

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 685  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
**REQTE.(S)** : MDB BRUMADINHO  
**ADV.(A/S)** : RICARDO FERREIRA LEITE  
**INTDO.(A/S)** : CÂMARA DOS DEPUTADOS  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**DECISÃO**

*ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REQUERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR. PROJETO DE LEI N. 2.633 DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. CRITÉRIOS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE IMÓVEIS DA UNIÃO. CONTROLE ABSTRATO PRÉVIO DE CONSTITUCIONALIDADE. INADMISSIBILIDADE. PRECEDENTES. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL À QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.*

**Relatório**

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, com requerimento de medida cautelar, ajuizada por MDB – Brumadinho contra “o pedido de votação da PL 2633/220, projeto que trata da regularização fundiária das ocupações em terras da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), por meio da alienação e da concessão de direito real de uso de imóveis, requer a retirada da pauta de votação na câmara dos deputados federal”.

2. Busca-se análise constitucional sobre projeto de lei da qual consta:

**ADPF 685 / DF**

“PROJETO DE LEI Nº 2.633/2020

*Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União; a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública; a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006; e a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, a fim de ampliar o alcance da regularização fundiária e dar outras providências”.*

**3.** A autora alega que pelo Projeto de Lei impugnado se “*permite a grilagem de terras na Amazônia uma vez que ‘flexibiliza’ uma série de travas a crimes ambientais. Os requisitos para a regularização fundiária de imóveis de até seis módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante, que está sujeito à responsabilização penal, civil e administrativa*” (fl. 2, e-doc. 1).

Argumenta que “*o projeto substitui a MP (medida provisória) nº 910, editada pelo governo do presidente Jair Bolsonaro, que tratava do mesmo assunto. A MP caducou e foi transformada num projeto de lei similar, igualmente criticado por ambientalistas por, segundo eles, beneficiar grileiros*” (fl. 3, e-doc. 1).

Narra que “*o projeto substitui a MP (medida provisória) nº 910, editada pelo governo do presidente Jair Bolsonaro, que tratava do mesmo assunto. A MP caducou e foi transformada num projeto de lei similar, igualmente criticado por ambientalistas por, segundo eles, beneficiar grileiros. A MP 910 tinha o apoio de representantes de governo, como do vice presidente Mourão, que também coordena o conselho da Amazônia, o próprio ministério do meio ambiente, Ricardo Salles. Ambos defendem que a regularização fundiária e o zoneamento econômico-ecológico na região amazônica são passos fundamentais para combater o desmatamento no longo prazo e que a MP seria um instrumento para isso*” (fl. 3, e-doc. 1).

Ressalta que “*pequenos Agricultores – ‘Cabe lembrar também que estamos*

**ADPF 685 / DF**

*tratando da vida de 102.941 pequenos produtores rurais e agricultores familiares, dos quais 75.450 tem propriedades com apenas 1 módulo fiscal. Atrasando a votação, os colocarão em situação de se garantirem em políticas públicas que apenas a titulação lhes garante. Adiar a votação significa que o acordo já firmado entre líderes de não propor alteração nos limites de titulação de até 6 módulos fiscais e o marco temporal de 2008, não deixa de ser um compromisso. ‘O que não garante que o risco seja que aqueles que querem incluir no PL grandes latifúndios possam se reorganizar e tentar propor a volta de 15 módulos fiscais para titulação, como estava nos termos da PM 910’ A ação atenta ao princípio da participação comunitária do direito ambiental (não ouviu os movimentos sociais e população afetada), se tal retirada inexistir a corte interamericana será acionado para assegurar o direito do proponente” (fl. 4, e-doc. 1).*

*Assevera que “o PL2633/2020 concede em tese título de propriedade para especuladores imobiliários, de invadir, desmatar e vender terras públicas, ou seja, uma anistia a irregularidade e um estímulo ao desmatamento perdulário e incentiva a violência no campo, duas chagas que assola o Brasil, ao contrário do que o governo prega o PL2633/2020 não irá promover a regularização fundiária, que significa organizar o território e reconhecer direitos as pessoas que há muito tempo ocupam de boa fé terras públicas” (sic, fl. 5, e-doc. 1).*

