder público desestimula o investimento para melhorar a produtividade das terras já desmatadas que são subutilizadas. Em 2014, havia na Amazônia cerca de 12 milhões de*

hectares de pastos sujos. Quando o governo não coíbe a grilagem ou vende a terra barata, fica mais barato desmatar terra pública do que investir para recuperar pastos degradados”.

De fato, os impactos na Amazônia são imensos, tendo em vista que **os grileiros desmatam a floresta para sinalizar ocupação e reivindicar direitos sobre a posse da terra**. Assim, avaliando consequências socioambientais da Lei nº. 13.645/2017 (muito mais branda que a MP nº. 910/2019, não custa lembrar), o estudo do Imazon analisou dois potenciais impactos: **(i)** perda de receitas devido à venda de terras públicas abaixo dos preços de mercado; e **(ii)** riscos de mais desmatamento, associado a emissões de gases do efeito estufa, considerando 19,6 milhões de hectares passíveis de regularização, portanto, de transformação no uso da terra com a regularização da privatização.

O estudo concluiu que **a perda de receita, de curto prazo, varia de US\$ 5 a 8 bilhões, devido a valores subestimados de 8,6 milhões de hectares.**

Ainda, **estas alterações** – na legislação federal, que podem se estender às legislações estaduais – **podem resultar na legalização de posses ilegais, com a apropriação de terras a preços correspondentes a apenas 8% (podendo chegar a 70%) do valor de mercado.** A perda futura de receita varia de US\$ 16,7 a 23,8 bilhões, relacionados a valores de 19,6 milhões de hectares.

Ademais, quanto ao aspecto ambiental, com a regularização fundiária promovida nestes termos legais, entre 1,1 e 1,6 milhão de hectares correriam riscos de ser desmatados até 2027, emitindo entre 4,5 a 6,5 mega-toneladas de CO² (Brito, 2019). De fato, com a Lei nº. 13.645/2017 e a MP nº. 910/2019 impulsionando a grilagem ilegal de terras na Amazônia Legal, é provável que ocorra a **expansão da fronteira agropecuária, que é um dos grandes impulsionadores de desmatamento na região.** A pesquisa estimou o risco de aumento do desmatamento de até 1,6 milhão de hectares.

Conseqüentemente, **a Medida Provisória nº. 910/2019, indo na contramão dos estudos científicos ambientais, flexibiliza as regras já frouxas da Lei 13.465/2017,** ampliando as possibilidades de grilagem de terras públicas e, portanto, de privatização ilegal de bens comuns (terra, floresta, etc.).

Nesse sentido, os privilégios legais para a prática de grilagem têm não somente impactos **sociais** (especialmente o avanço sobre terras tradicionalmente ocupadas), mas também **ambientais** (estímulo ao desmatamento para consolidar posse), comprometendo o futuro dos bens da natureza, especialmente da Amazônia e do Cerrado.

Feita esta breve exposição sobre conclusões científicas quanto a relação entre grilagem e desmatamento na Amazônia Legal, cabe, também, destacar a própria experiência

dos procuradores signatários, enquanto membros da **Força-Tarefa "Estado do Amapá"**, a reforçar tal conclusão em razão da própria atuação do Ministério Público Federal.

O objeto da Força-Tarefa consiste na investigação de esquemas de corrupção no Estado do Amapá que se conectam, de maneira transversal, com os temas da 2ª CCR (Criminal), 4ª CCR (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural) e 5ª CCR (Combate à Corrupção e Atos de Improbidade Administrativa). Isto porque, após a deflagração das **operações "Terras Caídas"**^[4], **"Miríade"**^[5], **"Tanti Minus"** e **"Shoyu"**^[6], constatou-se a sobreposição de vários atores envolvidos (agentes privados, políticos e servidores públicos) em diferentes áreas de atuação correlacionadas entre si (cooptação de agentes estatais em licitações de obras públicas, grilagem de terras públicas e desmatamento), tudo a evidenciar uma possível coligação entre organizações criminosas.

