

VOTO**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Trata-se das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 5.771, 5.787, 5.883 e 6.787, ajuizadas, respectivamente, pelo Procurador-Geral da República, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a qual

“[d]ispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências”.

A Lei nº 13.465/17 é oriunda da conversão da Medida Provisória nº 759/16, que, por sua vez, consolidou alterações normativas propostas por três pastas ministeriais do Poder Executivo Federal de então – os Ministérios do Planejamento e das Cidades e a Casa Civil da Presidência da República. Não por outro motivo a medida provisória referida foi editada com 73 dispositivos, alterando inúmeros diplomas legais, e, quando convertida, resultou no diploma atacado e que conta com 109

dispositivos, os quais, por sua vez, alteraram incontáveis dispositivos de inúmeros diplomas legais.

A exposição de motivos que acompanhou a medida provisória convertida posteriormente no diploma impugnado anunciava que o texto

“dispõe sobre regularização fundiária rural e urbana, institui mecanismos para melhor eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e dá outras providências”.

Esse documento contém longa justificativa que acompanhou o envio da Medida Provisória nº 759/16 ao Congresso Nacional, entre as quais destaco a citação dos Acórdãos nº 775/16, nº 1.086/16 e nº 2.451/16 exarados pelo Tribunal de Contas da União no exercício do controle externo das políticas públicas de regularização fundiária rural e do programa nacional de reforma agrária.

Ademais, durante a tramitação da medida provisória, a Comissão Mista que deliberou sobre o texto normativo recebeu 732 emendas parlamentares e foram realizadas 4 audiências públicas, das quais participaram representantes da sociedade civil e do poder público.

Faço esses registros apenas para fixar que o resultado desse processo legislativo é a Lei nº 13.465/17, diploma que contém mais de 100 artigos e que altera mais de duas dezenas de diplomas legais.

Feita essa breve introdução, passo ao exame das inconstitucionalidades suscitadas.

I. Preliminares

I.1 Do não conhecimento da ADI nº 5.771/DF – impugnação genérica

Preliminarmente, verifico que o requerente da ADI nº 5.771 suscita que toda a Lei nº 13.465/17 seria inconstitucional, por violação de diversos dispositivos da Carta,

“como o direito a moradia (art. 6º o),2º o direito a propriedade e o cumprimento de sua função social (art. 5º o ,

caput e inciso XXIII),3 a proteção do ambiente (art. 225, caput, § 1º, I, II, III e VII, e §§ 2º e 4º),4 a política de desenvolvimento urbano (art. 182, caput e §§ 1º e 2º),5 o dever de compatibilizar a destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (art. 188, caput),6 os objetivos fundamentais da República (art. 3º, I a III), 7 a proibição de retrocesso, o mínimo existencial e o princípio da proporcionalidade (na faceta de proibição da proteção deficiente), a competência constitucionalmente reservada a lei complementar (art. 62, § 1º, III),8 a competência da União para legislar sobre Direito Processual Civil (art. 62, I, b),9 a previsão de que o pagamento de indenizações da reforma agrária será em títulos da dívida agrária (art. 184, caput),10 a exigência de participação popular no planejamento municipal (art. 29, XII) 11 e as regras constitucionais do usucapião especial urbano e rural (arts. 183 e 191)”.

Ao iniciar sua impugnação, o requerente aponta que

“[n]ão é necessário analisar de forma destacada cada dispositivo da Lei 13.465/2017, porque, fundamentalmente, ela fere a Constituição ao tratar de seus temas centrais – regularização fundiária rural, regularização fundiária urbana e desmatamento – em descompasso com numerosas diretrizes que a ordem constitucional estipula”.

Nesse contexto, **o requerente apresenta de forma genérica os argumentos pelos quais entende que a Lei nº 13.465/17 seria inconstitucional**, como, por exemplo, ao afirmar que o diploma impugnado “resultará em um dos maiores processos de perda de patrimônio público da história do Brasil, além de promover sensível aumento do quadro de concentração de terras nas mãos de poucos”.

Acrescenta o requerente o seguinte:

“A título de exemplo, a nova redação dada ao art. 17, § 5º, da Lei 8.629/1993, permite venda de terras públicas a preço muito abaixo do valor de mercado – ‘entre 10% e 50% do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo Incra’ – e sem necessidade de licitação, o que, segundo cálculos do Instituto

do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), representará perda de R\$ 19 bilhões a R\$ 21 bilhões de reais somente na Amazônia.”

Não obstante, aponta, **também de forma genérica**, que

“[s]uas disposições, além de terem sido positivadas sem prévia elaboração de estudos técnicos e participação popular (precisamente por ser fruto de medida provisória), ampliam indevidamente as hipóteses de regularização fundiária (para alcançar não apenas ocupações destinadas a moradia, mas também para fins profissionais ou comerciais⁴²) e, mais grave, conferem clara prevalência à titulação dos imóveis em detrimento do conjunto de medidas urbanísticas, sociais e ambientais indispensáveis ao desenvolvimento sustentável das cidades, tudo sem levar em conta os planos diretores, elementos urbanístico essencial, nos termos da própria Constituição. **Basta comparar as então vigentes regras da Lei 11.977/2009 – que consagravam vários mecanismos de proteção à moradia, à função social da propriedade urbana e ao ambiente ecologicamente equilibrado (como os arts. 46 e 47) – com as normas que as substituíram (por exemplo, os arts. 11, 33 e 35), donde se pode inferir que houve significativa redução de exigências ambientais e urbanísticas.**

Quanto à desconsideração do plano diretor na lei impugnada, **importa considerar que em seus mais de cem artigos e dezenas de normas alteradas, há apenas três menções ao instituto (arts. 18, § 1º, e 93, este ao alterar os arts. 11-C, § 3º, e 16-C, § 2º, I, da Lei 9.636, de 15 de maio de 1998), 43 nenhuma delas vinculando os planos da lei à observância dos planos diretores nos municípios por ela potencialmente atingidos”.**

Como se nota, **o requerente não se desincumbiu do ônus de fundamentar adequadamente sua impugnação**, de modo a demonstrar, em relação a todo o diploma impugnado, a contrariedade aos parâmetros constitucionais.

Nos termos da Lei nº 9.868/99, compete ao autor da ação direta de inconstitucionalidade indicar os dispositivos objetos de impugnação e demonstrar os fundamentos jurídicos que embasam seu pedido. Assim dispõe a Lei nº 9.868/99:

“Art. 3º A petição indicará:

I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações;

(...)

Art. 4º A petição inicial inepta, não fundamentada e a manifestamente improcedente serão liminarmente indeferidas pelo relator.”

Na linha dos preceitos indicados, o Supremo Tribunal Federal entende que não se deve conhecer de ação direta de inconstitucionalidade na qual a impugnação genérica impossibilite a exata identificação de quais dispositivos estão sendo impugnados. Nesse sentido, **vide**:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REQUERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR. LEIS FEDERAIS NS. 9.491/1997 E 13.334/2016. DESESTATIZAÇÃO DE EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. IMPUGNAÇÃO GENÉRICA. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE DA AUTORIZAÇÃO LEGAL GENÉRICA PARA A DESESTATIZAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA IMPROCEDENTE. 1. **Não se conhece da ação direta de inconstitucionalidade na qual a impugnação às normas é apresentada de forma genérica. Precedentes.** 2. Para a desestatização de empresa estatal é suficiente a autorização prevista em lei que veicule programa de desestatização. Precedentes. 4. Autorização legislativa genérica é pautada em princípios e objetivos que devem ser observados nas diversas fases deliberativas do processo de desestatização. A atuação do Chefe do Poder Executivo vincula-se aos limites e condicionantes legais previstos. 5. Ação direta parcialmente conhecida quanto à impugnação da autorização de inclusão de empresas estatais no plano de desestatização prevista no caput do art. 2º e no § 1º do inc. I do art. 6º da Lei n. 9.491/1997 e, nessa parte, julgado improcedente o pedido” (ADI nº 6.241, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, DJe de 22/3/21).

“EMENTA: (...) IMPUGNAÇÃO GENÉRICA DEDUZIDA

EM SEDE DE CONTROLE ABSTRATO. INADMISSIBILIDADE. DEVER PROCESSUAL, QUE INCUMBE AO AUTOR DA AÇÃO DIRETA, DE FUNDAMENTAR, ADEQUADAMENTE, A PRETENSÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. SITUAÇÃO QUE LEGITIMA O NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA. PRECEDENTES” (ADI nº 514/PI, decisão monocrática, Rel. Min. **Celso de Mello**, DJ de 28/3/08).

No que tange à ADI nº 5.771/DF, **o requerente utiliza argumentos genéricos que não são suficientes para demonstrar que toda a lei é inconstitucional.** São inúmeras as passagens de sua impugnação que corroboram a conclusão de que ele não se desincumbiu do ônus de fundamentar a ação adequadamente. Nesse sentido, destaco os seguintes trechos:

“A Lei 13.465/2017 ofende o direito ao mínimo existencial em sua dupla perspectiva (negativa e positiva), seja por suprimir condições materiais básicas da população de baixa renda para acesso a vida digna (como é o caso de moradia adequada), seja por descumprir o dever prestacional do estado de satisfazer, na maior medida possível, os direitos fundamentais, especialmente a favor dos segmentos compostos por pessoas economicamente mais necessitadas. (e-doc. 1, p 41)
(...) ”

As disposições da Lei 13.465/2017 não contêm instrumentos eficazes para deter o desmatamento. Ao contrário, tornam mais frágil a proteção ambiental.

Primeiro, porque, ao passar a domínio privado quantidade enorme de terras públicas e devolutas, a lei dificulta em demasia a criação de áreas de proteção ambiental (art. 225, III, da CR). Isso se dá em razão do diminuto estoque de terras públicas e devolutas que resta para tal fim e pelo custo da aquisição de áreas privadas, especialmente em tempos em que os gastos públicos estão reduzidos, seja pela difícil situação fiscal do País, seja pelas imposições da Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o ‘Novo Regime Fiscal’.

(...) ”

A violação à proporcionalidade, na faceta de proibição de proteção insuficiente, materializa-se na lei impugnada em diversos aspectos além dos citados, como pela dispensa de

licenciamento ambiental nos processos de regularização fundiária urbana. A lei expôs bens jurídicos de máxima importância sem razão suficientemente forte que justificasse tal opção ruinosa.

Também por essas razões, **a lei colide com o regime de proteção ambiental da Constituição da República, em especial com as normas do art. 225, caput, § 1º, I, II, III e VII, e §§ 2º e 4º.** Ela desconsidera o direito de todos a ambiente ecologicamente equilibrado, que é bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Desobedece o dever do poder público de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Ignora a preservação dos processos ecológicos essenciais, contribui para degradar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e se afasta do dever de definir, em toda a federação, espaços territoriais e componentes a serem especialmente protegidos. Desprotege a fauna e a flora e contribui para práticas que colocam em risco sua função ecológica e provocam extinção de espécies. Faz periclitar ainda mais áreas como a Floresta Amazônica brasileira, que é patrimônio nacional e cuja utilização somente pode ocorrer em condições que assegurem preservação do ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais” (e-doc. 1, p. 44-47).

Desse modo, percebe-se que o requerente, ao longo de toda a petição, alega genericamente que a Lei nº 13.465/17 é inconstitucional, sem indicar de maneira precisa quais dispositivos estão sendo abarcados em cada uma de suas fundamentações.

Sendo assim, pelas razões aqui expostas, não conheço da ADI nº 5.771/DF.

I.2. Do não conhecimento da ADI nº 5.883 – ilegitimidade ativa

Deixo também de conhecer da ADI nº 5.883, ajuizada pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), **por manifesta ilegitimidade ativa do postulante.**

Inicialmente, vale lembrar que as entidades de classe de âmbito nacional são consideradas "legitimadas especiais" para a propositura das ações do controle concentrado de constitucionalidade, de modo que deve haver a demonstração da pertinência temática entre seus objetivos estatutários e o objeto impugnado.

Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a legitimidade das entidades de classe para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade está condicionada ao preenchimento do requisito da pertinência temática, ou seja, da relação de pertinência entre o objeto da ação e as atividades institucionais da parte autora. Confira-se:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA: PERTINÊNCIA TEMÁTICA. L - A legitimidade ativa da confederação sindical, entidade de classe de âmbito nacional, Mesas das Assembleias Legislativa e Governadores, para a ação direta de inconstitucionalidade, vincula-se ao objeto da ação, pejo que deve haver pertinência da norma impugnada com os objetivos do autor da ação. 11. - Precedentes do STF: AOIn 305 RN (RTJ 153/428); ADIn 1.151-MG ("OJ" de 19.05.95); AOIn 1.096-RS ("LEX-JSTF", 211154). m. - Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida” (ADI nº 1.519-MC, Rel. Min. **Carlos Velloso**, Tribunal Pleno, julgamento em 6/11/96, DJ de 13/12/96).

De sua parte, o autor defende a existência de pertinência temática com o argumento de que

"os arquitetos são profissionais diretamente envolvidos na construção e planejamento das cidades, ordenando e organizando o espaço de modo a garantir seu adequado funcionamento e o bem-estar de seus habitantes. **Assim, qualquer disposição legal urbanística ou com repercussão no desenho ou planejamento urbano é de interesse imediato dessa classe profissional**" (fl. 4 da petição inicial).

Todavia, no caso em análise, **não se verifica a necessária pertinência temática.**

Inicialmente, verifico que o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), entidade de classe de âmbito nacional, possui como finalidade precípua "congregar o(a)s arquiteto(a)s e urbanistas do Brasil para a defesa da categoria e da profissão" (art. 2º, inciso I, do estatuto), competindo-lhe, para tanto, "representar extrajudicialmente e judicialmente a categoria profissional, na defesa dos interesses, direitos e prerrogativas profissionais, coletivas e individuais" (art. 2º, § 2º).

Por outro lado, na presente ação, impugna-se a política de regularização fundiária, a legitimação fundiária e o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, todos previstos na Lei nº 13.465/17, **os quais não guardam qualquer relação direta com os interesses das categorias profissionais de arquitetos e urbanistas no âmbito do exercício das respectivas profissões.**

A regularização fundiária urbana, conforme conceito do art. 9º da Lei nº 13.465/17, consiste, no âmbito do território nacional, em medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Por sua vez, a legitimação fundiária configura "mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb", consoante definido pelo inciso VII do art. 11 da Lei nº 13.465/17.

Por fim, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) está previsto no art. 76 da Lei nº 13.465/17, que dispõe, no **caput**, que tal sistema "será implementado e operado, em âmbito nacional, pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR)".

Como se nota, **os aspectos impugnados nesta ação não estão diretamente relacionados com os interesses da categoria e da profissão de arquitetura e urbanismo**, não impondo qualquer ônus, modificação ou benefícios que atinjam o exercício dessas profissões.