*Pondera que “o referido projeto de lei prejudica a imagem do agronegócio exportador e não favorece o produtor, mas sim os grileiros e especuladores imobiliários, que terão lucros astronômicos com a venda de terras obtidas ilegalmente, o texto do referido projeto de lei substitui a medida provisório 910 que perdeu sua validade no último dia 19/05/2020 por falta de acordo entre ruralistas e ambientalistas” (sic, fl. 5, e-doc. 1).*

*Para demonstrar o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* para o deferimento da medida cautelar, argumenta que “não ouvir os movimentos sociais e população afeta diretamente o princípio da participação popular direta na elaboração de políticas públicas de proteção ao meio ambiente, previsto no texto constitucional. Sem uma atuação imediata o quadro será irreversível e*

**ADPF 685 / DF**

*trágico. Reforça o ‘periculum in mora’ ao restringir substancialmente o espaço de representação e participação da sociedade civil nas decisões acerca de políticas ambientais, reduzindo o âmbito de proteção normativa do direito ao meio ambiente, configurando ofensa ao princípio da vedação do retrocesso” (sic, fl. 11, e-doc. 1).*

4. Requer a medida cautelar “para que não seja mais pautada em votação a referida PL 2633/2020, antes de ter cumprido os preceitos fundamentais” (fl. 11, e-doc. 1).

5. No mérito, pede “que, diante da violação aos preceitos fundamentais indicados, seja retirada em caráter de urgência a votação da PL 2633/220” (fl. 11, e-doc. 1).

6. Examinados os elementos havidos nos autos, **DECIDO**.

7. A presente arguição de descumprimento de preceito fundamental não pode ser juridicamente conhecida por vários títulos.

8. Em primeiro lugar, a autora não juntou aos autos procuração com poderes específicos para atuar na espécie.

Este Supremo Tribunal consolidou jurisprudência no sentido de que a representação das entidades ou órgãos legitimados para ajuizar ações constitucionais de controle abstrato há de ser feita com procuração com poderes específicos para tal proceder, nos termos do parágrafo único do art. 3o. da Lei n. 9882/1999.

8. Em segundo lugar, a autora não se identificou nos autos, não tendo juntado cópia de seu estatuto social para demonstrar sua natureza, suas finalidades e, assim, poder ser examinada a sua condição de legitimada ativa, ou não, para o ajuizamento desta causa.

**ADPF 685 / DF**

Partido político que é legitimado para ajuizar ação de controle abstrato no Supremo Tribunal é aquele que dispõe de representação no Congresso Nacional. Assim, a jurisprudência consolidou-se no sentido de ser o diretório nacional o que dispõe de legitimidade para aquele proceder.

A autora, em descaso e omissão insuperáveis, não juntou os documentos necessários à sua identificação nem comprovou as condições para o seu agir legítimo.

Tais falhas seriam suficientes a impedir até mesmo o conhecimento desta ação.

9. Deixo de conferir prazo para regularização de representação processual da autora e sua identificação por ser incontroverso, no caso, o não cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

10. O sistema jurídico vigente não inclui, entre os instrumentos constitucionais de ação, o controle abstrato preventivo pela via eleita pela autora. Pela jurisprudência deste Supremo Tribunal, não se admite, no ordenamento jurídico brasileiro, salvo em situações excepcionais, o controle preventivo abstrato de constitucionalidade de projetos de lei ou de proposta de emenda constitucional. Neste sentido, por exemplo:

*“Ementa: CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE. 1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é “a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de*

**ADPF 685 / DF**

*aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo” (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não. 2. Sendo inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação, não cabe atribuir a parlamentar, a quem a Constituição nega habilitação para provocar o controle abstrato repressivo, a prerrogativa, sob todos os aspectos mais abrangente e mais eficiente, de provocar esse mesmo controle antecipadamente, por via de mandado de segurança. 3. A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificção plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade. Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto assim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico. 4. Mandado de segurança indeferido” (MS n. 32.033, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Redator para o acórdão o Ministro Teori Zavascki, Plenário, DJe 18.2.2014).*

Em 3.4.1991, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 466/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, o Plenário deste Supremo

**ADPF 685 / DF**

Tribunal manifestou-se sobre a matéria:

“ADI 466 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL - INSTITUIÇÃO DA PENA DE MORTE MEDIANTE PRÉVIA CONSULTA PLEBISCITÁRIA - LIMITAÇÃO MATERIAL EXPLÍCITA DO PODER REFORMADOR DO CONGRESSO NACIONAL (ART. 60, § 4º, IV) - INEXISTÊNCIA DE CONTROLE PREVENTIVO ABSTRATO (EM TESE) NO DIREITO BRASILEIRO - AUSÊNCIA DE ATO NORMATIVO - NÃO-CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA. - *O direito constitucional positivo brasileiro, ao longo de sua evolução histórica, jamais autorizou - como a nova Constituição promulgada em 1988 também não o admite - o sistema de controle jurisdicional preventivo de constitucionalidade, em abstrato. Inexiste, desse modo, em nosso sistema jurídico, a possibilidade de fiscalização abstrata preventiva da legitimidade constitucional de meras proposições normativas pelo Supremo Tribunal Federal. Atos normativos ‘in fieri’, ainda em fase de formação, com tramitação procedimental não concluída, não ensejam e nem dão margem ao controle concentrado ou em tese de constitucionalidade, que supõe - ressalvadas as situações configuradoras de omissão juridicamente relevante - a existência de espécies normativas definitivas, perfeitas e acabadas. Ao contrário do ato normativo - que existe e que pode dispor de eficácia jurídica imediata, constituindo, por isso mesmo, uma realidade inovadora da ordem positiva -, a mera proposição legislativa nada mais encerra do que simples proposta de direito novo, a ser submetida à apreciação do órgão competente, para que de sua eventual aprovação, possa derivar, então, a sua introdução formal no universo jurídico. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem refletido claramente essa posição em tema de controle normativo abstrato, exigindo, nos termos do que prescreve o próprio texto constitucional - e ressalvada a hipótese de inconstitucionalidade por omissão - que a ação direta tenha, e só possa ter, como objeto juridicamente idôneo, apenas leis e atos normativos, federais ou estaduais, já promulgados, editados e publicados. - A impossibilidade jurídica de controle abstrato preventivo de meras*

**ADPF 685 / DF**

*propostas de emenda não obsta a sua fiscalização em tese quando transformadas em emendas à Constituição. Estas - que não são normas constitucionais originárias - não estão excluídas, por isso mesmo, do âmbito do controle sucessivo ou repressivo de constitucionalidade. O Congresso Nacional, no exercício de sua atividade constituinte derivada e no desempenho de sua função reformadora, está juridicamente subordinado à decisão do poder constituinte originário que, a par de restrições de ordem circunstancial, inibitórias do poder reformador (CF, art. 60, § 1º), identificou, em nosso sistema constitucional, um núcleo temático intangível e imune à ação revisora da instituição parlamentar. As limitações materiais explícitas, definidas no § 4º do art. 60 da Constituição da República, incidem diretamente sobre o poder de reforma conferido ao Poder Legislativo da União, inibindo-lhe o exercício nos pontos ali discriminados. A irreformabilidade desse núcleo temático, acaso desrespeitada, pode legitimar o controle normativo abstrato, e mesmo a fiscalização jurisdicional concreta, de constitucionalidade”.*

Sobre o controle preventivo de constitucionalidade, Anna Cândida Ferraz ensina:

*“(...) ante o sistema vigente, não existe a previsão do controle preventivo jurisdicional de constitucionalidade, nos moldes existentes no direito comparado. Não é prevista a possibilidade de o Judiciário, em tese, impedir a tramitação (frustrando a iniciativa, discussão ou aprovação) de projetos de lei em curso no Congresso Nacional e a consequente conversão destes em lei, fundado em motivo de inconstitucionalidade. (...)”*

*O direito constitucional positivo brasileiro, ao longo de sua evolução histórica, jamais autorizou como a nova Constituição promulgada em 1988 também não o admite o sistema de controle jurisdicional preventivo, em abstrato. (...)”*

*Atos normativos in fieri, ainda em fase de formação, com tramitação não concluída, não ensejam e nem dão margem ao controle concentrado ou em tese de constitucionalidade, que supõe ressalvadas as situações configuradoras de omissão juridicamente relevante a*



**ADPF 685 / DF**

*existência de espécies normativas definitivas, perfeitas e acabadas.*

*(...) a mera proposição legislativa nada mais encerra do que simples proposta de direito novo, a ser submetida à apreciação do órgão competente, para que, de sua eventual aprovação, possa derivar, então, a sua introdução formal no universo jurídico.*