Com efeito, a partir da análise do material obtido nestas e em outras operações, constatou-se que estes agentes criminosos, atuando de forma estruturada e sobreposta, cooptavam servidores públicos para, exemplificadamente, entre outros objetivos: **i)** obter vantagens em grandes obras estruturais do Estado, como a pavimentação da BR 156 (em órgãos como o DNIT e a SPU); **ii)** promover a grilagem de terras federais em vários Municípios do Amapá (Macapá, Mazagão, Porto Grande, Ferreira Gomes, Calçoene, Amapá e Cutias do Araguari), mascarando a legitimidade dos títulos de posse de terras federais em favor de agentes privados e políticos (em órgãos como o INCRA, Programa Terra Legal, IMAP e IEF); e **iii)** causar desmatamento ilegal em tais terras, com auxílio de servidores de órgãos ambientais (como o IBAMA e o IMAP), a fim de que sejam destinadas ao cultivo da soja e outros grãos. **O dano já constatado supera a quantia de 40 milhões de reais.**

Inclusive, a situação fática descrita pode até caracterizar o que, no plano internacional, se convencionou designar de **land grabbing**, representado pelo investimento de larga escala na monocultura de exportação em terras públicas, promovido especialmente por corporações transnacionais e associado à expulsão, mediante violência ou grave ameaça, de famílias de produtores rurais com o incentivo de agentes públicos ou de ente estatal beneficiários do aporte de capitais. Trata-se de prática que, a depender do contexto, se adéqua aos elementos constitutivos dos crimes contra a humanidade (sujeitos ao Tribunal Internacional Penal).^[7]

O cenário de conflito fundiário no Estado do Amapá já foi, inclusive, descrito como **"guerra"**, em recente reportagem jornalística do Fantástico, da rede Globo, no dia 3/12/2018 (<http://g1.globo.com/ap/amapa/videos/v/fazendeiros-empresas-e-posseiros-travam-guerra-por-terras-ferteis-no-amapa/7205807/>)

Ressalte-se que o Estado do Amapá é a unidade da Federação mais bem

conservada do País, contando com 95% do seu ecossistema preservado^[8], 12 unidades de conservação (12 federais e 5 estaduais)^[9] e rica biodiversidade. De outro lado, as investigações já existentes revelam que **os projetos de desenvolvimento econômico** que vêm tentando se implantar no Estado (mormente a agropecuária em escala industrial) **têm sido cooptados por organizações criminosas, com a violação sistemática das normas que protegem os patrimônios público e ambiental, principalmente por meio de negociações obscuras e concessão de vantagens ilícitas a grupos com elevado poder político e econômico.**

De outro lado, o perigo ambiental para a Floresta Amazônica nunca foi tão grande, tendo sido **fato notório, em 2019, a crise de queimadas na Floresta**, a atrair censura, em âmbito global, por diversos países e organizações internacionais. Outrossim, a **taxa de desmatamento da Floresta Amazônica bateu o recorde da década em 2019**^[10], evidenciando o enorme retrocesso vivido, na realidade dos fatos, pelo meio ambiente no país.

Nesse contexto, chama-se a atenção para recente estudo científico, publicado na revista *Science Advances*^[11], que adverte que a Amazônia está cada vez mais perto de um momento de crise. Segundo os cientistas Thomas Lovejoy e Carlos Nobre, **se o desmatamento ultrapassar 20% (vinte por cento) de sua propagação original, a Floresta Amazônica terá atingido o “ ponto de não retorno”**, o que tornaria boa parte da floresta - a mais importante área para a regulação do clima global - em uma savana, de forma irreversível:

“Se o clima mudar – pelo desmatamento ou pelo aquecimento global – há o risco de que mais de 50% da floresta amazônica se torne uma savana degradada”, disse Carlos Nobre à Euronews, enfatizando que nos últimos 50 anos o desmatamento chegou a cerca de 17 milhões de hectares. por cento da vegetação da Amazônia.

Pelas estimativas do estudo, **seriam necessários apenas 3% (três por cento) adicionais para tornar a floresta tropical irrecuperável.**

Para fins de parâmetro de controle abstrato, importa ressaltar o destaque constitucional dado à proteção do meio ambiente no art. 225 da Constituição de 1988:

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.**

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - **preservar** e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o

manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - **preservar a diversidade** e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

(...)

VII - **proteger a fauna e a flora**, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Destaca-se, ainda, que o **§ 3º do art. 225 da Constituição é expresso ao mencionar a Floresta Amazônia como patrimônio nacional**, dispondo que sua utilização far-se-á, **na forma da lei, e (somente) dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente**.

Diante do exposto, especialmente com base nos **estudos científicos** supracitados, nos fatos notórios de 2019, e na própria experiência prática do Ministério Público Federal, por meio da **Força-Tarefa "Estado do Amapá"**, conclui-se que a **MP nº. 910/2019 afronta o art. 225, caput e § 1º, incisos I, II e VII, e § 3º da Constituição da República**, representando significativo retrocesso em matéria jurídico-ambiental.