Portanto, os interesses das categorias profissionais abrangidas pela entidade autora não são objeto do ato normativo impugnado, de modo que os dispositivos apontados na petição inicial não possuem qualquer correlação lógico-jurídica com os objetivos institucionais da requerente.

Registro que **o requisito da pertinência temática, para legitimar as entidades de classe, deve ser imediato e direto em relação ao conteúdo da norma impugnada**, conforme pacífica jurisprudência desta Corte:

"AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ENTIDADE SINDICAL. LEGITIMAÇÃO ATIVA ESPECIAL. PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE O CONTEÚDO DO ATO IMPUGNADO E A FINALIDADE INSTITUCIONAL DA ENTIDADE SINDICAL. AUSÊNCIA. ILEGITIMIDADE ATIVA AO CAUSAM. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E NÃO PROVIDO. À falta de estreita relação entre o objeto do controle

e os interesses específicos da classe profissional representada, delimitadores dos seus objetivos institucionais, resulta carecedora da ação a confederação sindical autora, por ilegitimidade ad causam. Agravo regimental conhecido e não provido” (ADI nº 5.023-AgR, Rel. Min. **Rosa Weber**, Tribunal Pleno, julgado em 16/10/14, DJe de 6/11/14).

“LEGITIMIDADE UNIVERSAL - ASSOCIAÇÃO DE MAGISTRADOS. As associações de magistrados não gozam da legitimidade universal para o processo objetivo, devendo ser demonstrada a pertinência temática. LEGITIMIDADE EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA - DISCIPLINA - ASSOCIAÇÃO DE MAGISTRADOS. As associações de magistrados não têm legitimidade ativa quanto a processo objetivo a envolver normas relativas à execução contra a Fazenda, porque ausente a pertinência temática” (ADI nº 4.400, Rel. Min. **Ayres Britto**, red. do ac. Min. **Marco Aurélio**, Tribunal Pleno, julgado em 6/3/13, DJe de 3/10/13).

Não conheço, assim, da ADI nº 5.883, por ausência de legitimidade ativa do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB).

III. Da análise formal

II.1. Ausência dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência para a edição de medida provisória

Dentre as impugnações suscitadas, aponta-se a ausência dos pressupostos de relevância e urgência para a edição da Medida Provisória nº 759/16. A propósito, **vide**:

“No caso da Medida Provisória 759/2016, não há elementos que evidenciem urgência para sua edição. Muito ao contrário.

Os vastos e graves problemas de terras no Brasil remontam ao período colonial, com a implantação do regime de sesmarias. (...)

Grilagem de terras e desmatamento atravessaram séculos até aqui, literalmente, sem soluções de todo satisfatórias. Não é concebível que, de um momento para o outro, se transformem em problemas de tamanha urgência que demandem uso do

instrumento excepcional e urgente que é a medida provisória, com usurpação da função legislativa ordinária do Congresso Nacional.

O mesmo ocorre com a justificativa para a reforma urbana: ‘o crescimento muitas vezes desordenado dos grandes centros urbanos e a explosão demográfica brasileira’. Aqui também há problema estrutural, vivenciado há décadas país afora, e, por isso, incapaz de configurar urgência necessária para fundamentar rompimento das regras ordinárias de produção legislativa.”

A esses argumentos soma-se a alegação de que seria inadmissível a alteração legislativa de mais de uma dezena de diplomas legais por medida provisória, o que também revelaria a ausência dos pressupostos constitucionais.

Como se colhe da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, o controle judicial dos requisitos de relevância e urgência para a edição de medida provisória é excepcionalíssimo, cabível apenas em situações de evidente excesso ou abuso, sob o sob risco de se romper com o princípio da separação dos poderes.

Colaciono, nesse sentido, os seguintes julgados:

“Conforme entendimento consolidado da Corte, os requisitos constitucionais legitimadores da edição de medidas provisórias, vertidos nos conceitos jurídicos indeterminados de ‘relevância’ e ‘urgência’ (art. 62 da CF), apenas em caráter excepcional se submetem ao crivo do Poder Judiciário, por força da regra da separação de poderes (art. 2º da CF)” (ADC nº 11-MC, Rel. Min. **Cezar Peluso**, DJ de 29/6/07).

“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” (ADI nº 2.213-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Celso de Mello**, DJ de 23/4/04).

“3. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que somente se admite o exame jurisdicional do mérito dos requisitos constitucionais de relevância e urgência na edição de medida provisória em casos excepcionalíssimos, em que a ausência desses pressupostos seja manifesta e evidente. Precedentes: RE 526.353, Rel. Min. Roberto Barroso; RE 700.160, Rel. Min. Rosa Weber; ADI 2.527, Rel. Min. Ellen Gracie. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente” (ADI nº 5.018, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Roberto Barroso**, DJe de 11/9/18).

Sob essa perspectiva, **não vislumbro excepcionalidade que justifique a atuação do Supremo *in casu***. Isso porque, pela leitura da Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 759/16, verifico que as alterações normativas foram veiculadas com o intuito de harmonizar a legislação. Convém destacar os seguintes trechos da exposição de motivos:

“5. Em razão da vigência de diversas normas de hierarquia diferentes versando sobre a regularização fundiária, algumas delas versando de maneira contraditória sobre a mesma política, o cumprimento adequado do comando constitucional pertinente vem sendo cada vez mais mitigado, situação essa que levou o próprio Tribunal de Contas da União a determinar a suspensão liminar de alguns desses atos, inviabilizando o processo de titulações.

6. Destaca-se, nesse sentido, e até mesmo como primeira evidência da urgência que impõe o enfrentamento da matéria, os Acórdãos nº 775/2016, nº 1.086/2016 e nº 2.451/2016, proferidos pelo Plenário do TCU na TC 000.517/2016-0.

7. Demais disso, o crescimento muitas vezes desordenado dos grandes centros urbanos e a explosão demográfica brasileira em curto espaço de tempo vem causando diversos problemas estruturais que, por falta de regramento jurídico específico sobre determinados temas, ou mesmo por desconformidade entre as normas existentes e a realidade fática dos tempos hodiernos, não apenas impedem a concretização do direito social à moradia, como ainda produzem efeitos reflexos negativos em matéria de ordenamento territorial, mobilidade, meio ambiente e até mesmo saúde pública.

8. Daí porque entendemos, em linhas iniciais, a relevância e a urgência da medida que ora se propõe, requisitos constitucionais esses que serão melhor desenvolvidos nesta Exposição de Motivos Interministerial que se apresenta estruturada da mesma forma que o texto normativo proposto (...)

117. Relativamente ao presente Título, apresentam-se os motivos de relevância e urgência a seguir.

118. A alteração do art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, tem por objetivo deixar expresso que é de responsabilidade do vendedor o ônus pelo pagamento do laudêmio. Essa medida mostra-se extremamente necessária, tendo em vista diversos questionamentos administrativos encaminhados rotineiramente em função de não haver dispositivo de ordem legal que clarifique de quem é a responsabilidade pelo pagamento dessa taxa patrimonial.

119. A urgência em regulamentar o assunto se dá em virtude da identificação da sobrecarga demasiada dos custos da SPU no processo de transferência de imóveis da União. A insegurança jurídica constatada nesses processos de transferência termina por ensejar incremento na judicialização em face da União, situação que prejudica toda a cadeia do mercado imobiliário, cujos negócios acabam por ser diretamente afetados.

(...)

123. Por todo o exposto, a tempestividade na aprovação do normativo na forma ora proposta mostra-se extremamente relevante, pois minimizaria os riscos da União ser acionada

judicialmente pelos vendedores dos imóveis, em função de ações de cobrança indevida de receitas patrimoniais e demais consequências inerentes à respectiva inadimplência.

(...)

134. Diante do exposto, a agregação de entidades que possam contribuir decisivamente para o êxito na elevação das receitas da União, notadamente em um momento de recessão econômica e de ajustes fiscais, mostra-se extremamente relevante, justificando a urgência na aprovação da proposta na forma apresentada, para que os seus efeitos da medida possam ser observados ainda no próximo exercício fiscal, maximizando a recuperação das receitas patrimoniais e reduzindo o consumo de estrutura com o processo de cobrança.

(...)

148. Relativamente ao Título II, Seção II, da proposta de Medida Provisória, a qual trata da REURB em áreas da União, a seguir serão apresentados os motivos de relevância e urgência.”

Portanto, **entendo que a Medida Provisória nº 756/16 encontra-se suficientemente amparada em justificativas que revelam a urgência e a relevância para sua edição, de modo que não acolho a suscitada preliminar.**

II.2. Da natureza ordinária da matéria disciplinada pelos arts. 14 e 15 da Lei Complementar nº 76/93

Segundo apontam os requerentes, a MP nº 759/16 padeceria de inconstitucionalidade formal por invasão de matérias para as quais a Constituição vedou a edição dessa espécie legislativa, à luz do disposto no art. 62, inciso I, alínea **b** e § 1º, inciso III, da Constituição, quais sejam: direito processual e matéria reservada a lei complementar.

Sob esse aspecto, aponta-se que, ao revogar os arts. 14 e 15 da Lei Complementar nº 76, de 1993 (art. 109 da Lei nº 13.465, de 2017), a medida provisória teria disposto sobre matéria relativa ao procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, matéria que precisaria ser veiculada por lei complementar, à luz do art. 184, § 3º, da CF/88.

Os arts. 14 e 15 da Lei Complementar nº 76/93, revogados pelo diploma questionado, dispunham o seguinte:

“Art. 14. O valor da indenização, estabelecido por sentença, deverá ser depositado pelo expropriante à ordem do juízo, em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais e, em Títulos da Dívida Agrária, para a terra nua.

Art. 15. Em caso de reforma de sentença, com o aumento do valor da indenização, o expropriante será intimado a depositar a diferença, no prazo de quinze dias.”

Embora o art. 184, § 3º, da Constituição preveja que "cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação", observa-se que **a revogação promovida pelo diploma impugnado não atingiu, propriamente, o procedimento de desapropriação.**

Com efeito, o art. 109 da Lei nº 13.465/17 **revogou tão somente a forma de pagamento do valor das indenizações estabelecido por sentença**, nas desapropriações para fins de reforma agrária, **matéria que não se submete à reserva de lei complementar.**

Trata-se, na verdade, de alteração no regime jurídico de pagamento das indenizações em desapropriações agrárias decorrentes de decisões judiciais, inovação que não enseja modificação quanto ao direito à indenização, mas **apenas quanto à sistemática de pagamento que viabiliza a materialização desse direito.**

Ademais, a Constituição prescreve que, em casos de desapropriação para reforma agrária, a indenização – prévia e justa – será em títulos da dívida agrária, o que se coaduna com a revogação de normas que previam o pagamento em dinheiro, como no caso dos arts. 14 e 15 da Lei Complementar nº 76/93.

Sobre o ponto, são esclarecedoras as informações prestadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), nas INFORMAÇÕES nº 00014/2017/CGC/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, que acompanham as informações presidenciais (e-doc. 19):

“24. Da forma como a matéria estava disciplinada nos artigos 14 e 15 da Lei Complementar nº 76/1993, um pagamento em 15 (quinze) dias após a sentença (seja em dinheiro, seja por títulos), **acabava por gerar uma injustificada exceção ao regime de pagamento previsto no artigo 100 da Constituição - exceção essa não autorizada pela Carta Política, como já se disse.**

(...)

27. E isso tem uma razão de ser: somente a prévia e justa indenização depositada *initio litis* é passível de ter o respectivo valor conhecido, empenhado e posto à disposição do Juízo, à conta de verba orçamentária específica consignada ao órgão expropriante e em face de recursos disponíveis.

28. Por evidente, isso não se passa com a quantia que, por força de sentença judiciária, excede o depósito prévio referido, já que indefinida, antes do trânsito em julgado da sentença, não apenas no que concerne ao quantum e ao quando, mas também ao **quid** e, mesmo, ao próprio **an debeatur**.

29. Por essa razão, a decisão judicial transitada em julgado que fixa a indenização da terra nua ou das benfeitorias indenizáveis em valor superior ao do depósito **initio litis agrava o Expropriante com despesa financeira que não pode ser objeto de previsão orçamentária regular sendo certo que esta que há de versar sobre quantia certa, em dinheiro, destinada a determinado exercício financeiro.**

30. Há previsão, isso sim, quanto aos Títulos da Dívida Agrária representativos da prévia e justa indenização constitucionalmente prescrita, e que são depositados junto com a Petição Inicial com base no valor encontrado pelo Incra após minuciosa avaliação do imóvel procedida pela equipe técnica da autarquia - a qual, como qualquer ato administrativo, goza de presunção de legitimidade e se encontra plenamente apta, portanto, a satisfazer a exigência constitucional da justa indenização.

31. Sendo assim, **a sentença judicial transitada em julgado que, ao majorar o quantum indenizatório, surpreende o ente público Expropriante com a exigência de pagamento de despesa desprovida da necessária provisão orçamentária vale pela exigência de algo impossível, se não do ponto de vista material, pelo menos sob o aspecto jurídico.**

(...)

46. Diante dessa fissura colapsante na lógica do sistema, e das graves consequências dela decorrentes, uma medida corretiva era necessária e urgente. Este foi, portanto, o propósito das alterações promovidas pela MP nº 759/2016, hoje convertida na Lei nº 13.465/2017.

47. Enfim, **com a alteração realizada, todo o pagamento derivado da sentença judicial transitada em julgado - pouco importando se correspondente a benfeitorias ou terra nua -**

passará a ser pago pela sistemática do precatório requisitório (ou da requisição de pequeno valor, conforme a situação).

48. Harmonizam-se, assim, os mandamentos contidos no artigo 100 e no artigo 184 da Carta Magna, em homenagem ao princípio da unidade que deve presidir a interpretação dos dispositivos constitucionais.”

Acrescento, ainda, que **parte da disciplina revogada pela Lei nº 13.465/17 já se encontrava suspensa pela Resolução nº 19 do Senado Federal, de 2007**, que conferiu efeitos **erga omnes** à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do RE nº 247.866. Confira-se, a propósito, a ementa da referida decisão:

“ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. INDENIZAÇÃO DE BENFEITORIAS. ALEGADA OFENSA DOS ARTS. 14, 15 E 16 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 76/93 AO ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O art. 14 da Lei Complementar nº 76/93, ao dispor que o valor da indenização estabelecido por sentença em processo de desapropriação para fins de reforma agrária deverá ser depositado pelo expropriante em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais, contraria o sistema de pagamento das condenações judiciais, pela Fazenda Pública, determinado pela Constituição Federal no art. 100 e parágrafos. Os arts. 15 e 16 da referida lei complementar, por sua vez, referem-se, exclusivamente, às indenizações a serem pagas em títulos da dívida agrária, posto não estar esse meio de pagamento englobado no sistema de precatórios. Recurso extraordinário conhecido e provido, para declarar a inconstitucionalidade da expressão ‘em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais e’, contida no art. 14 da Lei Complementar nº 76/93” (RE nº 247.866, Rel. Min. **Ilmar Galvão**, Tribunal Pleno, julgamento em 9/8/00, DJe de 24/11/00).

