

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

**AUTOR – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES RURAIS
AGRICULTORES E AGRICULTORAS FAMILIARES - CONTAG**

INTERESSADOS – UNIÃO E ESTADO DO TOCANTINS

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL**

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 seus procuradores conforme instrumento de Procuração anexo, e com fundamento no art. 103, IX c/c art. 102, I ‘a’ da Constituição c/c art. 2º, IX e art. 28 § único da Lei n. 9.868/99 vêm perante essa e. Corte propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

pleiteando a) a *declaração de contrariedade* à Constituição de 5 de outubro de 1988 dos dispositivos da lei estadual de Tocantins abaixo e adiante reproduzidos, ou, alternativamente, quando e se for o caso e no que couber, b) sejam os textos respectivos submetidos à *interpretação conforme* ao regime constitucional da União, vigente e aplicável aos Estados por força do art. 25 e seu parágrafo único do texto maior, consoante exposto a seguir.

I

Legitimidade

A *Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares – CONTAG*, na forma de seus atos constitutivos e regimentais¹ – já admitidas e reconhecidas em outra oportunidade (v.g. Adin 5.623 - CONTAG)² como “*confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional*” legitimada para pretensão assemelhada apresentam-se perante esse e. Tribunal para a *defesa* dos interesses fundiários dos trabalhadores rurais, entre quais devem ser destacados os agricultores e agricultoras familiares, assentados e assentadas da reforma agrária, acampados e acampadas, bem como as populações indígenas, quilombolas, tradicionais ocupantes de parcelas rurais, e *especialmente a defesa* do interesse jurídico próprio na proteção das terras públicas rurais que são, em princípio, constitucionalmente destinadas

¹ CONTAG - “[...]; Art. 1º. A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG, entidade sindical de grau superior, de prazo indeterminado e sem fins lucrativos, com sede no SMPW Quadra 01 Conjunto 1 Lote 2 – Núcleo Bandeirante – DF, foro no Distrito Federal e base territorial de âmbito nacional, é constituída para fins de estudo, defesa e coordenação dos interesses profissionais individuais e coletivos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais do País, na ativa e aposentados, regendo-se pelas leis em vigor e pelos presentes estatutos.[...]; Art. 3º. A CONTAG é constituída com as seguintes finalidades: [...]; II. 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; III. 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; V. defender e promover a unidade e solidariedade entre os trabalhadores e Trabalhadoras; [...]; X. prestar solidariedade e apoio aos assalariados e assalariadas rurais na luta por melhores condições de trabalho, de salário, de segurança e de vida digna para os assalariados e assalariadas rurais; XI. lutar pela implementação de uma reforma agrária ampla, geral e massiva, com a participação dos 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; XII. lutar pela implementação de uma política agrícola diferenciada que promova o fortalecimento e a valorização da agricultura familiar; visando a organização produtiva, a comercialização e a geração de renda para as famílias trabalhadoras rurais e o desenvolvimento do associativismo e cooperativismo; [...]; XVI. lutar contra qualquer forma de discriminação por motivo de sexo, gênero, geração, cor, raça, etnia, nacionalidade, filiação partidária, estado civil ou crença religiosa; [...]; XX. lutar por um meio ambiente saudável e equilibrado, promovendo a sua conservação e utilização sustentável, visando o bem-estar das gerações atuais e futuras; XXI. lutar pela preservação do patrimônio, material e imaterial, artístico, histórico, paisagística e cultural; [...]; XXIII. Reivindicar, elaborar, monitorar e avaliar a implementação de políticas públicas que atendam aos interesses e necessidades da população rural, visando o seu pleno desenvolvimento e a melhoria das suas condições de vida”.

² ADIN 5.623, Rel. Min. Cármen Lúcia, pleno, 12.12.2022 – Contag: “A *Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - Contag* é entidade sindical com legitimidade para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade. 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. Legitimada é a entidade autora”.

aos seus representados. Assim como têm a entidade enumerada interesse jurídico direto na aplicação das terras públicas aos programas de reforma agrária que se encontram ameaçadas pela má interpretação ou incorreta aplicação das normas estaduais ora impugnadas, as quais ademais de formalmente ofensivas à Constituição da República por igual ofendem materialmente seus mandamentos.

Tal pretensão de resto se revela compatível com os termos do seu ato constitutivo e se mostra em afinada pertinência temática. A CONTAG, que congrega os interesses de agricultores e agricultoras familiares cujas raízes territoriais e culturais integram o patrimônio jurídico constitucional de modo que a possível vulneração deles, direta ou indiretamente, por resultado da aplicação da legislação estadual impugnada que vier a legitimar injustamente particulares sobre terras originariamente públicas ou afetadas a essa população, resulta em figuração de interesse jurídico processual bastante para demandar a manifestação ora pleiteada. Uma legislação que versa sobre a concessão de públicas em detrimento da sua destinação social aos agricultores e agricultoras familiares, ao público da Reforma Agrária, aos povos tradicionais, indígenas e quilombolas interfere diretamente na vida e nas expectativas desse público, razão mais do que suficiente para o acolhimento da CONTAG como legítima para atuar no polo ativo do presente pleito.

II

Objeto

Nessa linha, é demandado o Estado do *Tocantins* por ato de seus respectivos poderes legislativo e executivo em razão da legislação relativa às suas terras públicas estaduais (abaixo reproduzida) conter disposições normativas que *contrariam* diretamente a Constituição Federal:

Tocantins (Lei estadual nº. 3.525 de 2019):

Art. 1º São reconhecidos e convalidados, com força de título de domínio, os registros imobiliários de imóveis rurais, cuja origem não seja em títulos de alienação

ou concessão expedidos pelo poder público, incluindo os seus desmembramentos e remembramentos, devidamente inscritos no Cartório de Registro de Imóveis no Estado do Tocantins, até a data de publicação desta Lei.