4 - DO MANIFESTO ABUSO DO USO DA MEDIDA PROVISÓRIA

Para além das incompatibilidades materiais com a Constituição da República, que são suficientemente robustas, a Medida Provisória nº. 910/2019 também padece de vício formal, tendo em vista que foi editada **sem a observância do pressuposto de "urgência" para dar nova disciplina a tema relevante**, como o é o da regularização fundiária de áreas rurais.

Não se desconhece que cabe, primariamente, ao próprio Congresso Nacional controlar os pressupostos para a edição de medidas provisórias pelo Poder Executivo, visto que a Constituição estabelece que, quando da deliberação parlamentar, tais questões são prejudiciais ao mérito do ato normativo (art. 62, § 5º da Constituição da República).

Contudo, o próprio **STF tem jurisprudência pacífica** pela possibilidade de controlar, de forma abstrata, os pressupostos normativos para a edição de medidas provisórias em casos de manifesto abuso do Poder Executivo. Confira-se:

A edição de medidas provisórias, pelo presidente da República, **para legitimar-se juridicamente, depende, dentre outros requisitos, da estrita observância dos pressupostos constitucionais da urgência e da relevância (CF, art. 62, caput)**. Os pressupostos da urgência e da

relevância, embora conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos, mesmo expondo-se, inicialmente, à avaliação discricionária do presidente da República, **estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário, porque compõem a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias, qualificando-se como requisitos legitimadores e juridicamente condicionantes do exercício, pelo chefe do Poder Executivo, da competência normativa primária que lhe foi outorgada, extraordinariamente, pela Constituição da República.** (...) A possibilidade de controle jurisdicional, mesmo sendo excepcional, apoia-se na necessidade de impedir que o presidente da República, **ao editar medidas provisórias, incida em excesso de poder ou em situação de manifesto abuso institucional, pois o sistema de limitação de poderes não permite que práticas governamentais abusivas venham a prevalecer sobre os postulados constitucionais que informam a concepção democrática de Poder e de Estado, especialmente naquelas hipóteses em que se registrar o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais.**

(STF - ADI 2.213 MC, Plenário, rel. Min. Celso de Mello, j. 4-4-2002, DJ de 23-4-2004)

A crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte dos sucessivos presidentes da República, tem despertado graves preocupações de ordem jurídica, em razão do fato de a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo. **Nada pode justificar a utilização abusiva de medidas provisórias, sob pena de o Executivo, quando ausentes razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material, investir-se, ilegitimamente, na mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, vindo a converter-se, no âmbito da comunidade estatal, em instância hegemônica de poder, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de *checks and balances*, a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República. Cabe ao Poder Judiciário, no desempenho das funções que lhe são inerentes, impedir que o exercício compulsivo da competência extraordinária de editar medida provisória culmine por introduzir, no processo institucional brasileiro, em matéria legislativa, verdadeiro cesarismo governamental, provocando, assim, graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da integridade do princípio constitucional da separação de poderes.**

(STF - ADI 2.213 MC, Plenário, rel. Min. Celso de Mello, j. 4-4-2002, DJ de 23-4-2004)

No caso, a abusividade da edição da medida provisória é patente. Não há

qualquer clamor social para justificar uma nova disciplina à regularização: pelo contrário, trata-se de um assunto que divide a sociedade. Ademais, os estudos científicos e a prática ministerial e judicial demonstram que o conteúdo da referida medida provisória pode agravar - e muito - os problemas relativos às terras rurais no campo.

De fato, **não há qualquer razão para a urgente imposição de uma nova disciplina legal à regularização fundiária**, em especial quando o conteúdo do ato normativo, editado unilateralmente pelo Presidente da República, **acaba por privilegiar apenas um grupo da sociedade, composto pelos agentes responsáveis pela grilagem de terras**, em contrariedade aos princípios da isonomia (em sentido material) e da justiça social.

Na própria exposição de motivos da Medida Provisória nº. 910/2019, os conceitos jurídicos usados para justificar a urgência normativa são vagos e imprecisos, permanecendo apenas no plano abstrato:

Verifica-se, outrossim, que a regularização fundiária é tema de grande relevância e que carece de solução rápida, o que permite a observância do artigo 62 da Constituição da República Federativa do Brasil, no sentido de somente ser possível a edição de medida provisória quando atendidos os requisitos de urgência e relevância. Desta forma, a edição da Medida Provisória contribuirá para a celeridade no procedimento de regularização fundiária no país e, de outro lado, permanecerá com a segurança necessária, preservando os interesses da União e do INCRA e garantindo a aplicação do princípio da eficiência, insculpido no artigo 37 da Constituição da República.

