

VOTO

O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator): A questão posta em debate cinge-se a saber se é constitucional a exigência de “memorial descritivo com georreferenciamento para fins de registro de imóvel rural”, previsto nos §§ 3º, 4º e 5º do artigo 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, com a redação dada pela Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, e pela Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.

Cabe analisar, portanto, se a exigência legal importa em violação ao princípio da duração razoável dos processos administrativos e judiciais, previsto no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal.

Como sabemos, a Emenda Constitucional n. 45/2004 introduziu norma que assegura a razoável duração do processo judicial e administrativo. Positivou-se, assim, no direito constitucional pátrio, orientação há muito perfilhada nas convenções internacionais sobre direitos humanos e que alguns autores já consideravam implícita na ideia de proteção judicial efetiva, no postulado da dignidade da pessoa humana e na própria ideia de Estado de Direito. A duração indefinida ou ilimitada do processo judicial afeta não apenas e de forma direta a ideia de proteção judicial efetiva, como compromete de modo decisivo a proteção da dignidade da pessoa humana.

O reconhecimento de um direito subjetivo a um processo célere – ou com duração razoável – impõe ao Poder Público em geral e ao Poder Judiciário, em particular, a adoção de medidas destinadas a realizar esse objetivo. Nesse cenário, abre-se um campo institucional destinado ao planejamento, controle e fiscalização de políticas públicas de prestação jurisdicional que dizem respeito à própria legitimidade de intervenções estatais que importem, ao menos potencialmente, lesão ou ameaça a direitos fundamentais.

No caso dos autos, a norma impugnada, objetivamente considerada, demonstra ser capaz de atingir sua finalidade (segurança jurídica e garantia do direito de propriedade em áreas rurais), demandando, para sua efetivação, medidas administrativas de implementação.

Conforme informações trazidas aos autos, tanto pelo requerente quanto pelos órgãos governamentais envolvidos, as medidas necessárias para sua implementação, de modo a garantir a execução da lei com respeito aos princípios constitucionais envolvidos, parecem estar em curso.

Como consignado no parecer da Advocacia-Geral da União (eDoc 32, p. 10), o procedimento de georreferenciamento, como condicionante prévia ao registro de imóvel rural, mostra-se uma exigência proporcional e adequada ao objetivo legal, qual seja, *“o de garantir a exata delimitação do imóvel rural, evitando a sobreposição de áreas”*, de modo a resguardar o direito de propriedade de todos os possíveis interessados .

No mesmo sentido, por oportuno, adoto como razões de decidir, os fundamentos trazidos pela Procuradoria-Geral da República em seu parecer, conforme trecho que passo a transcrever:

“No caso dos autos, a requerente argui a inconstitucionalidade das normas impugnadas não porque elas seriam incompatíveis com a Constituição no plano abstrato, mas, única e exclusivamente, porque o INCRA estaria a represar os processos administrativos de certificação do georreferenciamento dos imóveis rurais.

O que carretaria a violação ao direito de propriedade e ao princípio da proporcionalidade seria, portanto, a alegada insuficiência da estrutura administrativa do INCRA, não a exigência em si de georreferenciamento.

O INCRA, em sua defesa, alega que o acúmulo de processos é circunstancial, ocasionado por um pico de demanda, que tende a diminuir à medida que os imóveis forem sendo objeto de georreferenciamento (uma vez que as subseqüentes alienações do imóvel não demandariam nova certificação).

Argui também que tem adotado alterações normativas e implantado novos sistemas de informática. Além do que assevera a formalização de Termo de Cooperação com o Exército Brasileiro para o auxílio nas certificações.

Avaliar se existe o alegado acúmulo generalizado de processos administrativos e se as medidas adotadas pelo INCRA surtiram o efeito desejado demandaria desse Supremo Tribunal Federal análise de fatos e provas. E tendo em vista que as informações mais recentes contidas nos autos datam de 2012 e 2013, seria necessária a atualização dos dados fáticos.

Neste caso, não se está diante de uma inexecutabilidade absoluta da lei, como nos precedentes citados na petição inicial (ADI 855, ADI 2019 e ADI 4467). Havendo, portanto, controvérsia estritamente de fato e sendo ela o cerne da demanda, a ação direta de inconstitucionalidade não há de ser conhecida.

Caso esse Supremo Tribunal Federal rejeite a preliminar e adentre no exame do mérito, verifica-se a constitucionalidade dos dispositivos legais impugnados.

Quanto aos §§ 3º e 4º do art. 176 da Lei 6.015, de 1973, as providências neles previstas são de responsabilidade dos particulares interessados no negócio jurídico.

A confecção do 'memorial descritivo, assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, geo-referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro', que é requisito obrigatório para a efetivação do registro do imóvel, independe da intervenção do INCRA.

Daí porque a arguida incapacidade operacional da mencionada autarquia não afeta a obrigatoriedade de os interessados procederem ao georreferenciamento do imóvel rural.

Quanto ao § 5º impugnado, que dispõe sobre a competência do INCRA para 'certificar que a poligonal objeto do memorial descritivo não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas', inexistente desrespeito ao direito de propriedade ou aos princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica.

O objetivo principal da certificação de que trata o dispositivo legal é evitar a sobreposição de áreas registradas. Essa providência atende tanto ao interesse público quanto ao interesse dos particulares diretamente envolvidos no negócio jurídico.

O interesse público é atendido porque a obrigatoriedade de georreferenciamento dos imóveis rurais e sua consequente certificação pelo INCRA permite combater a grilagem de terras públicas. Além disso, muitos caos de violência no campo têm origem na disputa de terras registradas em duplicidade.

Também o interesse dos particulares é contemplado, na medida em que se garante mais segurança jurídica ao ato negocial, evitando-se questionamentos futuros.

Como se vê, ao contrário de violar o direito de propriedade, as normas impugnadas o prestigiam, seja o direito de terceiros particulares ou do Poder Público, seja aquele dos próprios partícipes do negócio jurídico. E a exigência legal do georreferenciamento e de sua certificação pelo INCRA consiste em medida adequada, necessária e proporcional em sentido estrito.

Apenas se valendo de uma ferramenta bastante precisa (o georreferenciamento) é que se pode identificar com clareza os limites do imóvel rural; comparando-se, antes do registro, esses limites com os de outros imóveis (certificação), evita-se conflitos agrários decorrentes da sobreposição de áreas.

Os ganhos, em termos de segurança jurídica, para toda a sociedade (e para os próprios interessados no negócio) são maiores do que possíveis prejuízos decorrentes de atrasos no processo registral."

Registro, por fim, que conforme a Nota Informativa nº 586 (eDoc 401), *“todos os problemas operacionais ali relatados foram, completamente, superados com a automação de todo o processo de certificação do georreferenciamento de imóveis rurais”*.

Assim, não verifico ofensa aos princípios constitucionais invocados, em especial ao princípio à razoável duração dos processos administrativos.

Ante o exposto, voto por julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade.

Plenário Virtual - minuta de voto - 10/12/2021 00:00:00