Parágrafo único. A convalidação de que trata o caput deste artigo não se aplica a imóveis rurais: I - cujo domínio jurídico não pertença ao Estado do Tocantins; II - cuja propriedade ou posse estejam sendo questionadas ou reivindicadas, na esfera administrativa ou judicial, por órgão ou entidade da administração federal ou estadual direta e indireta; III - objeto de ações de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária ou por utilidade pública, administrativa ou judicial, ajuizadas até a data de publicação desta Lei; IV - localizados em áreas de reservas indígenas ou quilombolas.

O que pretende a entidade requerente é que esse e. Tribunal diga, *em face da Constituição Federal*, que a legislação do Estado citado ao dispor sobre o reconhecimento da propriedade particular sem cadeia sucessória é inconstitucional porque a) vulnera diretamente o sistema constitucional dos bens públicos do Estado e os direitos constitucionais de todas as pessoas em condições de igualdade ao acesso a terras públicas respectivas, e b) indiretamente *ameaça à integridade dos direitos de indígenas, quilombolas*, demais populações tradicionais e dos agricultores/as familiares, revelando-se aí relação de congruência temática inteiramente pertinente entre a pretensão exposta, a causa de pedir e o pedido.³

III

Contextualização

“Tocantinense não é Goiano!”⁴

³ A *pertinência temática*, no caso, está bem demonstrada. Mas vale registrar que embora sempre exigida como requisito de admissibilidade anômalo para a *ação objetiva*, em rigor a demonstração de *interesse subjetivo* parece excessiva e o requisito acaba distinguindo de modo desproporcional legitimados *especiais*, que devem demonstrá-la, de *universais* dela dispensados. São diversas as críticas da doutrina contra sua constitucionalidade e a jurisprudência por vezes tem mitigado a exigência (PSV 53 AgRg/ DF, rel. Min. Toffoli, Pleno, j. virtual, v.u. 11.3.2019).

⁴ Expressão “o tocaninense não é goiano”, publicada em 08 (oito) de julho de 1956 pelo Jornal “O Estado de São Paulo”. (...) o reconhecimento daquilo que é e significa ser tocaninense representa-se pelo princípio da negação, ou seja, por aquilo que ele não é (RODRIGUES, Jean Carlos. “O Tocantinense

Foi a frase que marcou o movimento de luta pela criação do Estado do Tocantins, o povo tocantinense reivindicava pra si o antigo norte do Goiás, ou seja, reivindicava terra, um pedaço geograficamente referenciado para chamar de lar. Esse movimento emancipatório foi parte crucial não só da conquista do mais novo estado do Brasil, mas da construção da identidade do povo tocantinense, que desenvolveu um sentimento de pertencer ao e ser do Tocantins.

Esperava-se que, após décadas de luta pela criação do estado que nasceu junto com a Constituição Federal de 1988, fosse dado ao povo tocantinense a oportunidade de viver plenamente na terra por que tanto lutaram, todavia, a velha política de concentração de terras, incentivada, inclusive, pelo Governo do Estado, prevaleceu. Os processos de grilagem e a devastação do Cerrado e da Amazônia, biomas predominantes no território tocantinense, se acentuaram ao longo dos anos e a violência contra os tocantinenses que lutam por uma efetiva política de reforma agrária cresceu demasiadamente.

Segundo dados do Caderno de Conflitos no Campo publicado pela Comissão Pastoral da Terra (CPT)⁵, no ano de 2022, o Tocantins registrou 504 casos de pistolagem, 101 ameaças de expulsão, 113 casas destruídas, 15 ameaças de morte contra posseiros e 1 homicídio decorrente de conflitos por terra. Os dados parciais do ano de 2023 também trazem números expressivos, com 228 casos de violência contra a ocupação e a posse e 562 casos de violência contra a pessoa na Região Norte, além de 88 casos de violência contra a ocupação e posse e 54 casos de violência contra a pessoa na região do MATOPIBA.

MATOPIBA (*vide Decreto Federal nº 11.767 de novembro de 2023*), é definido pela EMBRAPA⁶ como “uma região formada pelo estado do Tocantins e partes dos

não é Goiano”: A Identidade Regional e a criação do Estado Do Tocantins. Universidade de Brasília. Revista Espaço & Geografia, Vol.15, Nº 2 (2012), 475:490).

⁵ Conflitos no Campo Brasil 2022. Centro de Documentação Dom Tomás Balduino – Goiânia/GO: CPT Nacional, 2023, 254 p.

⁶ Sobre o MATOPIBA. Disponível em: <https://www.embrapa.br/tema-matopiba/sobre-o-tema>.

estados do Maranhão, Piauí e Bahia, onde ocorreu forte expansão agrícola a partir da segunda metade dos anos 1980 especialmente no cultivo de grãos”. Diz ainda que “a topografia plana e o baixo custo das terras comparado às áreas consolidadas do Centro-Sul, levaram alguns produtores rurais empreendedores a investir na então nova fronteira agrícola. A expansão aconteceu sobre áreas de cerrado, especialmente pastagens subutilizadas”.