Embora a edição de medidas provisórias seja constitucionalmente permitida, **como relativização ao princípio da legalidade em sentido estrito (art. 37, caput, CRFB/88)**, é necessário que a utilização do instrumento se dê com rigorosa **prudência**, em observância aos pressupostos constitucionais de "relevância" e "urgência" que condicionam a autorização constitucional (mas excepcional) ao Presidente da República.

Com efeito, ao tratar de um tema extremamente delicado por medida provisória, **inclusive contrariando diversos estudos científicos**, sem motivo idôneo para justificar a urgência para tanto, o Presidente da República acaba por violar o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, CRFB/88) e o princípio da democracia (art. 1º, parágrafo único da CRFB/88), tendo em vista que **impede que a decisão normativa se dê com a efetiva participação da sociedade, especialmente dos setores mais afetados, por meio de amplo debate no Congresso Nacional, foro adequado para tanto.**

Importa destacar que **a medida provisória, logo ao ser promulgada, já entra em vigor com força de lei**. De outro lado, a Constituição prevê que o Presidente da

República, em casos que, a seu critério, considera urgente, por motivos estritamente políticos, mas que são notadamente delicados, pode solicitar urgência na apreciação dos projetos de lei de sua iniciativa, nos termos do art. 64, § 1º da Constituição da República.

A diferença entre os institutos é notável: na urgência do art. 64, § 1º da Constituição, o Congresso Nacional é forçado a deliberar com mais rapidez sobre o tema, mas o projeto de lei, ao contrário da medida provisória, ainda não possui eficácia, não produzindo quaisquer efeitos no mundo jurídico até que o Parlamento finalize a deliberação.

Há de se observar, também, que a MP nº. 910/2019 foi editada **pouco menos de 2 (dois) anos após a Lei nº. 13.465/2017**, que, alterando os dispositivos da Lei nº. 11.952/2009, já havia estendido o período de "anistia" para a grilagem para 2008 e dispensado a vistoria nos processos de regularização fundiária (norma esta declarada inconstitucional pelo STF em controle concentrado, conforme ressaltado anteriormente).

Frise-se que o STF tem decidido que a eventual conversão da medida provisória em lei, além de não prejudicar a análise das incompatibilidades materiais com a Constituição, também não prejudica a avaliação dos vícios formais da medida provisória:

Questão de ordem quanto à possibilidade de se analisar o alegado vício formal da medida provisória após a sua conversão em lei. A lei de conversão não convalida os vícios formais porventura existentes na medida provisória, que poderão ser objeto de análise do Tribunal, no âmbito do controle de constitucionalidade. Questão de ordem rejeitada, por maioria de votos. **Vencida a tese de que a promulgação da lei de conversão prejudica a análise dos eventuais vícios formais da medida provisória.**

[STF - ADI 3.330, Plenário, rel. Min. Ayres Britto, j. 3-5-2012, DJE de 22-3-2013)

Destarte, conclui-se que cabe a propositura de ação direta de inconstitucionalidade contra a Medida Provisória nº. 910/2019 **também por vício formal**, em razão da **inobservância do pressuposto de "urgência" para tal ato normativo**, cujo conteúdo é de sensibilidade patente, havendo, por conseguinte, violação ao **princípio da separação dos Poderes (art. 2º, CRFB/88)** e ao **princípio da democracia (art. 1º, parágrafo único da CRFB/88)**

5 - DA MEDIDA CAUTELAR EM ADI

Nos termos do art. 10 da Lei nº. 9.868/1998, é possível a concessão de medida cautelar pelo STF nas ações diretas de inconstitucionalidade, a fim de suspender a norma com eficácia *erga omnes*, devendo, para tanto, estar presente o pressuposto do perigo

na demora do julgamento.