Portanto, **não vislumbro inconstitucionalidade formal por ofensa ao disposto no art. 62, § 1º, inciso III, da Constituição.**

II.3 Da alegada inconstitucionalidade formal em virtude de regulamentação de direito processual civil por medida provisória

Em relação à suposta inconstitucionalidade formal decorrente do tratamento de matéria processual por medida provisória, alega-se que a medida provisória que deu origem à Lei nº 13.465/17 tratou de direito processual civil, em violação da vedação contida na alínea **b** do inciso I do art. 62 da Carta. A propósito, **vide**:

“Também tratou de tema pertinente ao Direito Processual Civil estrito, ao incluir os incisos X e XI no art. 799 da Lei 13.105, de 16 de março de 2015 (o Código de Processo Civil), o que configura inegável abuso do poder de legislar por parte do Presidente da República. Em consequência, deve ser reconhecida a invalidade da medida provisória e da lei que dela resultou.”

A alteração do Código de Processo Civil foi veiculada pelo art. 57 da Lei nº 13.465/17, **in verbis**:

“Art. 57. O caput do art. 799 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos X e XI:

‘Art. 799. (...)

X - requerer a intimação do titular da construção-base, bem como, se for o caso, do titular de lajes anteriores, quando a penhora recair sobre o direito real de laje;

XI - requerer a intimação do titular das lajes, quando a penhora recair sobre a construção-base’ (NR).”

Nota-se que as alterações promovidas no art. 799, incisos X e XI, do Código de Processo Civil, embora não constassem do texto original da Medida Provisória nº 759/16, **foram inseridas durante o processo legislativo dessa espécie normativa pelo Congresso Nacional.**

As medidas provisórias são espécies normativas com **status** de lei ordinária, cujo prazo de vigência é de 60 dias, prorrogável uma única vez, devendo, nesse prazo, ser aprovada pelo Congresso Nacional, sob pena de perder sua eficácia.

A Constituição Federal, além de atribuir o poder de edição de medidas provisórias ao chefe do Poder Executivo, também vedou o tratamento de diversas matérias por essa espécie normativa. Nesse sentido, transcrevo o § 1º do art. 62 da Carta:

“Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;

b) direito penal, processual penal e processual civil;

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º”.

Como se nota, a Constituição vedou a edição dessas espécies normativas sobre determinadas matérias, delimitando, assim, um campo de atuação exclusivamente legislativa.

No entanto, a vedação do § 1º do art. 62 da Carta limita-se exclusivamente à edição de medidas provisórias, **não se aplicando às emendas parlamentares apresentadas durante o processo de conversão.**

Nesse sentido, transcrevo a seguinte lição do Ministro **Gilmar Mendes**:

“Alguns aspectos podem ser discutidos, à luz dessas considerações, como a questão da validade da lei de conversão, que, por meio de emenda parlamentar, vem a tipificar uma conduta penalmente. Se a tipificação penal não constava da medida provisória, não incide a proibição do art. 62, § 1º, b, da Lei Maior. **A vedação que ali se encerra diz respeito à medida provisória, e não à lei de conversão do Congresso Nacional, que inova os termos da medida provisória para cuidar de tema da sua competência normativa**” (Mendes, Gilmar Ferreira; Branco, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 19 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024).

Portanto, **não merece provimento a alegação de inconstitucionalidade formal do art. 57 da Lei nº 13.465/17.**

II.4 Da alegação de renúncia de receita (violação do art. 113 do

ADCT)

Aponta-se, ainda, que o diploma impugnado padeceria de inconstitucionalidade por violação do art. 113 do ADCT, segundo o qual “[a] proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

Sobre esse aspecto, entende o requerente que diversos dispositivos do diploma impugnado ofenderiam o art. 113 do ADCT por instituírem renúncia de receita sem a respectiva estimativa do impacto.

Como bem anota a Advocacia-Geral da União nas informações prestadas,

“[o]s dispositivos da Lei nº 13.465/2017 que são impugnados sob essa perspectiva (artigos 4º e 93) foram responsáveis por alterar duas outras leis que dispõem sobre imóveis públicos: a Lei nº 9.636/1998, que dispõe sobre a alienação de imóveis de domínio da União; e a Lei nº 11.952/2009, que trata da regularização fundiária em áreas da Amazônia Legal.

Quanto a Lei nº 9.636/1998, os dispositivos formalmente inconstitucionais, sob a ótica do autor, seriam (i) o § 3º do artigo 11-C, que dispõe acerca da alienação onerosa, **permitindo que certas avaliações sejam realizadas por trecho ou região**, ‘desde que comprovadamente homogêneos, com base em pesquisa mercadológica e critérios estabelecidos no zoneamento ou plano diretor do Município’; e (ii) o artigo 18-A, referente à disciplina de cessão de imóveis federais, **que permite que os responsáveis pelas estruturas náuticas em águas públicas federais, que venham a requerer sua regularização até 31 de dezembro de 2018, percebam desconto de 50% (cinquenta por cento) no preço público cobrado pelo uso privativo da área.**

No que respeita à Lei nº 11.952/2017, a suposta violação ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias decorreria da alteração do parágrafo único de seu artigo 38, **que trata da venda direta de imóveis residenciais de propriedade da União e de suas entidades da administração indireta situados na Amazônia Legal”.**

Em resumo, sustenta-se que as normas questionadas resultariam na

subavaliação e na consequente alienação de imóveis públicos da União por valores abaixo do preço de mercado, o que geraria renúncia de receita e, por conseguinte, deveria ter tido seus efeitos considerados nos termos do art. 113 do ADCT.

O regime especial aplicado pela Emenda Constitucional nº 95/16 aos projetos que criem ou ampliem gastos obrigatórios ou impliquem renúncias de receitas reproduz o disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que exige a demonstração de impacto orçamentário para a renúncia de receitas.

Nos termos do § 1º do art. 14 da Lei Complementar nº 101/00, a renúncia de receita compreende

"anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado" (artigo 14, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00).

A exigência estabelecida na Lei de Responsabilidade Fiscal tem por objeto **permitir a conciliação da execução orçamentária à realização efetiva das receitas públicas**, de forma a manter a exequibilidade das metas fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, principalmente as metas referentes aos resultados nominal e primário.

Da mesma forma, a disposição do art. 113 do ADCT tem seu âmbito de aplicação restrito às proposições legislativas que importem a diminuição do fluxo de receitas **estimadas** na legislação orçamentária.

Portanto, a referida norma constitucional dirige-se à criação ou à alteração de despesa obrigatória ou renúncia de receita. Cuida-se de categorias técnicas do direito financeiro com previsão expressa nos arts. 14 a 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No entanto, a hipótese não se aplica aos dispositivos atacados, visto que eles disciplinam a avaliação de imóveis da União para uma possível e futura alienação, **cujas receitas ainda não estão sequer estimadas na peça orçamentária, o que só vai ocorrer após a avaliação dos imóveis sob a incidência do novo regramento**. Ademais, a futura alienação será feita no âmbito de políticas públicas com propósitos que estão acima da arrecadação de receitas.

Com efeito, tratando-se de imóveis cuja avaliação será feita conforme as regras da Lei nº 13.465/17, não há sequer o valor resultante da avaliação, o que inviabiliza a própria estimativa de receitas na peça orçamentária.

Deve-se ter presente que, quando se fala em alienação de imóveis, trata-se de **receita patrimonial**, o que afasta a hipótese de redução indiscriminada de tributos ou contribuições, como contido na definição de renúncia de receita do § 1º do art. 14 da Lei Complementar nº 101/00.

Acrescento que, conforme anota a Presidência da República (NOTA n. 02312/2017/CONJURMP/CGU/AGU), o termo “renúncia de receita”, inserido no art. 113 do ADCT, diz respeito a receitas de natureza tributária, **diversas dos recursos oriundos da política de regularização fundiária, com inequívoco caráter social. Vide:**

“10. Registre-se, ainda, que o art. 113 do ADCT, regulamentado pelo art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, trata de renúncia de receita de natureza tributária, não guardando nenhuma correspondência com a definição da metodologia de avaliação do valor dos imóveis da União.

11. No ponto, **é de todo inadequada a comparação dos valores cuja obtenção é estimada com a política de regularização fundiária com o valor de mercado dos imóveis da União.** Ora, a política de regularização fundiária guarda inequívoco caráter social, e a pretensão do autor de impor uma política de exploração econômica de tais imóveis através da venda pelo valor de mercado da terra nua, em desfavor da sua regularização aos atuais ocupantes, representa ingerência indevida do autor sobre a gestão dos bens públicos e a definição de políticas públicas” (grifo nosso).

Por fim, para corroborar o entendimento segundo o qual a norma do art. 113 do ADCT não se aplica às normas sob análise, transcrevo trecho das informações prestadas pela Advocacia-Geral da União:

“A exigência estabelecida na Lei de Responsabilidade Fiscal tem por objeto permitir a conciliação da execução orçamentária à realização efetiva das receitas públicas, de forma a manter a exequibilidade das metas fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, principalmente as metas referentes aos resultados nominal e primário. A norma inserida no artigo

113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, por sua vez, cumpre funções análogas àquelas previstas pela Lei Complementar nº 101/2000 e, destarte, **deve ter seu âmbito de aplicação restrito às proposições legislativas que importem a diminuição do fluxo de receitas estimado na legislação orçamentária.**

Evidentemente que, ao prever instrumentos de regularização fundiária, ainda que onerosos, a Lei nº 13.465/2017 não pode ser equiparada de natureza tributária, que têm na obtenção de receitas a sua principal finalidade. **O eventual impacto financeiro da regularização fundiária, ainda que exista, representa um efeito secundário de uma política pública destinada a promover a concretização do direito social à moradia,** cuja estimação não deve ser exigida nos termos procedimentais do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

Portanto, **entendo que não procedem as alegações de violação do art. 113 do ADCT.**

II.5 Da suposta ofensa à autonomia municipal para definir zonas urbanas informais

Ainda sobre o plano formal, assevera-se que os arts. 4º e 11, inciso I e § 6º, da Lei nº 13.465/17 determinariam a conversão indevida de áreas rurais em urbanas, usurpando-se, conseqüentemente, a competência dos municípios para a execução da política de desenvolvimento urbano, em ofensa aos arts. 2º e 182 da Constituição.

Segundo o requerente,

“[n]a prática, tanto o artigo 11 da lei nº 13.465, de 2017, quanto as alterações no art. 22 da lei nº 11.952, de 2009, preveem a transformação de grandes extensões de terra rural, sem características de ocupação comprovadamente urbanas, em áreas efetivamente urbanas através de processos administrativos de regularização fundiária, contrariando os termos do § 1º do artigo 182, do Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal, que define o Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, e, portanto, instrumento adequado para eventual ampliação de área urbana”.

O art. 11, inciso I, da Lei nº 13.465, de 2017, traz o conceito de núcleo urbano, enquanto seu § 6º prevê que as disposições da lei, no ponto em que dispõem sobre a regularização fundiária urbana, se aplicam aos imóveis localizados em área rural, desde que a respectiva área seja inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868/72, que cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural. **Vide:**

“Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

I - Núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei no 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural; (...)

(...)

§ 6º Aplicam-se as disposições desta Lei aos imóveis localizados em área rural, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972.”

Segundo o requerente, “o que a lei faz é ampliar o espectro da área urbana, de forma a violar a prerrogativa dos municípios de definir, através de processos de planejamento local, a extensão do perímetro urbano”, em ofensa ao § 1º do art. 182 da Carta, que prevê o plano diretor do município como “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, de modo que, segundo entende, eventual ampliação de área urbana seria de competência do Plano Diretor”.

Na mesma violação incorreria o art. 4º da Lei nº 13.465/17, ao alterar a Lei nº 11.952/09, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União no âmbito da Amazônia Legal. Eis os dispositivos atacados:

“Art. 4º A Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009 , passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 22. (...)

§ 2º Em áreas com ocupações para fins urbanos já consolidadas **ou com equipamentos públicos urbanos ou comunitários a serem implantados**, nos termos

estabelecidos em regulamento, a transferência da União para o Município poderá ser feita independentemente da existência da lei municipal referida no § 1º deste artigo.

(...)

§ 4º As áreas com destinação rural localizadas em perímetro urbano que venham a ser transferidas pela União para o Município deverão ser objeto de regularização fundiária, **conforme as regras previstas em legislação federal específica de regularização fundiária urbana** (NR)” (grifos nossos).

Sobre o ponto, sustenta-se que o dispositivo modifica os §§ 2º e 4º do art. 22 da Lei nº 11.952/09, passando a permitir a doação de terras da União para municípios em áreas não ocupadas e visando à expansão urbana, sem a respectiva previsão no plano diretor ou em legislação específica similar de ordenamento territorial.

Sem razão o requerente.

Inicialmente, não vislumbro em nenhuma das normas incompatibilidade com a autonomia municipal ou com eventual plano diretor elaborado por município.

As normas questionadas **apenas permitem que áreas rurais com determinadas características possam ser aproveitadas como áreas urbanas para fins de regularização fundiária urbana, o que inexoravelmente dependerá do respectivo município**, visto que o próprio diploma impugnado reforça o protagonismo do município no âmbito da regularização fundiária urbana. **Vide:**

“Art. 12. A aprovação municipal da Reurb de que trata o art. 10 corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, bem como à aprovação ambiental, se o Município tiver órgão ambiental capacitado.

(...)

Art. 32. A Reurb será instaurada por decisão do Município, por meio de requerimento, por escrito, de um dos legitimados de que trata esta Lei.

(...)

Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

(...)

Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária

deverá conter; no mínimo, indicação:

(...)

IX - de outros requisitos que sejam definidos pelo Município.

(...)

§ 4º O Município definirá os requisitos para elaboração do projeto de regularização, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados, se for o caso.”

Desse modo, **não vislumbro que as alterações normativas veiculadas pela Lei nº 13.465/17 desconsiderem, negligenciem ou ultrapassem a autonomia dos municípios na definição do planejamento urbano em seus territórios.**

Ademais, segundo as informações prestadas pelo Advogado-Geral da União, a possibilidade de reconhecimento formal de núcleos urbanos consolidados, ainda que precariamente instalados em áreas situadas em perímetro rural, presta-se para o aperfeiçoamento do instituto da regularização fundiária, tornando-o mais acessível aos municípios com menor capacidade de gestão. É o que consta das Informações nº 00417/2017/CONJUR-MCID/CGU/AGU da Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Cidades, que se encontram anexas às informações presidenciais juntadas aos autos (nº 107):

“Digno de nota é o fato de que tal processo de crescimento desordenado não se apresentava apenas nos perímetros urbanos dos municípios, verificando-se, na maioria dos municípios brasileiros, ocupações de caráter habitacional e urbano também nas zonas formalmente inseridas nos perímetros rurais.