Todavia, apesar da narrativa de terras baratas em áreas de pastagens subutilizadas, a realidade é outra, em 2020, a superfície desmatada de Cerrado no MATOPIBA já correspondia a 23,47 milhões de hectares, ou 35,28% da área total de Cerrado na região. Cerca de 17% dessa área devastada (4 milhões de hectares) estava destinada a monocultivos de soja em 2018; 14,6 milhões de hectares destinados para pastagens (em 2020), com um aumento de 258% desde 1985. Juntos, criação de gado e monocultivo de soja correspondem a praticamente 80% da área de desmatamento acumulado até 2020 no Cerrado do MATOPIBA.⁷

O Tocantins, diferente dos outros estados que compõem o acrônimo MATOPIBA, está integralmente dentro da “nova fronteira agrícola”, isso tem gerado severos danos ambientais, além do acirramento dos conflitos fundiários motivados pelo processo de grilagem de terras, que desconsidera a existência de povos indígenas, quilombolas e tradicionais que lutam pelo reconhecimento de seus territórios.

Em maio deste ano, o Sistema de Alerta de Desmatamento no Cerrado – SAD⁸, divulgou que o Maranhão e o Tocantins respondem por 60% de todo desmatamento no cerrado, no Tocantins houve um aumento de 52,7% em relação a maio de 2022, totalizando 32,4 mil hectares desmatados. Ainda segundo o SAD, 86,7% de todo o desmatamento do bioma ficou concentrado em áreas privadas registradas no CAR

⁷ MATOPIBA como fronteira permanente. Disponível em: <https://www.matopibagrilagem.org/matopiba>.

⁸ Tocantins e Maranhão respondem por 60% do desmatamento do Cerrado. Disponível em: <https://ipam.org.br/tocantins-e-maranhao-responderam-por-60-do-desmatamento-do-cerrado-em-maio/>.

(Cadastro Ambiental Rural). O restante das derrubadas ocorreu em áreas sem definição de categoria fundiária (6,8%), assentamentos (4%) e áreas protegidas (2,3%).

Isso demonstra que as terras que estão sob domínio privado, estão mais propícias ao desmatamento que aquelas sob domínio público e que a transferência de terras com a convalidação de títulos de domínio sem a devida observância da cadeia dominial, pode agravar ainda mais esse quadro, visto que o Tocantins concentra 77% do desmatamento de regiões savânicas do cerrado, segundo o SAD.

Permitir que títulos sem cadeia dominial comprovada sejam validados em cartório com aval do Instituto de Terras do Tocantins - INTERTINS, institucionaliza processos históricos de grilagem de terras, de supressão vegetal e de violência contra o povo tocantinense que vive no campo, considerando que, desde a criação do Tocantins, o governo do Estado, através do INTERTINS, criou apenas onze assentamentos em terras públicas estaduais, sendo o último criado em 1996⁹. Além disso, considerando a falta de ações discriminatórias, o Governo do Estado do Tocantins desde 1990 emite títulos sobre áreas da União Federal, segundo parecer do INCRA, vários lotes são titulados para a mesma pessoa, o que favorece a concentração de terras e desobedece a Lei nº 11952/2009.

De acordo com o estudo realizado pela Associação de Advogados (as) de Trabalhadores Rurais - AATR¹⁰, o tratamento do Cerrado como vazio demográfico contribuiu para a irrisória demarcação de terras indígenas, de territórios quilombolas, de outros territórios tradicionais, permitindo o amplo avanço da grilagem e do desmatamento.

Sem qualquer condicionante ou limite, considerando que não há qualquer menção à necessidade do cumprimento da função social da terra, nos termos do Art. 186

⁹ PARECER Nº 17260/2023/SR(TO)G/SR(TO)/INCRA.

¹⁰ NA FRONTEIRA DA (I)LEGALIDADE: Desmatamento e grilagem no MATOPIBA. Disponível em: <https://www.matopibagrilagem.org/matopiba>.

da CF/88, bem como respeito aos limites estabelecidos no Art. 188, § 1º da CF/88, o Governo do Estado do Tocantins tenta dar a particulares, sem um procedimento, administrativo ou judicial, adequado, títulos de domínio sob terras que pertencem ao povo tocantinense.

O que se pretende com a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 3525/19, é garantir a sobrevivência do bioma cerrado e dos povos que nele vivem e o reconhecimento de sua luta histórica do povo tocantinense por seu território, desde os movimentos emancipatórios, uma vez que a norma aqui questionada afronta de modo claro o regime constitucional da União, visto que fere o regime constitucional estadual correspondente que, mesmo sem normativa explícita, deve estrita obediência ao padrão constitucional federal e se sujeita assim ao mesmo controle de constitucionalidade.¹¹

IV

Inconstitucionalidade Formal e Material

a) Inconstitucionalidade Formal

As disposições legais estaduais citadas a) estabelecem modalidade de legitimação de posse, de ocupação ou reconhecimento de domínio incompatível com o regime constitucional vigente, b) violam a prerrogativa constitucional exclusiva da

¹¹ CONSTITUIÇÃO DE TOCANTINS c/ Emenda Constitucional 45 de 7.11.2022 - SEÇÃO III - Dos Bens do Estado - “Art. 8º *Incluem-se entre os bens do Estado: I - os que lhe pertenciam na data da promulgação desta Constituição e aqueles que lhe vieram a ser atribuídos; II - no seu território, as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obra da União; III - os lagos, rios e cursos d’água em terrenos de seu domínio e os que tenham nascente e foz no território estadual, ainda que deságuem nos rios federais; IV - as ilhas fluviais e lacustres localizadas em seu território, inclusive as existentes nos rios de domínio federal, excluídas aquelas sob domínio dos Municípios ou de terceiros, bem como os terrenos marginais da União; V - as terras devolutas, não pertencentes à União; VI - outros bens e direitos que venha a incorporar ou adquirir, a qualquer título.[...]*”