No caso, como exposto acima, **a MP nº. 910/2019 não observou o pressuposto de "urgência" ao ser editada**, e como se trata de um ato normativo unilateral do Chefe do Poder Executivo e possui força de lei a partir do momento em que é promulgada, **os danos potenciais advindos deste ato serão difíceis de reverter**, em razão dos seguintes fatores:

i) por tratar, indiretamente, de direito penal (desmatamento em terras públicas e grilagem de terras, com reflexos sobre uma possível *abolitio criminis* como causa de extinção de punibilidade de diversos casos), considerando os tipos legais descritos nos arts. 19 e 20 da Lei nº. 4.947/1996 e no art. 50-A da Lei nº. 9.605/1998;

ii) patrimônio público, tendo em vista a perda de receitas em decorrência da alienação direta de imóveis rurais nos termos da MP, em detrimento do procedimento licitatório como regra, além de eventual pagamento de indenização por benfeitorias no caso de situações consolidadas durante a sua vigência; e

iii) irreversibilidade ou difícilíssima recuperação dos danos ambientais causados pela MP, em razão da intrínseca relação entre a grilagem de terras e o desmatamento ilegal (principalmente para implantação de atividade agropecuária, a fim de comprovar a ocupação útil da área pelos grileiros) na Amazônia Legal.

Além disso, é patente o risco para a segurança jurídica em uma nova regulação do tema pouco após a anterior, a Lei nº. 13.465/2017, editada há apenas dois anos.

Outrossim, como as deliberações normativas são feitas unilateralmente pelo Presidente da República, há verdadeiro dano ao princípio da democracia (art. 1º, parágrafo único da CRFB/88), no caso de a norma continuar a vigorar, ante o impedimento que a deliberação sobre o tema se dê com a efetiva e consciente participação da sociedade, especialmente dos setores mais afetados, por meio de amplo debate no Congresso Nacional.

Destarte, pugna-se que a ação direta de inconstitucionalidade seja proposta com pedido cautelar, nos termos do art. 10 da Lei nº. 9.868/1999.

6 - DOS REQUERIMENTOS

Considerando todo o exposto, a **Força-Tarefa "Estado do Amapá"**, pelos seus membros signatários, **representa** ao Procurador-Geral da República, como chefe institucional do Ministério Público Federal, para que avalie:

a) a propositura de ação direta de inconstitucionalidade junto ao STF com a finalidade de declarar inconstitucional, com efeito *erga omnes* e vinculante, a **Medida**

Provisória nº. 910/2019, especialmente na parte em que **altera os arts. 5º, 13 e 38 da Lei nº. 11.952/2009**, sob os seguintes fundamentos:

a.1) inconstitucionalidade formal, em razão da inobservância do pressuposto objetivo de "relevância" para editar medida provisória tratando de tema tão delicado como a regularização fundiária na Amazônia Legal, sem qualquer fato que justifique a imediatividade de dar nova disciplina de forma unilateral pelo Presidente da República, sem ampla discussão democrática no Parlamento, e conseqüentemente, ofensa aos princípios da separação dos Poderes (art. 2º, CRFB/88) e ao princípio democrático (art. 1º, parágrafo único, CRFB/88);

a.2) ofensa aos princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade administrativa, tendo em vista que a referida medida provisória visa a beneficiar exclusivamente aqueles que grilaram terras rurais na Amazônia Legal, ampliando, para além dos parâmetros mínimos de razoabilidade (necessidade e idoneidade), as áreas e os períodos exigidos para a "privatização" dos imóveis rurais da União (arts. 5º e 38 da Lei nº. 13.465/2011), ao passo em, de outro lado, a condução das políticas públicas pelo atual Governo Federal tem sido deliberadas escassas ou inexistência, mormente em relação às políticas constitucionais que envolvem conflitos relativos ao domínio e à posse da terra rural, tais como as políticas de reforma agrária, de demarcação de terras indígenas e de terras remanescentes de quilombolas, sendo a MP discriminatória quanto aos seus efeitos, em ofensa aos ditames da justiça social;

a.3) em relação à dispensa de vistoria, como regra, nos processos de regularização fundiária, ofensa aos princípios do devido processo legal (art. 5º, inciso LIV, CRFB/88), em seu aspecto substancial, e à proporcionalidade e razoabilidade esperada do ato normativo, tendo em vista a proteção deficiente da proteção de bens jurídicos constitucionalmente tutelados, conforme já declarado, anteriormente, pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº. 4.269, de modo a haver verdadeira presunção de *inconstitucionalidade* quanto a este ponto; e

a.4) ofensa aos arts. 225, caput e § 1º, incisos I, II e VII, e § 3º da Constituição da República, com a conclusão de que a MP nº. 910/2019 representa um significativo retrocesso em matéria ambiental, tendo em vista a comprovada relação entre a grilagem de terras (favorecida pela nova disciplina legal da regularização fundiária) e o desmatamento, conforme estudos científicos e relatos das atividades do próprio Ministério Público Federal, na Força-Tarefa "Estado do Amapá.