Ocorre que a legislação referente à regularização fundiária urbana, antes do advento da Lei 13.465/20], não contemplava soluções para tal tipo de ocupação, o que gerava a perpetuação das situações de precariedade e insegurança jurídica da posse, além de contribuir para a consolidação de um vácuo tributário, pois sobre esse tipo de ocupação não incide o IPTU (por não serem áreas urbanas), tampouco o ITR (por serem áreas que perderam a vocação rural).

Convém esclarecer que no universo dos municípios brasileiros existem aqueles que sequer possuem perímetros urbanos estabelecidos em lei, pois o Plano Diretor, de acordo

com o art. 182 da CF e Lei 10.257/2001, é obrigatório apenas para municípios com população superior a 20.000 habitantes e o Brasil, de acordo com dados divulgados pelo IBGE, se revela um país com maioria absoluta (73%¹) de municípios de até 20 mil habitantes. **Assim, o dispositivo criado pela Lei Federal 13.465/2017, ao permitir aos municípios a regularização de núcleos urbanos localizados em áreas enquadradas no perímetro rural, demonstra a preocupação do legislador em tutelar tais ocupações, bastante comuns na maioria dos municípios brasileiros e que até então não recebiam qualquer tratamento jurídico.**

(...)

Nessa linha de raciocínio, urge salientar que a ampliação da abrangência da regularização fundiária promovida pelo novel diploma legislativo constitui uma alternativa de solução disponibilizada aos municípios, e não uma imposição de alteração de perímetro urbano, como sugere a presente ADI” (grifos nossos).

Portanto, **concluo que as normas não ofendem a autonomia municipal.**

III. Da análise material

Passo a analisar as alegações de inconstitucionalidade material de diversos dispositivos da Lei nº 13.465/17, com o fundamento, em suma, de “violação ao princípio da função social da propriedade e da alienação do patrimônio da União sem respeito ao interesse público”, em suposta ofensa aos arts. 1º, inciso III; 5º, inciso XXIII; 6º; 23, incisos I, VI, VII e IX; 48, inciso III; 59; 170, incisos II, III e IV; 182; § 2º; 183; 184; 186; 187; 191 e 225 da Constituição.

Segundo o requerente,

“[e]m contrariedade aos dispositivos constitucionais e às leis acima citados, que primam pela reordenação do solo e pela regularização fundiária da população de baixa renda, a lei ora atacada privilegia as rendas média e alta para fins de regularização fundiária, e com isso acabam por presentear a ocupação irregular de grupos que poderiam ter optado pela regularidade, violando, desta maneira, a função social da propriedade pública e também privada”.

III.1 Das alterações promovidas na regularização fundiária rural – art. 4º da Lei nº 13.465/17 e as alterações promovidas na Lei nº 11.952/09

Partindo-se de uma leitura sistemática da Lei nº 13.465/17, a primeira impugnação deduzida pelo requerente diz respeito ao art. 4º do diploma questionado, que, ao alterar o art. 6º da Lei nº 11.952/09 e permitir a regularização de áreas da União de até 2.500 hectares, autorizará, segundo o postulante,

“o acesso a esses imóveis a grandes invasores, que podem ser, inclusive, grileiros, em total desconformidade com o cumprimento da função social da propriedade pública, previsto no inciso XXIII, do artigo 5º da Constituição Federal”.

De acordo com o requerente,

“[n]os termos do art. 188 da Constituição Federal, ‘a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária’. No entanto, o artigo 2º da Lei n. 13.465/17, que alterou o art. 6º da lei 11.952, não prevê tal compatibilização, muito pelo contrário, disciplina a venda de terras públicas sem qualquer critério previsto na política agrícola brasileira e no plano nacional de reforma agrária, desta forma violando o princípio da função social da propriedade rural”.

Reproduzo, a seguir, as palavras do requerente ao transcrever o dispositivo atacado:

“O art. 2º, da lei n. 13.465 alterou o art. 6º da lei 11.952, que passou a prever:

‘Art. 6º. Preenchidos os requisitos previstos no art. 5º, o Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão regularizará as áreas ocupadas mediante alienação.

§ 1º. Serão regularizadas as ocupações de áreas não superiores a 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares)”

No entanto, verifico que o dispositivo transcrito, na verdade, refere-se ao art. 4 da Lei nº 13.465/17, o qual, ao promover diversas alterações na Lei nº 11.952, incluiu o § 1º no art. 6 e passou a permitir a regularização fundiária de imóveis rurais no âmbito da Amazônia Legal até o limite de 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares). Portanto, não obstante o requerente indique o art. 2º da Lei nº 13.465/17 como eivado de inconstitucionalidade, é em relação ao art. 4º desse diploma que o requerente tece fundamentação, razão pela qual será o art. 4º e não o art. 2º o dispositivo a ser aqui analisado.

Adianto que não vislumbro razão nos argumentos do postulante.

De início, importa destacar que a Lei nº 11.952/09 estabeleceu regime de regularização fundiária de terras rurais da União na Amazônia Legal, o qual tem por pressuposto a regularização fundiária de ocupações lícitas, uma vez que as ilícitas não são passíveis de regularização.

Ademais, é requisito legal para a regularização fundiária de que trata a Lei nº 11.952/09 que o ocupante seja brasileiro, não seja proprietário de outro imóvel rural no território nacional, que pratique cultura efetiva no imóvel e que comprove o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica (art. 5º e incisos da Lei nº 11.952/09).

Como se nota, o grande beneficiário do programa de regularização fundiária é a pessoa física ocupante de boa-fé que, com sua família, cultiva a terra.

Destaco, ainda, que é pressuposto lógico que a regularização fundiária recaia sobre área efetivamente ocupada e explorada lícitamente, a qual, antes da modificação implementada pela Lei nº 13.465/17, limitava-se a “15 (quinze) módulos fiscais e não superiores a 1.500 ha (mil e quinhentos hectares), respeitada a fração mínima de parcelamento”, conforme a redação anterior do § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952/09.

Conforme informações constantes na exposição de motivos que originou o diploma em análise,

“a regularização fundiária das ocupações exercidas em lotes rurais é uma política pública de reconhecimento jurídico de uma situação de fato, garantindo àquele que preenche os requisitos legais e regulamentares o direito ao domínio da terra cultivada nos limites da Amazônia Legal.

44. Trata-se, também, de consolidar a política de ordenamento territorial, priorizando a ocupação familiar, a

produção sustentável e o respeito ao meio ambiente.

45. A regularização fundiária das ocupações incidentes em terras federais preza pela consolidação de um direito fundamental do indivíduo, o direito de propriedade, qualificado pela sua função social, tendo em vista que o trabalho realizado com vistas à exploração da área é previsto como requisito para concessão do título de domínio.

48. Desde a edição da referida Lei, foram destinados mais de 13 milhões de hectares de terras da União na região amazônica, incluídos milhares de títulos expedidos a agricultores rurais, destinação de áreas a unidades de conservação ambiental, reforma agrária e terras indígenas. Além disso foram identificadas e georreferenciadas mais de 140 mil ocupações rurais e tituladas mais de 400 áreas urbanas aos seus respectivos municípios, beneficiando mais de 250 mil famílias.

49. Para uma análise do impacto e da relevância de tal medida para a região, deve ser frisado que há 436 municípios na Amazônia Legal nos quais há glebas públicas federais devidamente arrecadadas e registradas em nome da União ou do Incra com a estimativa de pelo menos 160 mil áreas a serem regularizadas.

50. Apesar da evolução do programa, a meta de títulos a serem emitidos é muito mais ambiciosa, totalizando cerca de 200 mil. Estima-se que ainda há cerca de 40 milhões de hectares de terras da União a serem destinados, sendo que boa parte é ocupada há décadas por pequenos e médios agricultores. Nestas áreas é possível implantar uma política de regularização fundiária, reduzindo os conflitos e permitindo segurança jurídica, inserção produtiva e acesso às políticas públicas para aqueles que hoje as ocupam.

51. O Programa Terra Legal já conta com 7 anos de existência, e é inegável o avanço que representou na gestão fundiária do patrimônio Amazônico. Mas ao longo desta caminhada, a vivência e evolução da política de regularização fundiária demonstrou a necessidade de alteração do quadro normativo, não apenas para alcançar as metas de titulação pretendidas com segurança jurídica, mas também no que pertine à análise dos títulos já emitidos pelo Incra anteriormente à Lei nº 11.952, de 2009, que representam cerca de 150 mil na região Amazônica.

52. É de fundamental importância que o Programa Terra

Legal dedique esforços à regularização da situação das famílias já tituladas - muitas há décadas atrás - com vistas a consolidar situações fáticas e conferir segurança jurídica à situação ocupacional e registral dessas famílias.

53. A proposta normativa tem como finalidade adequar os ditames da Lei 11.952 de 2009 às necessidades sociais, permitindo que essa política seja implementada de forma mais efetiva, contemplando a regularização de ocupações rurais incidentes em terras públicas rurais da União, a doação de porções de terras públicas federais localizadas em áreas urbanas consolidadas ou em áreas de expansão urbana, para Municípios.

54. Não se pode olvidar que os Programas de Governo sejam avaliados criticamente e que sejam objeto das mudanças necessárias à efetividade no alcance dos seus objetivos primordiais. E é isso que esta proposta legislativa visa alcançar, em algumas frentes específicas (...)"

Nesse contexto, verifico que o dispositivo questionado fixa limite máximo para a regularização fundiária que coincide com o parâmetro constitucional fixado no âmbito da política agrária, segundo o qual o legislador infraconstitucional pode dispor sobre a destinação das terras públicas com área de até 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares). Confira-se, a propósito, a redação do art. 188 da Constituição:

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

§1º A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

§2º Excetuam-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária."

Portanto, **considero atendido pelo legislador o parâmetro constitucional fixado.**

Ressalto, por fim, que, nos termos da regulamentação da Lei nº 11.952/09, a regularização das ocupações fundiárias superiores a 4 (quatro) módulos fiscais é submetida a métodos mais rigorosos, exigindo-

se, além de uma declaração do ocupante, a elaboração de laudo de vistoria subscrito por profissional habilitado, o que colabora para se afastar a alegação de regularização de áreas públicas em benefício de grileiros.

Cito, por fim, as informações prestadas pela Presidência da República, segundo a qual o público beneficiário da regularização fundiária rural é constituído, essencialmente, de pequenos agricultores familiares, em sua maioria titulados em propriedades de até um módulo fiscal:

“69. Ademais, não merece prosperar o argumento relativo à concentração de terras nas mãos de pessoas de alta renda e proprietários de grandes faixas de terra, **frisando-se, sobre esse aspecto, os dados técnicos colacionados pelo INCRA (Informação nº 14/2017 - SRFARSRFA/INCRA - em anexo), que comprovam que o perfil dos beneficiários de regularização é de pequenos agricultores familiares, em sua maioria titulados em propriedades de até um módulo fiscal (o que representa 73,9% dos beneficiários do programa Terra Legal, estruturado pela Lei n. 11.952/2009),** que; conforme previsto na legislação em vigor, serão regularizadas de forma gratuita em razão da hipossuficiência dos beneficiados, fato que dá a exata medida do caráter social da política pública federal impugnada” (grifos nosso).

Portanto, não procedem as alegações de inconstitucionalidade do art. 4º da Lei nº 13.465/17 no ponto em que altera o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952/09.

Não obstante, o postulante também aponta que o art. 4º da Lei nº 13.465/17 teria violado a Constituição no ponto em que altera o art. 15, § 2º, da Lei nº 11.952/09. Eis a redação dos dispositivos atacados:

“Art. 15 . O título de domínio ou, no caso previsto no § 4º do art. 6º, o termo de concessão de direito real de uso deverá conter, entre outras, cláusulas que determinem, pelo prazo de dez anos, sob condição resolutiva, além da inalienabilidade do imóvel:

I - a manutenção da destinação agrária, por meio de prática de cultura efetiva;

II - o respeito à legislação ambiental, em especial quanto ao cumprimento do disposto no Capítulo VI da Lei nº 12.651, de

25 de maio de 2012 ;

III - a não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo; e

IV - as condições e a forma de pagamento.

§ 1º Na hipótese de pagamento por prazo superior a dez anos, a eficácia da cláusula resolutiva prevista no inciso IV do caput deste artigo estender-se-á até a integral quitação.

§ 2º Ficam extintas as condições resolutivas na hipótese de o beneficiário optar por realizar o pagamento integral do preço do imóvel, equivalente a 100% (cem por cento) do valor médio da terra nua estabelecido na forma dos §§ 1º e 2º do art. 12 desta Lei, vigente à época do pagamento, respeitado o período de carência previsto no art. 17 desta Lei e cumpridas todas as condições resolutivas até a data do pagamento.

§ 3º O disposto no § 2º deste artigo aplica-se aos imóveis de até um módulo fiscal.”

O postulante sustenta que

“[a] mudança ocorrida no § 2º do artigo 15 da Lei nº 11.952, de 2009 permite que, após três anos (carência), os ocupantes de terras da União em melhores condições financeiras; presumivelmente, aqueles que ocupam as maiores extensões de terras públicas, poderão quitar as suas dívidas tendo como contrapartida a extinção das condições resolutivas. Em outros termos, esses ocupantes ficarão livres antecipadamente das obrigações trabalhistas e ambientais impostas pela lei para o benefício da regularização fundiária”.

Nesse contexto, aduz que o dispositivo violaria o art. 225 da Carta, segundo o qual

“[t]odos 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”.

Acrescenta que, além de caracterizar uma permissividade que julga abusiva, o dispositivo questionado

“viola a isonomia de tratamento entre grandes e pequenos ocupantes, já que, regra geral, estes estarão obrigados ao cumprimento das condições resolutivas por dez anos, em completa desconformidade com o quanto previsto no artigo 5º da Constituição”.

Da leitura do § 2º do art. 15 da Lei nº 11.952/09, na redação conferida pela Lei nº 13.465/17, verifica-se que, na hipótese de um período de carência de 3 (três) anos, e efetuado o pagamento equivalente a 100% (cem por cento) do valor da terra nua, serão extintas as condições resolutivas que até então gravavam o título de domínio do imóvel.

Entendo, mais uma vez, que não assiste razão ao postulante.