CAPÍTULO II - Da Disciplina Agrária - Art. 106. *O Estado destinará suas terras e eventuais edificações nelas existentes, prioritariamente, para o assentamento de famílias de origem rural, de renda comprovadamente baixa, para projetos de promoção social, de utilização ecológica voltada para a saúde comunitária e de proteção ambiental, definidos em lei. § 1º. Caberá ao Estado, em casos especiais e autorizados por lei, promover aquisição de terras necessárias à plena execução dos planos de assentamento. § 2º. A regularização de ocupações, referente a imóvel rural incorporado ao patrimônio público, far-se-á através de concessão de uso ou de domínio, inegociáveis no prazo de dez anos.”*

União de legislar sobre temas vedados aos Estados e c) afrontam comandos da Constituição Federal que os Estados estão diretamente obrigados a observar.

De fato, pela lei referida o Estado do Tocantins estabeleceu que ficaria reconhecido o domínio privado sobre terras públicas estaduais mesmo adquiridas a propriedade e a matrícula correspondente *sem que a cadeia sucessória dominial completa tenha tido origem em venda ou destaque do patrimônio público estadual*. Isto é, a lei estadual deixa patente a determinação de reconhecer e legitimar a propriedade particular sobre terras registradas *sem a prova* de sua regular filiação que demonstre sua origem legítima a partir do patrimônio público.

Com essa disposição, ao reconhecer legítima a propriedade privada desprovida de cadeia dominial sucessória regular o Estado deliberadamente abre mão de bens imóveis de seu patrimônio público *sem fundamento legal compatível com o regime constitucional federal e em contrariedade com o próprio regime patrimonial estadual*¹².

No entanto é certo, como dispõe a CF no seu art. 25 que os Estados se organizam e *“regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”*, o que significa que os Estados *estão obrigados a observar* na sua organização as regras que são de competência legislativa privativas da União, muito particularmente quando se cuida de disciplinar temas correspondentes, equivalentes ou assemelhados aos seus bens imóveis e interesses estaduais correspondentes.

Por essa razão, ao dispor sobre terras privadas ou públicas o legislador estadual *deve* respeitar o direito civil federal, formal e material, posto que cabe *exclusivamente* à União legislar sobre esse assunto, do mesmo modo como, quando referentes a questões

¹² Constituição do Estado do Tocantins: arts. 8º, 106, 110, 112, 120 (especialmente § 5º) e 138 (cf. texto anexo);

agrárias próprias ou correlacionadas (art. 22, I CF), prestará rigorosa obediência aos ditames da lei federal ou a legislação ‘espelho’ estadual.

Em outras palavras, os Estados *não podem* no exercício da sua competência legislativa dar às normas de direito civil ou agrário conteúdo ou significado extensivo, ampliativo, reduzido ou diverso daquele que a Constituição Federal adotou, não podendo, pois, alterar por via legal infraconstitucional a lei constitucional federal de hierarquia prevalente ou mesmo aquela infraconstitucional obediente ao sentido da Constituição de competência legislativa privativa da União.¹³

Ora, pelo sistema constitucional da União, a propriedade privada é aquela que na origem deriva *necessariamente* do domínio público. Ao legitimar-se a propriedade privada sem cadeia sucessória até a origem, portanto contra esse pressuposto obrigatório, estabelece-se situação de contrariedade ao texto constitucional maior, tanto porque cria uma noção de propriedade particular de conteúdo diverso quanto desatende a prerrogativa constitucional da competência legislativa privativa da União.

Todas as terras devolutas do Império (Lei n. 601/1850, art. 3º) eram bens públicos e por ocasião da Constituição de 1891 foram elas repartidas entre a União e os Estados quando passaram a constituir o respectivo patrimônio público. Com base no art. 64 e § único da Constituição republicana o patrimônio imobiliário da União foi constituído pelas terras devolutas originárias da faixa de fronteira (10 léguas) e nos próprios nacionais necessários ao seu serviço; as restantes foram atribuídas aos Estados para o uso e aplicação dos interesses estaduais.

As terras públicas em geral e especialmente as devolutas, por lógica constitucional, no entanto, só perdem a inalienabilidade natural em condições especiais,

¹³ v. Silva. José Afonso, *Comentário Contextual à Constituição*, Malheiros, 2010, p.759 “A recepção pela Constituição de conceitos de outros ramos do Direito não significa que tais conceitos devam ter nela a mesma compreensão que têm no ramo do Direito de que provêm. Mas também não quer dizer que não possam ser recebidos com o mesmo sentido originário. Os conceitos exógenos (ou seja, oriundos de outro ramo do Direito ou de outra forma de conhecimento), inserindo-se entre as normas constitucionais, recebem do sistema da Constituição uma intencionalidade que pode não coincidir com a originária, mas também pode coincidir”.

atributo que vem da sua própria natureza e da legislação antiga (particularmente arts. 1º e 5º da Lei das Terras n. 601, de 1850) hoje resultante na proibição de usucapião, princípio geral absorvido pelo vigente regime constitucional federal (art. 191 da Constituição Federal) que se estende *necessária e logicamente* ao patrimônio estadual.