b) em razão da urgência, com a possibilidade de a medida provisória, criando insegurança jurídica, afetar diversos processos judiciais cíveis e criminais em curso, que a propositura da ação direta de inconstitucionalidade seja feita com requerimento de medida cautelar, nos termos do art. 10 da Lei nº. 9.868/1999;

c) no caso de conversão da Medida Provisória nº. 910/2019 em lei, após eventual aprovação do Congresso Nacional, o posterior aditamento da petição inicial da

ação direta de inconstitucionalidade ajuizada, a fim de regularizar o processo objetivo em face da continuidade normativa.

Atenciosamente,

Assinado eletronicamente

Thereza Luiza Fontenelli Costa Maia
Procuradora da República
(Coordenadora da Força-Tarefa)

Assinado eletronicamente

Rodolfo Soares Ribeiro Lopes
Procurador da República

Assinado eletronicamente

Joaquim Cabral da Costa Neto
Procurador da República

Notas

1. [^] <https://mst.org.br/2019/04/01/governo-bolsonaro-rasga-a-constituicao-ao-determinar-a-paralisacao-da-reforma-agraria/>
2. [^] Artigo: BRITO, Brenda et all. *Estímulo à grilagem e desmatamento na Amazônia Brasileira* (2019). Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/estudo-indica-prejuizo-us-118-bilhoes-ao-pais-com-privatizacao-de-terras-na-amazonia/>
3. [^] Idem.
4. [^] <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2018/09/20/pf-cumpre-tres-mandados-de-prisao-em-operacao-para-combater-esquema-de-grilagem-no-ap.ghtml>; <http://www.mpf.mp.br/ap/sala-de-imprensa/noticias-ap/mpf-denuncia-servidores-do-incra-e-empresarios-do-sul-e-centro-oeste-envolvidos-em-grilagem-de-terras-no-amapa>
5. [^] <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2018/11/13/pf-cumpre-oito-prisoos-no-ap-mt-e-pr-contra-fraude-em-titulos-de-terras-da-uniao.ghtml>
6. [^] <http://www.mpf.mp.br/ap/sala-de-imprensa/noticias-ap/ex-presidente-do-imap-e-preso-acusado-de-comandar-fraudes-para-beneficiar-produtores-de-soja>; <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2019/02/14/operacao-prende-ex-presidente-do-imap-por-beneficiar-produtores-de-soja-no-amapa.ghtml>; <http://www.mpf.mp.br/ap/sala-de-imprensa/noticias-ap/mpf-ajuiza-denuncias-contr-organizacao-criminosa-instalada-no-imap-e-empresarios-do-agronegocio>; <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2019/04/16/mpf-no-ap-pede-devolucao-de-r-26-milhoes-e-denuncia-ex-gestores-por-fraudes-em-multas-ambientais.ghtml>
7. [^] Artigo: LOPES, Rodolfo. Entre o escudo e a espada: Caracterizando o *land grabbing* como crime contra a humanidade. Disponível em: 10.5102/rdi.v16i1.5877.

8. [^] <https://www.diarioamapa.com.br/cadernos/cidades/amapa-tem-95-do-seu-ecossistema-preservado/>
9. [^] <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/ap/artigos/amapa-a-riqueza-do-estado-mais-preservado-do-brasil,c2b9ca4eb363f510VgnVCM1000004c00210aRCRD>
10. [^] <https://gauchazh.clicrbs.com.br/ambiente/noticia/2019/11/desmatamento-na-amazonia-bate-recorde-e-cresce-295-em-um-ano-ck34ix6pp00fs01pcc80faabx.html>
11. [^] <https://www.ecodebate.com.br/2018/11/06/a-amazonia-esta-se-aproximando-de-um-ponto-sem-retorno-mas-nao-e-tarde-demais/>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PR-AP-00000127/2020 OFÍCIO nº 5-2020**

.....
Signatário(a): **RODOLFO SOARES RIBEIRO LOPES**

Data e Hora: **14/01/2020 10:21:01**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **JOAQUIM CABRAL DA COSTA NETO**

Data e Hora: **14/01/2020 10:23:26**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **THEREZA LUIZA FONTENELLI COSTA MAIA**

Data e Hora: **14/01/2020 10:23:47**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave EE09C280.D0E665F9.D28EC7EF.94F26431