Conforme manifesta-se a Advocacia-Geral da União,

“diversamente do sustentado na petição inicial, o dispositivo sob análise não tem o condão de conferir imunidade ao adquirente do imóvel de origem pública. Tal como ocorre com a liberação das condições resolutivas após a verificação de seu cumprimento (artigo 16 da Lei nº 13.465/201739), a extinção antecipada consiste apenas em desvincular o beneficiário das condições contratuais, com a sua metodologia de fiscalização própria. Todavia, não afasta a incidência das demais previsões constantes da legislação ambiental”.

A titulação dos ocupantes na política de regularização fundiária ocorre sob condições resolutivas, a fim de que, uma vez expedido o título de domínio, sejam atendidas as condições impostas na lei, as quais garantirão o atingimento dos fins perseguidos pela política de regularização.

Assim, por exemplo, determina a lei que os títulos serão emitidos com cláusula que vede a alienação do imóvel pelo prazo de 10 anos, sob condição resolutiva do título, ou seja, caso o imóvel seja transferido a terceiro pelo beneficiário da regularização antes de vencido o prazo de 10 anos da emissão do título, esse se resolve e a área retorna para o domínio da União.

Ademais, com exceção dos títulos conferidos sobre áreas de até 1 módulo fiscal, todos os demais títulos são emitidos de forma onerosa, cobrando-se do beneficiário o valor da terra nua então pertencente à União. Como consequência disso, os beneficiários precisam quitar o valor do imóvel como condição para serem liberados das cláusulas resolutivas

dos títulos emitidos.

A propósito, transcrevo o inteiro teor do art. 15 da Lei nº 11.952/09:

“Art. 15. O título de domínio ou, no caso previsto no § 4º do art. 6º, o termo de concessão de direito real de uso deverá conter, entre outras, cláusulas que determinem, pelo prazo de dez anos, sob condição resolutiva, além da inalienabilidade do imóvel:

I - a manutenção da destinação agrária, por meio de prática de cultura efetiva;

II - o respeito à legislação ambiental, em especial quanto ao cumprimento do disposto no Capítulo VI da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012;

III - a não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo; e

IV - as condições e a forma de pagamento.

§ 1º Na hipótese de pagamento por prazo superior a dez anos, a eficácia da cláusula resolutiva prevista no inciso IV do caput deste artigo estender-se-á até a integral quitação.

§ 2º Ficam extintas as condições resolutivas na hipótese de o beneficiário optar por realizar o pagamento integral do preço do imóvel, equivalente a 100% (cem por cento) do valor médio da terra nua estabelecido na forma dos §§ 1º e 2º do art. 12 desta Lei, vigente à época do pagamento, respeitado o período de carência previsto no art. 17 desta Lei e cumpridas todas as condições resolutivas até a data do pagamento.

§ 3º O disposto no § 2º deste artigo aplica-se aos imóveis de até um módulo fiscal.

§ 4º (Revogado).

§ 5º (Revogado).

§ 6º O beneficiário que transferir ou negociar por qualquer meio o título obtido nos termos desta Lei não poderá ser beneficiado novamente em programas de reforma agrária ou de regularização fundiária.”

Como se nota, a lei impõe uma série de condições resolutivas a serem observadas pelo beneficiário do título, sob pena de resolução do instrumento e reversão do imóvel ao patrimônio da União.

O pagamento do título, como visto, é apenas uma das condições impostas e, se cumprida antecipadamente, de forma integral, libera o beneficiário das cláusulas resolutivas, desde que as demais condições

também tenham sido observadas durante o prazo mínimo de 3 anos.

A liberação das condições do títulos, de forma antecipada ou apenas ao final do prazo total de 10 anos, **não significa que o beneficiário se torne imune às obrigações ambientais e trabalhistas, como pressupõe erradamente o postulante.** Ao contrário, o beneficiário da regularização, como ocupante ou titular de área rural na Amazônia Legal ou em qualquer parte do território nacional, estará sempre submetido aos deveres ambientais e trabalhistas, como qualquer outro cidadão.

O que a política de regularização fundiária obsta com a imposição de condições na emissão do título é, na realidade, a titulação de infratores ambientais e trabalhistas, que não poderão ser beneficiados com regularização de áreas da União.

Uma vez que a transferência de domínio da área da União se consolide como propriedade do beneficiário da política — o que ocorre com o cumprimento de todas as cláusulas resolutivas no prazo estipulado —, eventual infração ambiental ou trabalhista não reverterá a propriedade do imóvel à União, mas será punida com todos os rigores que a legislação nacional prevê.

Nesse contexto, o legislador faculta ao beneficiário do título antecipar o pagamento total para se ver liberado das cláusulas antes do prazo final de 10 anos. A liberação só ocorrerá se cumpridas as demais condições.

Com relação à alegação de violação do princípio da isonomia, noto que o § 3º do art. 15 da Lei nº 11.952/09, acrescentado pela Lei nº 13.465/17, prevê, expressamente, que a extinção antecipada das condições resolutivas "aplica-se aos imóveis de até um módulo fiscal", **isto é, aqueles ocupados por agricultores que, em sua maioria, produzem em economia familiar**, o que privilegia o pequeno agricultor e afasta a alegação de suposto tratamento mais benéfico a grandes ocupantes.

Concluo, assim, que a alteração feita pela Lei nº 13.465/17 no § 2º do art. 15 da Lei nº 11.952/09 não conflita com a Constituição Federal.

III.2 Das alterações promovidas na política de reforma agrária – art. 2º da Lei nº 13.465/17 e as alterações promovidas na Lei nº 8.629/93

Passo a analisar as impugnações às alterações feitas pelo art. 2º do diploma impugnado em diversos dispositivos da Lei nº 8.629/93, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária.

Sobre o ponto, alega o postulante que o art. 2º da Lei nº 13.465/17, na parte em que altera o art. 4º, inciso II, da Lei nº 8.629/93, modificou o conceito de pequena propriedade, que passou a ser “de área de até 4 módulos fiscais, respeitada a fração mínima de parcelamento”, de modo que incluiu o minifúndio como pequena propriedade, o que seria inconstitucional. Confira-se o dispositivo hostilizado:

“Lei nº 8.629/93:

Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se:

(...)

II - Pequena Propriedade - o imóvel rural:

~~a) de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais; (revogado)~~

a) de área até quatro módulos fiscais, respeitada a fração mínima de parcelamento; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)”.

Conforme alega o requerente,

“o artigo 2º da Lei nº 13.645, de 2017, alterou também o art. 4º, II, da lei nº 8.629, de 1.992, para modificar o conceito de pequena propriedade. A lei previa área compreendida entre 1 e 4 Módulos Fiscais, contudo, a nova lei passou a prever que passaria a ser “a área até 4 módulos fiscais, respeitada a fração mínima de parcelamento”, ou seja: incluiu o minifúndio como pequena propriedade e fez a ressalva da fração mínima de parcelamento.

Contudo, tal a alteração é inconstitucional, pois a medida certamente repercutirá na política agrária. É provável que, com a mudança, o Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR - deixe de registrar os dados sobre os minifúndios por estarem incluídos na pequena propriedade. Na posição de 2011 os minifúndios somavam 3.447.230 imóveis, o correspondente a 64.5% do número total de imóveis rurais do Brasil, embora acumulassem área de 8.3% da área total. O grande objetivo do programa de reforma agrária é justamente o de acabar com minifúndios e latifúndios. Em outros termos, em que pese o Estatuto da Terra prever o minifúndio, mas conceitualmente vinculado à propriedade familiar (área menor que esta) a reforma recentemente feita na lei pode acabar com o minifúndio no papel”.

Nas informações prestadas pela Advocacia-Geral da União, registra o órgão, ao analisar a referida impugnação, que o requerente “não se desincumbe de maneira minimamente satisfatória do ônus de demonstrar qual seria a lesão constitucional pretensamente ocorrida”, análise com a qual concordo.

Ademais, nos autos da ADI nº 5.787, a Procuradoria-Geral da República nada diz sobre a alteração promovida pelo art. 4º, inciso II, da Lei nº 8.629/92.

Analizando os fundamentos suscitados pelo requerente, **não vislumbro qualquer ofensa à Constituição Federal**. A propósito, como bem pontuado pela Advocacia-Geral da União,

“a Constituição Federal cuida de atribuir regime jurídico protetivo às pequenas propriedades rurais, estabelecendo sua impenhorabilidade e também a impossibilidade de sua desapropriação. **Nesses dois comandos, outorgou-se ao legislador a competência para estabelecer o conceito de pequena propriedade rural. A Lei n. 13.465/17 provocou apenas uma sutil alteração na definição legal do termo, mantendo o seu limite máximo em até quatro módulos fiscais, alteração que não teve o condão de vulnerar o conteúdo do instituto**”.

Portanto, não procede a alegação de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei nº 13.465/17 no ponto em que altera o art. 4º, inciso II, da Lei nº 8.629/92.

Já em relação à modificação implementada pelo referido art. 2º do diploma impugnado nos §§ 7º e 8º do art. 5º da Lei nº 8.629/93, o postulante suscita a inconstitucionalidade dos dispositivos com o fundamento de que a norma passaria a permitir a compra de imóveis rurais improdutivos por meio de pagamento em dinheiro, em afronta ao princípio da isonomia e ao art. 184 da Carta.

Os dispositivos impugnados possuem o seguinte teor:

“Art. 5º A desapropriação por interesse social, aplicável ao imóvel rural que não cumpra sua função social, importa prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária.

(...)

§ 7º Na aquisição por compra e venda ou na arrematação

judicial de imóveis rurais destinados à implementação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária, o pagamento poderá ser feito em dinheiro, na forma estabelecida em regulamento.

§ 8º Na hipótese de decisão judicial transitada em julgado fixar a indenização da terra nua ou das benfeitorias indenizáveis em valor superior ao ofertado pelo expropriante, corrigido monetariamente, a diferença será paga na forma do art. 100 da Constituição Federal.”

Por sua vez, o art. 184 da Carta prevê o seguinte:

“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.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.”

Em suas alegações, aduz o postulante que

“[p]ermitir esse tratamento diferenciado entre desapropriação e compra certamente será aceita-lo como meio de burlar o instituto da desapropriação para fins sociais previstos na Constituição Federal, que exige o pagamento da terra em Título da Dívida Agrária. Como resultado poderá haver a sobreposição do instrumento de compra e venda ao da

desapropriação em razão pressões dos latifundiários e assim, para atender interesses de uma minoria de grandes detentores de terras, inviabilizar financeiramente a execução do programa de reforma agrária em prejuízo de centenas de milhares de agricultores sem-terra”.

Mais uma vez, sem razão o postulante.

Primeiramente, extraio do art. 184 da Constituição Federal¹ que, ao determinar a utilização de títulos da dívida agrária, o dispositivo constitucional o faz em relação a indenizações pagas **em processos de desapropriação**. Ademais, não se verifica qualquer menção, na Carta, a outras formas de aquisição de imóveis pelo Poder Público, ainda que venham a ser posteriormente destinados à execução das políticas de reforma agrária.

Portanto, concluo que as aquisições formalizadas mediante compra e venda ou arrematação judicial pela União não se inserem na referida norma constitucional.

Desse modo, com relação a esses negócios jurídicos, não incide o modelo de pagamento por títulos da dívida agrária, como entende o postulante.

Dessa forma, **não vislumbro contrariedade ao Texto Constitucional no § 7º do art. 5º da Lei nº 8.069/93**, que prevê expressamente a possibilidade de pagamento em dinheiro nas aquisições por compra e venda ou na arrematação judicial de imóveis rurais destinados à implementação de projetos de reforma agrária.

Registro, ademais, que a norma prevê sua complementação por regulamentação posterior, que detalhará melhor as condições para a operacionalização da permissão normativa.

Por sua vez, o § 8º do art. 5º da Lei nº 8.629/93, com a redação conferida pelo art. 2º da Lei nº 13.465/17, determina que, na hipótese de processo de desapropriação judicial, com a decisão final de se fixar indenização superior àquela ofertada pelo expropriante, o excedente deve ser pago na forma do art. 100 da Constituição Federal, ou seja, com precatórios.

Segundo a Advocacia-Geral da União,

“[n]a medida em que a condenação do Poder Público, nos casos em que a indenização ofertada pelo expropriante é julgada insuficiente pelo Poder Judiciário, constitui uma

obrigação financeira que não constava da programação original da Administração Pública, é natural que sua exigibilidade fique submetida à dinâmica dos precatórios. Trata-se da concretização de um princípio de segurança orçamentária, que é um dos conteúdos realizados pela norma do art. 100 da Constituição, secundada pelo comando do artigo 167, inciso II, da Lei Maior” (grifos nossos).

Como se nota, a disposição impugnada também se compatibiliza com a Lei Maior, pois observa os dispositivos constitucionais que exigem que o pagamento das condenações judiciais da Fazenda Pública seja realizado por meio de precatórios.

Cumprе ressaltar, nesse sentido, precedente deste Supremo Tribunal Federal que fixou entendimento segundo o qual a indenização na desapropriação deve ser prévia à transmissão formal da propriedade ao Poder Público, que somente ocorre após o término do processo e a quitação do precatório, de modo que, em abstrato, esse entendimento não viola o comando constitucional da prévia e justa indenização, nos termos do art. 5º, inciso XXIV.

A ressalva feita pelo Plenário desta Corte diz respeito à hipótese em que o ente expropriante não está em dia com o pagamento dos precatórios, quando, então fixou-se que, nessa hipótese, o pagamento deverá ser feito em depósito em dinheiro. Confira-se:

“Direito constitucional e administrativo. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Compatibilidade do regime de precatórios com a garantia de justa e prévia indenização em dinheiro na desapropriação. 1. Recurso extraordinário em que se discute se a diferença apurada entre o valor de depósito inicial e o valor efetivo da indenização final, determinada pelo juízo competente, deve ser paga mediante depósito judicial ou pela via do precatório, nos termos do art. 100 da Constituição. 2. **A jurisprudência tradicional desta Corte firmou-se no sentido de que a indenização na desapropriação deve ser prévia à transmissão formal da propriedade ao Poder Público, que somente ocorre após o término do processo e a quitação do precatório. Em abstrato, esse entendimento não parece violar o comando constitucional de indenização prévia e justa do art. 5º, XXIV.** 3. Entretanto, se o ente expropriante não estiver em dia com o pagamento dos precatórios, esse entendimento não deve prevalecer. O Estado tem o dever de ser correto com seus

cidadãos. A indenização da desapropriação não pode ser transformada em um calote disfarçado ou no reconhecimento vazio de uma dívida, sob pena de se frustrar o comando constitucional do art. 5º, XXIV. **O atraso indefinido no pagamento dos precatórios desnatura a natureza prévia da indenização e esvazia o conteúdo do direito de propriedade.** Portanto, se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios, deverá pagar a indenização mediante depósito judicial direto. 4. Recurso Extraordinário a que se dá provimento, com modulação temporal dos efeitos e a fixação da seguinte tese: ‘No caso de necessidade de complementação da indenização, ao final do processo expropriatório, deverá o pagamento ser feito mediante depósito judicial direto se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios’” (RE nº 922.144, Repercussão Geral – Mérito (Tema nº 865), Tribunal Pleno, Rel. Min. **Roberto Barroso**, julgamento em 19/10/23, DJe de 7/2/24).