Os dispositivos que tratam do reconhecimento de domínio privado e nisso alteram o próprio conceito de terras devolutas e da propriedade particular, nesse sentido afrontam atribuição de competência exclusiva da União, e assim incorrem em evidente **inconstitucionalidade formal**.

b) *Inconstitucionalidade material*

Por outro lado, ressalvadas a posse indígena, a propriedade quilombola, os territórios de populações e comunidades tradicionais e a afetação ambiental, a alienação de terras devolutas rurais disponíveis para a União e para os Estados só será compatível com a Constituição Federal quando rigorosamente afeiçãoada aos propósitos da *reforma agrária* ou do *interesse público estrito*, pois o domínio público nesse caso está geneticamente vocacionado ao bem público.

Embora os Estados não estejam autorizados a desapropriar para fins de reforma agrária, do mesmo modo que a União estão eles comprometidos por força da Constituição Federal com as políticas agrícola e agrária nela previstas segundo as quais se garante a todos e em igualdade de condições o acesso a terras públicas.

A alienação ou concessão de terras públicas que não se prove *absolutamente* endereçada a esse objeto será contrária a essa finalidade e inconstitucional por violação ao art. 188 da Constituição, que nesse propósito *não distingue* terras devolutas federais e estaduais.¹⁴

De outra parte, a *legitimação* ou *ratificação* de ocupações ou alienações irregulares de terras devolutas *estaduais ou federais* constituem logicamente

¹⁴ v. Silva. José Afonso, id. Ibid. p. 764, comentário ao art. 188 da Constituição.

instrumentos de reforma agrária e a lei só pode autorizá-las desde que conformes com esse pressuposto.

Por essa razão, qualquer forma de regularização ou ratificação de alienações de bens públicos *estaduais* – inclusive a proposta pela lei estadual citada – deve integral respeito à tutela constitucional federal. Isto é, deve observar os requisitos legais prévios a) de respeito à função social da propriedade, b) de respeito à função ambiental, c) de respeito aos limites constitucionais e d) de cultura efetiva e moradia habitual.

Nessa perspectiva, ao garantir incondicionalmente a particulares direitos sobre terras *sem o respeito às prioridades da Constituição de 1988* ou aos direitos e garantias difusas ou coletivas das coletividades por ela protegidas, a lei estadual incursiona diretamente contra as regras materiais dos arts. 188, 225, 231 da Carta Maior e art. 68 do ADCT e contra as regras formais dos arts. 22, 25 e 26 do texto principal.

Se as terras públicas rurais federais são *inusucapíveis* (art. 191 e § único CF c/c Súmula 340 STF – “*Desde a vigência do Código Civil [1916], os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião*”) porque imprescritíveis e só perdem essa inalienabilidade *na forma da lei federal*, quando se tratar de terras vocacionadas à distribuição, assentamento ou legitimação da ocupação as terras públicas rurais *estaduais* igualmente *só poderão* ser alienadas na forma de lei estadual desde que equivalente nas mesmas condições e por força da mesma disciplina agrária de competência privativa da União.

Isto é, o Estado só pode proceder mediante lei que autorize o ato administrativo de disposição de seus bens imóveis e a *obediência estrita da legislação federal*, com a prova do desmembramento direto de seu patrimônio originário através de ato da autoridade competente e *sempre* atento às exigências constitucionais a) de destinação delas para reforma agrária, b) da função social da propriedade e c) às finalidades públicas expressamente previstas.

Fora daí não há espaço para qualquer discricionariiedade legislativa, prevalecendo, sem exceção, a regra do art. 25 e seu parágrafo único da Constituição Federal em toda a extensão que vincula os Estados federados.

Desse modo, o reconhecimento das terras como privadas pelo ato legislativo sem que tenham sido provadamente realizados os estudos prévios de *discriminação* ou *deslinde* contra a presunção da propriedade pública, provoca virtual violação da garantia constitucional da propriedade quilombola (art. 68 ADCT), ou da posse indígena (art. 231 CF), ou da afetação ambiental (art. 225 CF) e o direito dos demais trabalhadores e trabalhadoras rurais sem-terra, além do risco de vulneração geral do patrimônio público.

Somente após o encerramento do juízo universal da *discriminação de terras devolutas estaduais* (para a União, a Lei 6.383, de 7.12.1976, que, aliás, obriga os Estados enquanto norma de direito processual e agrário) será possível conhecer oficialmente a existência de terras devolutas desafetadas *disponíveis*, resguardados assim antes os bens públicos afetados às finalidades públicas ou constitucionais, a eventual ocupação indígena e quilombola e os direitos dos agricultores/as familiares que a entidade requerente legitimada ora representa.

Esse processo administrativo (ou judicial) de discriminação ou deslinde, próprio para identificar e separar as terras particulares das terras devolutas antes da alienação, foi historicamente regulado por leis nunca consideradas inconstitucionais. E nele o domínio público é *sempre* pressuposto, presumido e subjacente desde os tempos da Colônia, de tal modo que é ao particular que compete demonstrar a legitimidade da sua eventual propriedade mediante a prova do desmembramento regular do patrimônio público¹⁵, o que a lei estadual referida nesse ponto contraria logicamente.

Recorde-se que a lei até estabeleceu em favor do domínio público uma espécie de discriminação abreviada como sucede com as hipóteses da Lei 5.972 de 11.12.1979 e

¹⁵ O STF tem precedentes antigos, v.g. RE 51.290/GO (Rel. Min. Evandro Lins e Silva) e ACO 132/MT (Rel. Min. A. Baleeiro), que fixaram essa premissa de acordo com a qual o Estado (União e os Estados) na ação discriminatória *não precisa provar nada*, cabendo ao particular a prova de seu alegado domínio privado legítimo.

da Lei 6.383 de 7.12.1976¹⁶ pois ante a presunção do domínio público essa é uma prerrogativa do seu titular. Ao particular, ao contrário, cabe demonstrar *previamente* a legitimidade de seu domínio.