*(...) sob certos aspectos, é possível vislumbrar-se a incidência de um controle de constitucionalidade preventivo, ainda que indireto, ao menos no modelo do controle difuso de constitucionalidade.*

*(...) Não figura o controle preventivo entre os que a doutrina elege como ideal para a defesa da Constituição.*

*(...) Todavia, a experiência revela que toda tentativa de organizar um controle preventivo tem por efeito politizar o órgão incumbido de tal controle, que passa a apreciar a matéria segundo o que entende ser a conveniência pública e não segundo a sua concordância com a lei fundamental.*

*(...) o controle preventivo usual, inegavelmente eficaz, incide sobre o próprio exercício da competência constitucional do órgão legislativo, impedindo o nascimento da lei. O controle preventivo aborta o nascimento da lei, ata a ação parlamentar, claro em nome de uma grande causa.*

*(...) Admitir-se, assim, a interposição de um poder estranho sobre a atuação de outro poder, quando este exerce competência própria, é certamente questão preocupante, particularmente onde se adota o sistema da separação ou divisão de poderes, tal como ocorre nos sistemas presidencialistas e parlamentaristas. ” (FERRAZ, Anna Candida da Cunha. “Notas sobre o controle preventivo de constitucionalidade”. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 36, n. 142, pp. 279-296, abr./jun. 1999 – grifos nossos).*

No sistema brasileiro não há previsão de controle de constitucionalidade abstrato preventivo excetuada a proposta de emenda constitucional ou projeto de lei, em controle concreto, para assegurar o dever-direito do parlamentar, garantindo-se-lhe a prerrogativa posta no § 4º do art. 60 da Constituição da República.

Assim, conquanto seja tema de relevo e gravidade a que se contém

**ADPF 685 / DF**

no projeto de lei mencionada, a via jurídico-processual é inadequada, devendo haver o resguardo da ordem política e os caminhos próprios e democráticos para a sociedade impedir que se torne lei o que seja contrário às finalidades da República e às garantias constitucionais dos cidadãos, se e quando for o caso, garantindo-se, sempre, a independência dos Poderes do Estado.

10. Na espécie, cuida-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental contra o Projeto de Lei n. 2.633/2020 da Câmara dos Deputados, pelo qual se estabelecem critérios para a regularização fundiária de imóveis da União, incluídos os assentamentos.

Não há lei, pois, a suscitar o controle abstrato de sua validade em face da Constituição da República.

Em situação análoga à dos autos, este Supremo Tribunal Federal, assentou ser incabível arguição de descumprimento de preceito fundamental pela qual se objetivava o controle abstrato e prévio de constitucionalidade de proposta de emenda constitucional:

*“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL ADVERSANDO DECISÃO QUE NEGOU SEGUIMENTO A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL, UMA VEZ QUE, À LUZ DA LEI Nº 9.882/99, ESTA DEVE RECAIR SOBRE ATO DO PODER PÚBLICO NÃO MAIS SUSCETÍVEL DE ALTERAÇÕES. A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO NÃO SE INSERE NA CONDIÇÃO DE ATO DO PODER PÚBLICO PRONTO E ACABADO, PORQUE AINDA NÃO ULTIMADO O SEU CICLO DE FORMAÇÃO. ADEMAIS, O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL TEM SINALIZADO NO SENTIDO DE QUE A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL VEIO A COMPLETAR O SISTEMA DE CONTROLE OBJETIVO DE CONSTITUCIONALIDADE. ASSIM, A IMUPGNAÇÃO DE ATO COM TRAMITAÇÃO AINDA EM ABERTO POSSUI NÍTIDA FEIÇÃO DE CONTROLE PREVENTIVO E ABSTRATO DE*

**ADPF 685 / DF**

*CONSTITUCIONALIDADE, O QUAL NÃO ENCONTRA SUPORTE EM NORMA CONSTITUCIONAL-POSITIVA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO” (ADPF n. 43-AgR, Relator o Ministro Carlos Britto, Plenário, DJ 19.12.2003).*

**12.** Pelo exposto, evidenciado o não cabimento, **nego seguimento à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental** (§ 1º do art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

**Publique-se.**

**Arquive-se.**

Brasília, 9 de março de 2021.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**  
Relatora