Na espécie, está-se a analisar norma geral e abstrata que se coaduna com o entendimento firmado nesta Corte e, sobretudo, com o disposto nos arts. 100 e 184 da Constituição, **razão pela qual não merece procedência a impugnação aos §§ 7º e 8º do art. 5º da Lei nº 8.629/93, com a redação conferida pelo art. 2º da Lei nº 13.465/17.**

Acrescenta o postulante que também padeceriam de inconstitucionalidade os §§ 6º e 7º do art. 17 da Lei nº 8.629/93, com a redação conferida pelo art. 2º da Lei nº 13.465/17, por violação do art. 187 da Constituição.

A propósito, eis os dispositivos hostilizados:

“Art. 17. O assentamento de trabalhadores rurais deverá ser realizado em terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada, observado o seguinte:

(...)

§ 6º Independentemente da implementação dos requisitos exigidos no inciso V do caput deste artigo, considera-se consolidado o projeto de assentamento que atingir o prazo de quinze anos de sua implantação, salvo por decisão fundamentada do Incra.

§ 7º Os assentamentos que, em 1º de junho de 2017, contarem com quinze anos ou mais de criação, deverão ser consolidados em até três anos.”

Em suas alegações, insurge-se o requerente contra a fixação do prazo de 15 anos para a consolidação dos assentamentos, o que, segundo entende, seria “mais uma atitude conspiratória contra o programa de reforma agrária”. Nesse contexto, aduz o seguinte:

“Portanto, a imposição dessa condição para emancipação forçada de um assentamento com os formuladores da lei, deixando explícita a consolidação independente de o assentamento ter recebido infraestrutura, configura violação expressa da dignidade da pessoa humana, previsto no inciso III, do artigo 1º, da Constituição Federal.

Diante do exposto, patente a violação aos artigos 1º, III e 187, da Constituição Federal, o qual dispõe sobre os requisitos da política agrícola.”

Como se nota, o § 6º do art. 17 da Lei nº 8.629/93, incluído pela Lei nº 13.465/17, prevê a possibilidade de consolidação dos assentamentos nos casos em que eles contarem com pelo menos quinze anos de sua implementação, independentemente da concessão de créditos de instalação, da conclusão dos investimentos ou da outorga do instrumento definitivo de titulação.

A lei presume que, diante de razoável lapso temporal (15 anos) de implantação do respectivo assentamento, haja condições para sua consolidação. No entanto, ressalva que, por decisão fundamentada do INCRA, a consolidação pode ser afastada, mesmo diante da ocorrência do lapso temporal.

Por sua vez, o § 7º do art. 17 da Lei nº 8.629/93, incluído pela Lei nº 13.465/17, prevê regra de transição para a consolidação de assentamentos já existentes ao tempo da vigência da norma e que contassem com quinze anos de existência, hipótese em que a consolidação deveria ocorrer no prazo de até três anos.

As normas fixam prazo para a consolidação de assentamentos e o fazem, segundo a Presidência da República (e-doc. 19), em observância à política de reforma agrária,

“tendo em vista a importância dos assentamentos para a política pública envolvida, **na medida em que formaliza as respectivas situações, propiciando moradia e sustento aos envolvidos, por meio da exploração da terra**” (grifos nossos).

A Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA, por meio das INFORMAÇÕES nº 00018/2017/CGC/PFE-INCRA-SEE/PGF/AGU (e-doc 19), também ressalta a razoabilidade do lapso temporal de 15 anos previsto na lei, ao tempo em que afirma que **a medida contribui para se atribuir segurança jurídica aos envolvidos, o que afasta a ideia de precarização dos assentamentos, como entende o requerente. Vide:**

“5. No tocante ao tópico ‘XII – PRECARIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS’ (fls. 50/51 da Petição Inicial), constata-se que o Partido-Requerente pretende atestar eventual inconstitucionalidade do diploma atacado (vício de origem jurídica, portanto) a partir de avaliações de ordem eminentemente política, que não se prestam a tanto. Esse proceder dificulta sobremaneira --- senão impossibilita por completo --- a demonstração de suposta mácula na Lei n.º 13.465/2017. Por exemplo, ao tempo que rotula de ‘atitude conspiratória contra o programa de reforma agrária’ a inclusão dos §§ 6.º e 7.º ao artigo 17 da referida Lei, o Requerente admite ser a fixação de um prazo de 15 (quinze) anos para a consolidação de um assentamento uma medida que, ‘em tese, seria razoável’. 6. Mas não foram apenas imperativos de razoabilidade que inspiraram a alteração legislativa em comento. É que, ao acrescentar os aludidos parágrafos ao artigo 17 da Lei n.º 13.465/2017, o legislador buscou arrimo no princípio da segurança jurídica para fazê-lo. De fato, visando a modificar a realidade vigente, em que um projeto de assentamento implementado há décadas não raro ainda carece de consolidação formal, a nova redação da Lei estabelece um prazo peremptório para que o Poder Público, efetivamente, dê cumprimento ao encargo que a Lei lhe impusera. 7. Note-se que isso não significa, em absoluto, que o prazo-limite engendrado pela Lei venha a criar a figura da “consolidação ficta”. Vale dizer, uma vez transcorrido o prazo de 15 (quinze) anos, o projeto de assentamento não será considerado necessariamente consolidado. O que o Requerente não menciona em sua peça vestibular é que o INCRA poderá obstar a consolidação caso decida fundamentadamente em sentido contrário a ela. Em hipótese alguma haverá precarização de assentamentos, como quer o Requerente, e sim sua efetiva consolidação, em prazo certo prescrito em Lei,

com vistas a conferir segurança jurídica aos beneficiários do programa de reforma agrária. 8. Não há se falar, dessa forma, em violação ao artigo 1.º, III e 187, da CRFB/1988” (grifo nosso).

Portanto, ao contrário do que foi afirmado pelo autor, o art. 2º, na parte que inclui os §§ 6º e 7º ao art. 17 da Lei nº 8.629/93, visa a desburocratizar os procedimentos de consolidação dos assentamentos, promovendo o acesso dos beneficiários à moradia digna e ao próprio sustento, com maior celeridade e eficiência, em conformidade com os ditames constitucionais da política de reforma agrária.

Concluo, assim, pela improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade dos §§ 6º e 7º ao art. 17 da Lei nº 8.629/93, com a redação conferida pelo art. 2º da Lei nº 13.465/17.

Por fim, o requerente também aponta que o § 4º do art. 18 da Lei nº 8.629/93, com a redação conferida pelo art. 2º da Lei nº 13.465/17, padeceria de inconstitucionalidade por violação da “função social da propriedade rural, a política agrícola e de reforma agrária, previstas nos artigos 184, 186, 187 e 188 da Constituição Federal”.

A alteração feita no art. 18, § 4º, da Lei nº 8.629, de 1993, assim prevê:

“Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso - CDRU instituído pelo art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

(...)

§ 4º Regulamento disporá sobre as condições e a forma de outorga dos títulos de domínio e da CDRU aos beneficiários dos projetos de assentamento do Programa Nacional de Reforma Agrária.”

Segundo entende o requerente,

“[a]ntes da alteração da lei os assentados poderiam optar por receber o título de domínio ou a Concessão do Direito Real de Uso. Contudo, a nova legislação, ao remeter o dispositivo para regulamento do Poder Executivo e retirar tal autonomia dos assentados, sinaliza que a prioridade não será a concessão de uso, mas sim a titulação, que, como já afirmado

anteriormente, é o dos pilares dessa legislação, a distribuição de titulação sem a respectiva concessão da política agrária correlata.

A transferência do título do imóvel do poder público para o assentado ampliará certamente a concentração de terra nas mãos dos grandes latifundiários.

Os movimentos do campo são firmes ao defender a modalidade da concessão de uso como instrumento para que o assentado possa fazer uso da terra e também repassá-la aos seus herdeiros, possibilidade que foi suprimida da lei. Facilitar a venda da terra significa comercializá-la, e não utilizá-la para fins de produção”.

No entanto, extraio da leitura do dispositivo hostilizado que ele apenas possibilita que o regulamento preveja as condições e a forma de outorga dos títulos de domínio e da CDRU aos beneficiários dos projetos de assentamento do Programa Nacional de Reforma Agrária.

Sobre o ponto, a Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA, por meio das INFORMAÇÕES nº 00018/2017/CGC/PFE-INCRA-SEE/PGF/AGU (e-doc. 19), ressalta que **a escolha quanto ao instrumento de titulação eleito para formalizar a posse definitiva da terra deve levar em conta critérios técnicos, em atenção às características do projeto de assentamento.** Confira-se:

“9. Finalmente, no respeitante ao tópico ‘XIII – OPÇÃO POR TÍTULO DE DOMÍNIO OU DE CDRU’ (fls. 51 a 53 da Petição Inicial), não se sustenta a afirmação do Requerente segundo a qual ‘a modalidade da concessão de uso como instrumento para que o assentado possa fazer uso da terra’ teria sido ‘suprimida da lei’, parecendo dissociada da realidade a conclusão de que ‘a transferência do título do imóvel do poder público para o assentado ampliará certamente a concentração de terra nas mãos dos grandes latifundiários’.

10. **A CDRU possui características que a tornam instrumento adequado para atender a peculiaridades, como o caso dos projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, onde o assentado se compromete a respeitar os modos tradicionais de exploração do solo e o desempenho de atividades produtivas de baixo impacto ecológico sob condição resolutiva. Assim, a escolha quanto ao instrumento de titulação eleito para formalizar a posse definitiva da terra**

deve levar em conta critérios técnicos, relativos às características do projeto de assentamento, não sendo adequada a escolha individual para cada beneficiário.

11. Não é ocioso recordar que ‘a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio’ (artigo 16, caput do Estatuto da Terra, grifou-se), mais que objetivo perseguido pelo Governo de turno, constitui política de Estado da República Federativa do Brasil, sendo totalmente descabida, nesse contexto, a ilação do Requerente de que o artigo 18, § 4.º da Lei n.º 13.465/2017 propiciaria a concentração de terras rurais em mãos de poucos. O objetivo da alteração legislativa sub examine, em verdade, é justamente o oposto. Insubsistente, pois, a alegação de contrariedade aos artigos 184, 186, 187 e 188 da CRFB/1988” (grifo nosso).

De fato, a **escolha do melhor instrumento para a titulação dos beneficiários dos programas de reforma agrária deve competir ao ente público**, utilizando-se CDRU ou título de domínio conforme critérios técnicos e características dos assentamentos. De modo algum essa escolha resvala em concentração de terras em mãos de latifundiários, como supõe o requerente, até mesmo por impossibilidade lógica.

Ademais, o requerente nem sequer se desincumbe de apontar quais seriam as consequências decorrentes da escolha de CDRU ou título de domínio e como elas afetariam a política de reforma agrária.

Por fim, os dados técnicos colacionados pelo INCRA (Informação nº 14/2017 – SRFAR-SRFA/INCRA) revelam que o perfil dos beneficiários de regularização é de pequenos agricultores familiares, o que contradiz o argumento de concentração de propriedades suscitado pelo requerente.

Dessa forma, constato que o art. 2º, no ponto em que altera o § 4º do art. 18 da Lei nº 8.629/93, não ofende a Constituição da República.

III.3 Das alterações promovidas na política de regularização fundiária urbana

Passo, assim, a analisar as impugnações de dispositivos constantes do Título II do diploma atacado concernentes à política de regularização fundiária urbana.

O primeiro dispositivo hostilizado é o art. 23 da Lei nº 13.465/17, que institui a **legitimação fundiária urbana** como uma das formas originárias de aquisição do direito real de propriedade. Transcrevo o inteiro teor do

dispositivo, como ele vige atualmente:

“Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

§ 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:

I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;

I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural; (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021)

II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e

III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

§ 2º Por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da Reurb, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.

§ 3º Deverão ser transportadas as inscrições, as indisponibilidades ou os gravames existentes no registro da área maior originária para as matrículas das unidades imobiliárias que não houverem sido adquiridas por legitimação fundiária.

§ 4º Na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária.

§ 5º Nos casos previstos neste artigo, o poder público

encaminhará a CRF para registro imediato da aquisição de propriedade, dispensados a apresentação de título individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário, o projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes e sua devida qualificação e a identificação das áreas que ocupam.

§ 6º Poderá o poder público atribuir domínio adquirido por legitimação fundiária aos ocupantes que não tenham constado da listagem inicial, mediante cadastramento complementar, sem prejuízo dos direitos de quem haja constado na listagem inicial.”

Em sua fundamentação, aponta o requerente que o dispositivo padeceria de inconstitucionalidade

“ao estabelecer, para a Reurb – S, que é a regularização para a baixa renda, diversos requisitos que devem ser cumpridos, ao passo que, para a alta renda, o critério é discricionário do poder público, sem qualquer amarra legal. Tal previsão fere de morte o princípio da isonomia, previsto constitucionalmente”.

Nesse contexto, aduz que os requisitos propriamente ditos não são questionáveis, mas há a falta desses requisitos “para a Reurb-E, para a alta renda, previsto no **caput**” (e-doc. 1).

Acrescenta que “não se pode permitir que o município transfira a propriedade independentemente do prazo de ocupação”, o que, segundo entende, seria contraditório com a função social da propriedade e configuraria confisco. A propósito, **vide**:

“Da forma como está previsto no artigo 23, da lei nº 13.465, de 2017, a posse necessária à aquisição da legitimação fundiária não estabelece os requisitos mínimos à sua caracterização ao direito à moradia, pois prevê ‘a posse de unidade imobiliária com destinação urbana, como sua, em núcleo informal urbano consolidado existente em 22 de dezembro de 2016’. Ora, unidade com destinação urbana não inclui uma finalidade ou utilidade social ou produtiva, assim como não inclui os requisitos de ser mansa, pacífica e ininterrupta. Incluiu apenas o marco temporal, afastando os demais requisitos essenciais.

A ausência dos demais requisitos da posse fere o princípio da igualdade perante a lei, já que tais requisitos são essenciais à usucapião, mas não à legitimação fundiária.”

O diploma questionado, ao dispor sobre a regularização fundiária urbana, previu, em seu art. 13, 2 (duas) modalidades de regularização, quais sejam:

“I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.”

Como se nota, a regularização fundiária de interesse social, por definição, é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda. Já a regularização fundiária de interesse específico, por exclusão, aplica-se a núcleos informais ocupados por população **não qualificada como de baixa renda**.

Fato é que as duas modalidades de regularização implicam tratamentos bem diferentes pelo legislador.