Por tudo isso, a sumária declaração de domínio particular sobre terras presumidamente públicas como estatuído na lei estadual impugnada sem essa cautela constitui violação do patrimônio estadual e, aí, certamente também violação direta do regime constitucional dos bens públicos.

Por outro lado, a lei estadual não poderia *convalidar registros* públicos nulos e sem causa em manifesta violação da competência legislativa da União (art. 22, XXV) para essa matéria, que lhe sendo privativa não o prevê.

Admitida a falta de cadeia sucessória registral, o reconhecimento da propriedade privada nessas condições além de não mostrar a origem dominial implica no apoderamento ilícito de terras públicas, donde a manutenção ou confirmação dos registros correspondentes constitui inconstitucionalidade material e formal e manifesta nulidade e na ofensa direta ao art. 26, IV c/c art. 20, II da Constituição.

¹⁶ **Lei 5.972** – “Art. 2º Art. 2º O requerimento da União, firmado pelo Procurador da Fazenda Nacional e dirigido ao Oficial do Registro da circunscrição imobiliária da situação do imóvel, será instruído com: I – decreto do Poder Executivo, discriminando o imóvel, cujo texto consigne: 1º a circunscrição judiciária ou administrativa, em que está situado o imóvel, conforme o critério adotado pela legislação local; 2º a denominação do imóvel, se rural; rua e número, se urbano; 3º as características e as confrontações do imóvel; 4º o título de transmissão ou a declaração da destinação pública do imóvel nos últimos vinte anos; 5º quaisquer outras circunstâncias de necessária publicidade e que possam afetar direito de terceiros. II – Certidão lavrada pelo Serviço do Patrimônio da União (S.P.U.), atestando a inexistência de contestação ou de reclamação feita administrativamente, por terceiros, quanto ao domínio e à posse do imóvel registrado.”

Lei 6383 – “Art. 28 - Sempre que se apurar, através de pesquisa nos registros públicos, a inexistência de domínio particular em áreas rurais declaradas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais, a União, desde logo, as arrecadará mediante ato do presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, do qual constará: I - a circunscrição judiciária ou administrativa em que está situado o imóvel, conforme o critério adotado pela legislação local; II - a eventual denominação, as características e confrontações do imóvel. § 1º - A autoridade que promover a pesquisa, para fins deste artigo, instruirá o processo de arrecadação com certidão negativa comprobatória da inexistência de domínio particular, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis, certidões do Serviço do Patrimônio da União e do órgão estadual competente que comprovem não haver contestação ou reclamação administrativa promovida por terceiros, quanto ao domínio e posse do imóvel. § 2º - As certidões negativas mencionadas neste artigo consignarão expressamente a sua finalidade.”

Impõe-se assinalar ainda que as disposições estaduais mencionadas não poderiam ignorar a obrigação de obediência expressa de qualquer alienação de bens imóveis públicos ao disposto na Constituição Federal art. 190 e na Lei 5.709 de 1979, que regula a *aquisição de terras rurais por estrangeiros*, máxime se terras públicas. Ao não referir essa ressalva a lei deixou ao desabrigo a cautela constitucional.

O reconhecimento indiscriminado das terras como de domínio particular sem cadeia sucessória regular e sem qualquer limitação *contraria* diretamente o disposto no art. 49, XVII da Constituição que não permite a alienação com concessão de terras públicas com mais de 2500 hectares de extensão sem *aprovação prévia* do Congresso Nacional e do Conselho de Defesa Nacional quando se tratar e área indispensável à segurança do território nacional (art. 91 § 1º, III), portanto, o referido dispositivo legal também padece de gritante *inconstitucionalidade material*.

Cabe assinalar por oportuno que a legislação ora impugnada (Lei estadual 3.525/2019) contém disposições no parágrafo único do art. 1º que pretendem supostamente acautelar o interesse público ao condicionar a convalidação a quatro ressalvas: que o domínio público não pertença ao Estado; que o imóvel não esteja em discussão administrativa ou judicial; que não seja objeto de desapropriação; e que não esteja localizada em área indígena ou quilombola.

Embora tais condicionantes sejam naturalmente exigíveis em qualquer hipótese ainda assim não são suficientes para legitimar a ‘convalidação’ a que se refere, pois o que está em discussão é a constitucionalidade do título e sua origem, circunstância que necessariamente precede a ‘convalidação’ e assim é pressuposto para a verificação da satisfação das referidas condições.

Ou seja, o controle das ressalvas, para o caso, torna-se irrelevante e não atribui legitimidade ao título nem afasta a violação da Constituição pela norma impugnada. O pronunciamento de inconstitucionalidade dela que, assim, não considera nem depende da apuração das exigências apontadas. De qualquer sorte, os interesses dos trabalhadores rurais sem título não ficam prejudicados nem sua posse eventual

ameaçada, pois a legislação especial estadual (Lei n. 87 de 27.10.1989, arts. 3º e 19 a 21) disciplina e protege a regularização fundiária nessas condições.

V

Precedente favorável em matéria semelhante

À vista dessas considerações revela-se patente a *violação direta* dos dispositivos constitucionais do art. 22, I e XXV; do art. 25, *caput* e § 1º; do art. 26, IV; do art. 37, *caput* e do art. 49, XVII assim como aos dispositivos dos arts. 186, 188, 225 e 231 CF 88 e art. 68 ADCT.

De qualquer sorte, a norma estadual em destaque acaso seja considerada compatível com a disciplina constitucional vigente em rigor *deve ser interpretada e aplicada* de modo conforme a esses comandos da Constituição, isto é, só podem ser reconhecidas as terras particulares que satisfaçam *a função social da propriedade* e a *destinação apropriada da propriedade* assim como o absoluto respeito à eventual presença indígena, ocupação quilombola ou afetação ambiental, além da vedação de extensão maior de 2.500 hectares e as restrições a estrangeiros (art. 190 CF c/c Lei n. 5.709/71) nos exatos termos da Constituição Federal.

Bem a propósito, esse e. Tribunal teve ocasião de assim dispor na *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.623 (Rel. Min Cármen Lúcia)* – aplicando a técnica de interpretação conforme – ao assentar que a ratificação pela União de títulos de domínio expedidos pelos Estados na faixa de fronteira, autorizada pela Lei n. 13.178 de 2015 (uma espécie de regularização muito semelhante à das leis estaduais ora citadas), além dos requisitos e condições nela previstos deveria observar cuidadosamente as demais exigências constitucionais implicitamente aplicáveis e ainda deixou explícito que os direitos das populações originárias deveriam ficar expressamente protegidos.¹⁷

¹⁷ **Adin 5.623**, do dispositivo do acórdão: “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

Disse a relatora, no ponto, com a adesão unânime dos demais ministros: “*Seja realizado que a ratificação de registro imobiliário de terras prevista na Lei n. 13.178/2015 não se sobrepõe aos direitos originários dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam. São nulos todos os atos jurídicos de disposição de imóveis que tenham por objeto o domínio e a posse de suas terras nos termos do art. 231 da Constituição da República*”, o que se aplica logicamente também às hipóteses do art. 225 e 68 do ADCT.

Na mesma linha do aqui proposto, tramita nesta e. Corte a *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.326* (rel. Min. Cármen Lúcia) de iniciativa do Partido dos Trabalhadores que impugna a Lei estadual paulista n. 17.557, de 2022 – *a qual autorizou a alienação pela Fazenda estadual, via “regularização fundiária” e transações ou acordos, em situações especiais, a particulares ocupantes para prevenir demandas e extinguir as que estiverem pendentes em discriminatórias, reivindicatórias e possessórias em terras devolutas* – ao fundamento de ofensa ao regime constitucional federal dos bens públicos e de reforma agrária, proteção ambiental e garantia do direito à moradia urbana e rural, bem como ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, e renúncia de receitas e perda de patrimônio público, constituindo a lei e seu regulamento clara violação ao princípio do não retrocesso a direitos fundamentais. Subsidiariamente, pede o Partido autor que a aplicação da lei estadual seja conforme os arts. 182, 183, 184 e 188 da Constituição Federal. Cuida-se aí como visto de questão semelhante que já conta com parecer *favorável* do PGR e da AGU.

VI

Medida cautelar

Em face das circunstâncias especiais de que se reveste a questão ora proposta ao exame deste e. Tribunal pede aos requerentes seja concedida medida cautelar antecipatória (art. 10, § 3º c/c art. 11 e § 1º e art. 12 da Lei n. 9.868/99) para evitar o

(inc. XXIII do art. 5º., caput e inc. III do art. 170, art. 186 da Constituição do Brasil), nos termos do voto da Relatora.”

possível comprometimento, direto e indireto, do patrimônio público estadual e federal, sustando-se desde logo a aplicação da legislação citada acima até o julgamento desta, de modo a preservar a incolumidade dos bens públicos garantidos pela Carta Maior.

Nesta seara, justifica-se o pedido em razão da Lei 3.525/2019, não haver previsão legal de regularizar imóveis das comunidades tradicionais, em especial os quilombos, não impede a titulação para requerentes que aparecem na lista de trabalho análogo a escravo, não regulamenta e não exige compromisso de recuperação de passivo ambiental do imóvel antes da titulação ou como cláusula resolutiva após a titulação, bem como não há impedimento legal para regularizar áreas desmatadas recentes e irregularmente.

Para viabilizar a implementação desta lei o Estado do Tocantins promulgou a Lei 3.710/20 e a Lei 3896/22, que preveem um procedimento simplificado para realização dos registros imobiliários rurais, de acordo com essas leis, basta apenas apresentar a matrícula do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis, não é necessário provar se tem a posse e não necessita de vistoria *in loco* para verificar se há outros posseiros, também não estabelece limite ao número de imóveis regularizados por pessoa ou se o interessado já possua outro imóvel registrado, essa flexibilização no procedimento contribui para o aumento dos conflitos agrários, pois a maior parte das terras já estão ocupadas.

O Estado do Tocantins possui 50 comunidades Quilombolas reconhecidas e a apenas uma delas foi concedido o título coletivo de suas terras, assim como, há ausência de lei estadual que regulamente a regularização fundiária de seus territórios. Essas comunidades vêm sofrendo pressões e perseguições de toda natureza por parte de grileiros e fazendeiros e, atualmente, há 17 lideranças quilombolas ameaçadas de morte em razão da luta pelo território. Exemplo disso, são os recentes ataques à comunidade quilombola Rio Preto, município de Lagoa do Tocantins, que segundo informações da Coordenação das Comunidades Quilombolas do Tocantins, teve seu direito de posse reconhecido em decisão judicial nos dois processos de reintegração de posse movidos contra a comunidade.