Assim, por exemplo, o próprio art. 13, em seu § 1º, isentou de custas e emolumentos diversos atos registrares **relacionados apenas à Reurb-S**, entre os quais o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários; o registro da legitimação fundiária e o registro do título de legitimação de posse e sua conversão em título de propriedade.

Na sequência, verifico que a elaboração e o custeio de projeto de regularização fundiária, bem como a implantação de infraestrutura essencial (sistema de abastecimento de água, de coleta e tratamento de esgoto, rede de energia, redes de drenagem, etc – art. 36, § 1º, da lei), caberá ao município quando se tratar de Reurb-S. No caso de Reurb-E, caberá aos beneficiários dessa modalidade de regularização. Eis o que prevê o art. 33, § 1º, da Lei nº 13.465/17:

“Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

§ 1º A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos: (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)

I - na Reurb-S, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021)

II - na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados; e

III - na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários.”

Portanto, a principal diferença entre a regularização fundiária de interesse social e a de interesse específico é que a social é **gratuita** para o beneficiário, enquanto que a de interesse específico é **onerosa** para o respectivo beneficiário.

Estabelecida essa relevante diferença entre as modalidades, registro que a legitimação fundiária, prevista no art. 23 da Lei nº 13.465/17, **aplica-se a ambas as modalidades**, desde que o beneficiário seja integrante de núcleo urbano informal consolidado em 22/12/16, que, nos termos do inciso III do art. 11 da lei, constitui-se como

“núcleo urbano de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município”.

Assim, **não é verdade que o legislador discriminou a Reurb-S e a Reurb-E de modo a onerar a regularização de interesse social e desonerar o beneficiário da regularização de interesse específico**, como entende o autor.

Acerca do assunto, a CONJUR/MCID, nas Informações nº 00417/2017/CONJURMCID/CGU/AGU (e-doc. 19), destacou que a previsão de requisitos específicos à legitimação fundiária na Reurb-S

evita “o favorecimento em duplicidade dos beneficiários”, tendo em vista, por exemplo, as diversas isenções que lhes foram conferidas pelo § 1º do art. 13 da Lei nº 13.465/17.

Ademais, deve-se ter presente que **a criação de novas formas de aquisição de propriedade é matéria regulada por legislação infraconstitucional**, inexistindo norma constitucional que vede ao legislador ordinário a criação de novos institutos de aquisição de direitos reais.

Nesse contexto, tratando-se a legitimação de posse de novo instituto de aquisição de propriedade, deve-se ter presente que os requisitos impostos pelo legislador devem ser coerentes com a finalidade a ser alcançada.

Sobre o ponto, a CONJUR/MCID, nas informações citadas (e-doc. 19), aponta que **a prova de tempo mínimo de posse é, muitas vezes, considerada "diabólica" para a regularização dos beneficiários que se pretende alcançar, uma vez que é muito difícil precisar o tempo de posse de cada ocupante num núcleo urbano informal consolidado**. Transcrevo, por oportuno, trecho das informações prestadas:

“Por outro lado, a legitimação fundiária não restringe de forma inadequada o direito do antigo proprietário, pois este pode impugnar a concessão do título ao beneficiário pelo Poder Público. Registre-se, ainda, que a legitimação fundiária pune o indivíduo que não deu função social ao imóvel de sua propriedade e premia aquele que der uma destinação à propriedade, o que vai ao encontro dos objetivos colimados pela Constituição Federal de 1988, que determina que a propriedade deve atender à sua função social. De outra banda, imprescindível registrar que a alegação de que a legitimação fundiária representaria confisco, por não exigir tempo mínimo de ocupação cai por terra diante da constatação de que a possibilidade da perda da propriedade independentemente do cumprimento dos requisitos da usucapião não é novidade no nosso ordenamento jurídico. Com efeito, o Código Civil, em seu artigo 1.240-A previu o chamado ‘usucapião familiar’ e em seu artigo 1.276, a figura do ‘abandono de imóvel’, justamente para regular novas hipóteses de perda de propriedade de imóvel urbano de forma a possibilitar o aproveitamento em consonância com a função social da propriedade, o que demonstra, por analogia, a constitucionalidade do instituto da legitimação fundiária, criado através do art. 23, da Lei nº

13.465/2017. Por último, não é verdade que a legitimação fundiária, ao não estabelecer exigência de tempo mínimo de ocupação da área ou vinculação de seu uso a moradia, acaba por premiar ocupações clandestinas e ilícitas por parte de ocupantes ilegais de terras e falsificadores de títulos. Nesse contexto, é necessário ter em consideração que a legitimação fundiária é instrumento a ser utilizado exclusivamente na regularização fundiária de núcleo urbano informal consolidado, que é aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município. Portanto, a lei faz referência a ocupações antigas, consolidadas e sem possibilidade de serem revertidas sem grave convulsão social. Ora, a experiência demonstra que nessas situações, usualmente, é difícil precisar as datas em que os ocupantes passaram a residir nos imóveis, tornando-se, a prova de tempo mínimo de posse, uma prova 'diabólica'. Esse fato, notório, é que impede sobremaneira o avanço da regularização fundiária. Diante dessa realidade, a Lei nº 13.465/2017 possibilita abreviar o processo de regularização fundiária, com a instituição de uma presunção juris tantum de que o beneficiário da legitimação fundiária possui direito à propriedade do imóvel, desde que haja a edição de ato administrativo declaratório que reconheça o 'núcleo urbano informal consolidado'. Ou seja, a Lei nº 13.465/2017 cria um instrumento importante e necessário para a regularização fundiária, que não deve ser utilizado para premiar falsificadores e grileiros, mas sim possibilitar que a população de baixa renda possa fazer parte de um projeto de regularização fundiária e assim receber não apenas o título representativo da propriedade do seu imóvel, como o acesso aos serviços públicos essenciais."

Diante de todas essas considerações, **concluo que o instituto da legitimação de posse, tal qual previsto no art. 23 da Lei nº 13.465/17, atende ao princípio da isonomia e ao objetivo de reduzir as desigualdades sociais e regionais, constante do art. 3º da Constituição.**

Passo à análise dos arts. 33, § 3º, e 36 da Lei nº 13.465/17, que possuem a seguinte redação:

"Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município

aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

§ 1º A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos: (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)

I - na Reurb-S, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021)

II - na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados; e

III - na Reurb-E sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários.

§ 2º Na Reurb-S, fica facultado aos legitimados promover, a suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel, inclusive as obras de infraestrutura essencial nos termos do § 1º do art. 36 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)”.

“Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação:

(...)

§ 3º As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb.”

Segundo o autor, a permissão de que obras de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhorias habitacionais possam ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb “viola diversos princípios e previsões legais”.

Cita, em sua argumentação, os arts. 18, inciso V, e 50 da Lei nº 6.766/79, para apontar que “é obrigação do loteador realizar as obras de infraestrutura básica no loteamento, sob pena de incorrer em crime contra a Administração Pública”.

Alega que a regularização fundiária sem a instalação de infraestrutura criaria as chamadas “cidades de papel”, as quais, segundo entende,

“representam a precarização da moradia, contrariando frontalmente o inciso X, do artigo 23 da Constituição Federal, o qual prevê como competência comum da União, Estados, Municípios e Distrito Federal ‘combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos’”.

Sustenta o autor que a anistia dos loteadores por via transversa é “ato fatalmente inconstitucional”, de modo que os arts. 33 e 36 da Lei nº 13.465/17 devem ser declarados inconstitucionais.

Inicialmente, entendo ser **necessário diferenciar a regularização fundiária do loteamento**, uma vez que a regularização aplica-se a núcleos urbanos informais já consolidados, enquanto que um projeto de loteamento deve iniciar-se antes que a ocupação da área ocorra e, portanto, deve seguir as normas específicas para esse tipo de empreendimento.

Tal afirmação é corroborada pelo disposto no art. 70 da Lei nº 13.465/17, **que afasta expressamente a aplicação à regularização fundiária do diploma que rege o parcelamento do solo urbano**, conforme transcrevo:

“Art. 70. **As disposições da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 , não se aplicam à Reurb**, exceto quanto ao disposto nos arts. 37, 38, 39, no caput e nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 40 e nos arts. 41, 42 , 44, 47, 48, 49, 50, 51 e 52 da referida Lei.”

No entanto, a norma ressalva expressamente a aplicação à Reurb do disposto nos arts. 37, 38, 39, no **caput** e nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 40 e nos arts. 41 , 42 , 44 , 47 , 48 , 49 , 50 , 51 e 52 da referida lei. Todos esses dispositivos prescrevem **normas de proteção ao adquirente de lotes em projetos de parcelamento**, sendo que os arts. 50, 51 e 52 preveem condutas criminais imputáveis a empreendedores de loteamentos que incidirem nas hipóteses previstas. Confirma-se:

“Art. 50. Constitui crime contra a Administração Pública.

I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios;

II - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença;

III - fazer ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo.

Pena: Reclusão, de 1(um) a 4 (quatro) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Parágrafo único - O crime definido neste artigo é qualificado, se cometido:

I - por meio de venda, promessa de venda, reserva de lote ou quaisquer outros instrumentos que manifestem a intenção de vender lote em loteamento ou desmembramento não registrado no Registro de Imóveis competente.

II - com inexistência de título legítimo de propriedade do imóvel loteado ou desmembrado, ressalvado o disposto no art. 18, §§ 4o e 5o, desta Lei, ou com omissão fraudulenta de fato a ele relativo, se o fato não constituir crime mais grave. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

Pena: Reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa de 10 (dez) a 100 (cem) vezes o maior salário mínimo vigente no País.”

“Art. 51. Quem, de qualquer modo, concorra para a prática dos crimes previstos no artigo anterior desta Lei incide nas penas a estes cominadas, considerados em especial os atos praticados na qualidade de mandatário de loteador, diretor ou gerente de sociedade.

Parágrafo único. (VETADO)”

“Art. 52. Registrar loteamento ou desmembramento não aprovado pelos órgãos competentes, registrar o compromisso de compra e venda, a cessão ou promessa de cessão de direitos,

ou efetuar registro de contrato de venda de loteamento ou desmembramento não registrado.

Pena: Detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis.”

Como se nota, os crimes previstos na Lei nº 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, também se aplicam à regularização fundiária urbana.

Portanto, não procedem as afirmações do requerente, segundo as quais as normas permitem loteamentos sem que o empreendedor tenha a obrigação de realizar as obras, **pois não é disso que trata a Lei nº 13.465/17.**

Destaco, ademais, que os incisos IX e X do art. 35 da Lei nº 13.465/17 preveem, expressamente, que o cronograma relativo às obras de implantação de infraestrutura urbana, bem como as medidas de compensação urbanística e ambiental, deverão estar previstas em termo de compromisso, **in verbis**:

“Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:

[...]

IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e

X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.”

A propósito, a CONJUR/MCID, nas Informações nº 00388/2017/CONJURMCID/CGU/AGU (inerentes à ADI nº 5.771), explicita que a Lei nº 13.465/17 aperfeiçoou o disposto nos arts. 61 e 62 da Lei nº 11.977/09 (relativos ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e à regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas), detalhando melhor os requisitos do projeto de regularização fundiária, dentre eles, os relativos às obras de infraestrutura urbana. Confira-se:

“A Lei 11.977/2009, nos artigos 61 e 62, condicionava a

regularização fundiária de interesse específico a aprovação, por uma ‘autoridade licenciadora’ de um ‘projeto de regularização fundiária’, que deveria prever, por exemplo, as ‘medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei’ bem como ‘as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica’. Ora, a Lei 13.465/2017 parte exatamente dessa mesma lógica, mas aperfeiçoa enormemente o instituto, pois estabelece de forma muito mais minudente os requisitos do projeto de regularização fundiária, além de deixar claro que as obras de infraestrutura urbana e as medidas de compensação urbanística e ambiental deverão estar previstas em termo de compromisso (art. 35, X e 38, §2º).”

Deve-se ter presente, por fim, “que um enorme número de pequenos municípios situados principalmente no interior do País, como na Amazônia Legal, não possuem, em sua sede, toda a infraestrutura básica como definida para novos loteamentos”, conforme informa o Ministério das Cidades, nos subsídios encaminhados mediante o Despacho nº 319/2017/DAFU/SNDU (e-doc. 19). Nesse contexto, de acordo com o referido órgão,

“[e]m pesquisa e conversas com um grande número de municípios do país, **identificamos esta exigência como um dos grandes gargalos no avanço das ações de regularização**. Após estas consultas e as audiências públicas realizadas no Congresso Nacional e em vários municípios, chegou-se a conclusão que **para fins da Reurb, deveriam ser exigidos somente a implantação da infraestrutura essencial, como prevista na nova lei, cabendo aos municípios, em função de sua localização, necessidades locais e peculiaridades e características regionais, exigiram a implantação de outros equipamentos públicos ou comunitários** [...] Quanto ao colocado as fls. 43 é mais uma inverdade, em nenhum momento a nova lei previu anistia aos loteadores irregulares. Ao contrário, nos parágrafos 2º e 3º do artigo 14 existe a previsão que mesmo a realização da Reurb por aqueles que deram causa à implantação do loteamento irregular, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal previstas em lei [...] Há de se considerar ainda que o art. 70 da lei 13.465/17

prevê a aplicação dos artigos 37 a 52 da Lei 6.766/79, que tratam das penalidades e crime contra a administração pública para quem der início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente ou sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença [...] Como podemos comprovar tratam-se de alegações inverídicas [...] no momento em que afirmam que estaríamos autorizando ‘cidades de papel’ e que se façam loteamentos sem a respectiva infraestrutura básica. Como já mencionado anteriormente, somente com a vigência da nova Lei, se tornou obrigatório à elaboração de cronograma de obras para implantação da infraestrutura essencial, acompanhado de Termo de Compromisso assinado pelos responsáveis públicos ou privados, art. 35 da lei 13.465/17”.

Por todo o exposto, não procedem as alegações de inconstitucionalidade dos arts. 33, § 3º, e 36 da Lei nº 13.465/17.

III.4 Do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – art. 76 da Lei nº 13.465/17

No âmbito da ADI nº 6.787, o requerente impugna especificamente o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, previsto no art. 76 da Lei nº 13.465/17. Eis o que dispõe a referida norma:

“Art. 76. O Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) será implementado e operado, em âmbito nacional, pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR).

§ 1º O procedimento administrativo e os atos de registro decorrentes da Reurb serão feitos por meio eletrônico, nos termos dos arts. 37 a 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. (Redação dada pela Lei nº 14.382, de 2022)

§ 2º O ONR será organizado como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos.

§ 3º (VETADO).

§ 4º Caberá à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça exercer a função de agente regulador do ONR e zelar pelo cumprimento de seu estatuto.

§ 5º As unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal integram o SREI e ficam

vinculadas ao ONR.