Ademais, com a Lei nº 3.525/19, há perdas significativas para o patrimônio público estadual, para agravar a situação foi apresentado um projeto de Lei Federal pelo Senador Eduardo Gomes (PL 1.199/2023), cujo objetivo é transferir o domínio das terras públicas da União para o domínio do Estado do Tocantins “Art. 1º - São transferidas para o domínio do Estado do Tocantins as terras da União nele localizadas.” caso seja aprovado, as terras da União localizadas no Tocantins serão reguladas pela lei ora questionada. O Tocantins faz parte da região MATOPIBA, e trata-se de terras altamente valorizadas nas últimas décadas, que pertencem ao povo brasileiro e serão transferidas, como num passe de mágica, para particulares, nacionais e estrangeiros, gratuitamente ou por valores irrisórios.

De acordo com o Decreto Estadual nº 4832/2013, os valores de venda de terra pelo ITERTINS, órgão responsável pela administração das terras públicas do estado, variam se o imóvel está localizado no município de Palmas capital ou no interior do estado (fora de Palmas), da seguinte forma: I. imóveis localizados em um raio de 50 km do centro de Palmas (área considerada como região metropolitana): três tipos de preços por hectare (R\$ 100, R\$ 200 e R\$ 300) dependendo da existência de via asfaltada para acesso e rede de energia elétrica; II. imóveis localizados a partir de 50 km do centro de Palmas: valor único de R\$ 10,00 por hectare; III. imóveis no interior, dependo do tamanho em módulos fiscais (mínimo de 70 hectares e máximo de 80 hectares por módulo fiscal): área de até 4 módulos fiscais com valor de R\$ 1,00 por hectare; área superior a 4 até 15 módulos fiscais com preço de R\$ 2,50 por hectare; e área superior a 15 módulos fiscais por R\$ 5,00 o hectare.

A média ponderada por região do Valor da Terra Nua (VTN) cobrado pelo ITERTINS (R\$ 3,50) representa apenas 0,4% do valor do VTN médio da pauta de preço de terra do INCRA e meros 0,04% do valor médio de mercado de terra no Tocantins. É o menor valor médio cobrado entre os estados da Amazônia Legal para regularização fundiária. A legislação estadual não indica quais as formas de pagamento do valor da terra (como parcelamento de valores) e se há algum desconto aplicável. Valores médios da terra nua praticados no ITERTINS, INCRA e mercado no Estado do Tocantins em 2019: ITERTINS: 3,50; INCRA: 930,00; Mercado: 8.714,74. Os valores praticados no Tocantins para venda de terras públicas são escandalosos.

A venda de patrimônio público a preços irrisórios pode ocasionar enriquecimento ilícito de terceiros e configura improbidade administrativa. Portanto, é necessária a concessão de concedida medida cautelar antecipatória para evitar um maior dano à coletividade e ao patrimônio público estadual e federal, sustando-se desde logo a aplicação da legislação citada acima até o julgamento desta, de modo a preservar a incolumidade dos bens públicos garantidos pela Carta Maior.

VII

Conclusão

Ante todo o exposto, a CONTAG demanda perante essa e. Corte na condição de titular de interesse próprio e pertinência temática na proteção das terras públicas e porque poderão ser ou ficar ofendidos direitos por ela representados visto que a lei estadual citada – ao declarar sumariamente como particulares terras que apenas estão registradas sem que a cadeia sucessória imobiliária esteja clara e definida desde a origem -- provoca objetivo, direto e sério prejuízo ou ameaça às ditas categorias profissionais de trabalhadores/as rurais, comunidades ou populações cujos direitos estão garantidos na Constituição.

Considera a requerente que *são inconstitucionais* o artigo 1º e parágrafo único da Lei nº 3.525 de 08.08.2019 do *Estado do Tocantins*; cujos termos então afrontam a Constituição Federal consoante os termos do art. 25, § único, do art. 26 IV, do art. 37, do art. 49, do art. 186, do art. 188, do art. 225, do art. 231 e do art. 68 do ADCT e da Constituição estadual por afronta ao respectivo regime patrimonial.

Em qualquer caso, *alternativamente*, acaso validados, entende a requerente que tais dispositivos *devem ser interpretados* e aplicados em conformidade e estrita obediência ao padrão constitucional de respeito aos direitos das populações originárias e tradicionais e aos bens e valores ambientais, assim como a vocação das terras pública de acordo com as proposições constitucionais específicas nomeadamente a função social da propriedade, afastando-se, fora disso, qualquer outra interpretação que permita ou autorize o reconhecimento de propriedade particular sem as cautelas respectivas.

VIII

Pedido

Pede assim a Requerente seja admitida e concedida a medida cautelar pleiteada, suscitando-se desde logo a aplicação da legislação questionada e julgada procedente a presente *Ação Direta de Inconstitucionalidade*, em face do Estado do Tocantins, ouvidas as autoridades estaduais: o Governador do Estado e o Presidente da Assembleia Legislativa; colhida a manifestação da Advogado-Geral da União e o parecer do Procurador-Geral da República, para declarar a inconstitucionalidade das normas estaduais referidas ou, alternativamente, para determinar a interpretação delas compatível com o regime constitucional das terras públicas federais/estaduais, a partir da afirmação que a destinação das terras públicas devolutas deve necessariamente estar afeiçãoada aos propósitos da *reforma agrária* ou do *interesse público estrito* – com eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do poder judiciário e à administração pública federal e estadual – com efeitos *ex tunc* na forma do art. 102, § 2º da Constituição.

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

Termos em que,

Pede deferimento.

Brasília/DF, 05 de dezembro de 2023.

IVO LOURENÇO DA SILVA OLIVEIRA

OAB/GO 35.506

DINAH DA SILVA RODRIGUES

OAB/TO 11.945

MARIA DE FÁTIMA DOURADO DA SILVA

OAB/TO 11.217