§ 6º Os serviços eletrônicos serão disponibilizados, sem ônus, ao Poder Judiciário, ao Poder Executivo federal, ao Ministério Público, aos entes públicos previstos nos regimentos de custas e emolumentos dos Estados e do Distrito Federal, e aos órgãos encarregados de investigações criminais, fiscalização tributária e recuperação de ativos.

§ 7º A administração pública federal acessará as informações do SREI por meio do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter), na forma de regulamento.

§ 8º (VETADO).

§ 9º Fica criado o fundo para a implementação e custeio do SREI, que será gerido pelo ONR e subvencionado pelas unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal referidas no § 5º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)

§ 10. Caberá ao agente regulador do ONR disciplinar a instituição da receita do fundo para a implementação e o custeio do registro eletrônico de imóveis, estabelecer as cotas de participação das unidades de registro de imóveis do País, fiscalizar o recolhimento e supervisionar a aplicação dos recursos e as despesas do gestor, sem prejuízo da fiscalização ordinária e própria como for prevista nos estatutos. (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021)''

Em suas alegações, aponta que o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI)

“será implementado e operado por uma pessoa jurídica de direito privado (Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – ‘ONR’) e toda a sua regulação será conduzida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ)”.

Acrescenta que, com a criação do sistema,

“todas as unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal integram o SREI e ficam vinculadas ao ONR (§§ 4º e 5º). Em outras palavras: todos os cartórios de registro de imóveis do país (art. 236 da CF), se desejarem oferecer seus serviços on-line, deverão fazê-lo através de um sistema único, administrado por uma pessoa jurídica de direito privado (art. 76, §2º)”.

Nesse contexto, aponta que a criação do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), enquanto figura interposta na prestação desses serviços, violaria, segundo entende, a iniciativa do Judiciário para dispor sobre a matéria, bem como a competência conferida aos delegatários, as regras de acesso e responsabilização referentes aos atos notariais e de registro, além de ofender a competência fiscalizadora do Judiciário.

No mérito, aduz que o sistema registral “coloca em risco a segurança e a privacidade de dados sensíveis de toda a população brasileira, além de consistir em uma perigosa e patrimonialista ‘fuga privatística’”.

Não obstante, alega que os §§ 9º e 10º do art. 76 da Lei nº 13.465/17, acrescidos pela Lei nº 14.118/21, possuem vício formal por ausência de pertinência temática. Segundo afirma, em sua redação originária, a medida provisória que foi convertida na Lei nº 14.118/21 e inseriu os §§ 9º e 10º ao dispositivo impugnado teria tratado do Programa Casa Verde e Amarela, de moradia popular, razão pela qual, segundo entende, não haveria pertinência temática para tratar da forma de custeio fixada pelo Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI).

Afirma que o Conselho Nacional de Justiça não possui competência para regular, fiscalizar ou disciplinar a forma de custeio do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), razão pela qual aponta como violado o art. 103-B, § 4º, da Carta.

Alega, ademais, que a criação do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR) – pessoa jurídica de direito privado, a quem a lei atribui a função de “escolher o software de maneira centralizada que será utilizado por todos os cartórios, além de assumir a gestão de dados pessoais” – afrontaria o art. 236, **caput**, da Constituição Federal e vulneraria os princípios da livre concorrência e da livre iniciativa que deveriam nortear a execução dos serviços notariais, nos termos dos arts. 1º, inciso IV, e 170 da Carta da República.

O requerente aponta, ainda, que a escolha, por pessoa jurídica de direito privado, de um único **software** para a prestação de serviços eletrônicos por parte de todas as serventias extrajudiciais cria um regime de monopólio, o que contraria os princípios constitucionais da livre concorrência e da livre iniciativa.

Aduz que “a ordem jurídica brasileira irrogou unicamente aos titulares de serviços notariais e de registro a guarda e a transferência de dados, nos estritos casos permitidos em lei” e, tendo isso em vista,

acrescenta que

“[n]ão há, em termos técnicos-jurídicos, previsão para que pessoas jurídicas de direito privado (ex.: ONR) se interpoem entre os delegatários e os órgãos e pessoas (física ou jurídica) que ostentam legitimidade para requisitar os dados. Ao contrário, a ordem jurídica, conforme já demonstramos, repele, de maneira clara, tal pretensão”.

No que tange ao § 9º do art. 76 da Lei nº 13.465/17, sustenta que referida norma não dispõe, verdadeiramente, sobre relação subvencional, e sim sobre relação tributária. Nesse cenário, alega que a norma

“não estatuiu adequadamente os aspectos material, espacial, temporal, pessoal e quantitativo da regra tributária. Tudo foi delegado (§ 10 do art. 76) ao agente regulador da ONR (= Conselho Nacional de Justiça), ao arrepio do princípio da legalidade tributária”.

Aponta, assim, que, além da inconstitucional instituição de um tributo, a norma questionada prevê como destinatário dessas receitas uma pessoa jurídica de direito privado (ONR), em clara afronta ao sistema tributário brasileiro.

Antes de adentrar na análise do dispositivo, destaco que, nos termos das informações prestadas pela Presidência da República, o SREI foi instituído com o objetivo de **facilitar o intercâmbio de informações entre os órgãos de registro de imóveis, o Poder Judiciário, a Administração Pública e o público em geral**. Em linhas gerais, sua implementação criará um

“repositório nacional eletrônico referente às atividades desempenhadas pelos cartórios de registro de imóveis, tendo por objetivo a universalização das bases de dados e a interconexão das serventias de registro imobiliário, bem como a garantia da segurança da informação e a continuidade da prestação do serviço público de registro de imóveis”.

Como se nota, **o SREI não tem o condão de substituir as serventias extrajudiciais** existentes nos diversos estados da Federação, e sim “atuar

em colaboração com estas, modernizando a gestão de dados e estabelecendo mecanismos de cooperação com os cartórios”, nos termos das informações prestadas pela Presidência da República.

Registro, ademais, que a Corregedoria Nacional de Justiça, órgão vinculado ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), mediante o Provimento nº 89, de 18 de dezembro de 2019, regulamentou a implementação efetiva do SREI em todo o território nacional. Segundo o Provimento CNJ nº 89/19,

“[o] Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis - SREI tem como objetivo a universalização das atividades de registro público imobiliário, a adoção de governança corporativa das serventias de registros de imóveis e a instituição do sistema de registro eletrônico de imóveis previsto no art. 37 da Lei n. 11.977/2009.

§ 1º O SREI deve garantir a segurança da informação e a continuidade da prestação do serviço público de registro de imóveis, observando os padrões técnicos, critérios legais e regulamentares, promovendo a interconexão das serventias.

§ 2º Na interconexão de todas as unidades do serviço de registro de imóveis, o SREI deve prever a interoperabilidade das bases de dados, permanecendo tais dados nas serventias de registro de imóveis sob a guarda e conservação dos respectivos oficiais.

(...)

Art. 11. Os oficiais de registro de imóveis continuam com a obrigação de manter em segurança e sob seu exclusivo controle, indefinida e permanentemente, os livros, classificadores, documentos e dados eletrônicos, respondendo por sua guarda e conservação, inclusive após a implementação do registro imobiliário eletrônico”.

Como se pode observar, **caberá aos próprios oficiais de registro a responsabilidade sobre a segurança, a guarda e a conservação dos dados**, tal qual já ocorre hodiernamente, não havendo interferência nas atribuições dos oficiais e, portanto, não havendo que se falar em falta de segurança ou em publicidade indevida dos dados armazenados, como faz supor o requerente.

Portanto, **não merecem acolhida as alegações de que o Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR) invadiria as competências atribuídas exclusivamente aos delegatários dos**

serviços notariais e de registro, conforme previsto no art. 236 da Constituição.

No mesmo sentido, confira-se o que alega a Advocacia-Geral da União:

“Assim, o SREI não tenciona se imiscuir na prestação de serviços notariais e registro. Na verdade, o mencionado sistema de registro consiste, tão somente, em ferramenta auxiliar de integração de atos registrais em plataforma eletrônica nacional, com o intuito de aprimorar a gestão e sistematização de dados referentes aos registros realizados pelas serventias.

Do mesmo modo, **a atuação do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – ONR não se confunde com a atividade-fim desempenhada pelos cartórios**, revelando-se como instrumento capaz de propiciar a consolidação da atividade registral em âmbito nacional.

Dessa forma, constata-se que o dispositivo questionado não dispõe sobre matéria afeta ao Poder Judiciário, tampouco modifica a organização e divisão judiciárias. Como bem esclareceu o Senado Federal, para a adequação a esse sistema, se necessário, cada Tribunal de Justiça deverá propor eventual alteração legislativa ao Poder Legislativo Estadual (ou do DF). Contudo, a iniciativa de caráter nacional não interfere na competência estadual e, por consequência, tampouco alcança reserva de iniciativa para a matéria. É a mesma lógica que prevaleceu na própria edição da Lei dos Cartórios (Lei n. 8.935/94), cuja iniciativa legislativa foi do então Presidente da República” (fl. 12 das informações prestadas).

Verifico, ademais, que o art. 76 da Lei nº 13.465/17 faz expressa remissão aos arts. 37 a 41 da Lei Federal nº 11.977/09, os quais dispõem, por sua vez, sobre os serviços de registro público tratados pela Lei nº 6.015/73 e sobre a forma de instituição do sistema de registro eletrônico. A propósito, **vide**:

“Lei nº 11.977/2009.

Art. 37. Os serviços de registros públicos de que trata a Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, observados os prazos e condições previstas em regulamento, instituirão sistema de registro eletrônico.

Art. 38. Os documentos eletrônicos apresentados aos

serviços de registros públicos ou por eles expedidos deverão atender aos requisitos da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP e à arquitetura ePING (Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico), conforme regulamento.

Parágrafo único. Os serviços de registros públicos disponibilizarão serviços de recepção de títulos e de fornecimento de informações e certidões em meio eletrônico.

Art. 39. Os atos registrais praticados a partir da vigência da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, serão inseridos no sistema de registro eletrônico, no prazo de até 5 (cinco) anos a contar da publicação desta Lei. (Vide Decreto nº 8.270, de 2014)

Parágrafo único. Os atos praticados e os documentos arquivados anteriormente à vigência da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, deverão ser inseridos no sistema eletrônico.

Art. 40. Serão definidos em regulamento os requisitos quanto a cópias de segurança de documentos e de livros escriturados de forma eletrônica.

Art. 41. A partir da implementação do sistema de registro eletrônico de que trata o art. 37, os serviços de registros públicos disponibilizarão ao Poder Judiciário e ao Poder Executivo federal, por meio eletrônico e sem ônus, o acesso às informações constantes de seus bancos de dados, conforme regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015)."

Concluo, assim, **que a norma insere-se na competência privativa da União para legislar sobre registros públicos**, nos termos do art. 22, inciso XXV, da Lei Maior.

Também entendo que não merece prosperar a alegação de que haveria inconstitucionalidade formal no acréscimo dos §§ 9º e 10 pela Lei nº 14.118/21, que instituiu o Programa Casa Verde Amarela. Isso porque verifico que a inclusão dos §§ 9º e 10 no projeto de conversão da Medida Provisória nº 966, de 2020, deu-se nos limites da pertinência temática requerida, uma vez que há efetiva relação entre o Programa Casa Verde e Amarela, o programa de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) e o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI).

Com efeito, confira-se trecho da justificativa do Deputado Fausto Pinato, autor da Emenda nº 91 à Medida Provisória nº 996, de 2020, cujo projeto de conversão resultou na Lei nº 14.118/21 e inseriu os §§ 9º e 10 ao art. 76 da Lei nº 13.465/17:

“A Lei 13.465/2017 (Art. 76) criou o Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), com o objetivo de implantar o registro de imóveis eletrônico em todo o território nacional, porém, não previu fonte de custeio. O fundo ora proposto supre essa lacuna, visto que cabe aos cartórios de registro de imóveis oferecer serviços eletrônicos, sem onerar os usuários.

Importante salientar que a implantação do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) é imprescindível para que se viabilize, em grande escala, o registro das unidades objeto de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) e das operações decorrentes do Programa Casa Verde e Amarela[1]” (grifo nosso).

Portanto, a aplicação do sistema eletrônico para o registro de imóveis no âmbito do programa de moradia popular possui pertinência com os “objetivos de simplificação, desburocratização, redução de custos e promoção de segurança jurídica dos registros imobiliários, razão pela qual a Emenda foi admitida e incorporada ao Projeto de Lei de Conversão”, conforme aponta o Senado Federal em suas informações.

Anoto, ademais, que as alterações inseridas pelo parlamento no projeto de conversão de medida provisória somente devem ser consideradas sem pertinência do ponto de vista temático e qualificadas como “contrabando legislativo” (também denominadas emendas “jabuti”) quando versarem sobre assuntos totalmente alheios, estranhos, sem nenhuma conexão ou afinidade com o tema da medida provisória – o que, reitere-se, **não se constata *in casu***.

Não obstante, em outra vertente, alega-se que o Conselho Nacional de Justiça não possuiria competência para regular, fiscalizar ou disciplinar o Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR) e, por essa razão, restaria violado o art. 103-B, § 4º, da Carta da República.

Ocorre que o art. 236, § 1º, da Constituição insere o serviço notarial e de registros na estrutura do Poder Judiciário, sujeitando os atos dos tabeliães, oficiais de registro e seus prepostos à fiscalização desse Poder. Confira-se:

“Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a

responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.”

O Conselho Nacional de Justiça, por sua vez, é órgão do Poder Judiciário e, portanto, **apto a fiscalizar o Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR). Vide** o que anota a doutrina:

“Portanto, trata-se de uma configuração, singular, das atividades registrais, inseridas sob a alçada mandatária do Poder Judiciário e de seus padrões institucionais, aflorando inicialmente em um âmbito especificamente fiscalizatório, mas constituindo uma configuração geral que vem imposta pela Constituição do Brasil. A ‘lógica’ das atividades de registro, fiscalização e respectivo regramento não restou desconhecida pelo art. 76 da Lei 13.465/2017, que se conformou plenamente com a Constituição ao submeter o ONR aos desideratos do Poder Judiciário, respeitado em seu papel, posição e prioridade constitucionais no que toca estritamente aos serviços de registros públicos delegados. E assim não incorreu no erro de conferir a este ente privado - sob o (aparentemente) despretensioso argumento de que apenas promove a modernização sem alterar as bases substanciais dos serviços de registros de imóveis - uma ampla e irrestrita discricionariedade no processo de implementação e operacionalização do SREI. (TAVARES, André Ramos. O Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis: resposta à exigência constitucional de um eficiente sistema registral. p. 23-24. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/286032/o-operador-nacional-do-sistema-de-registro-eletronico-de-imoveis--resposta-a-exigencia-constitucional-de-um-eficiente-sistema-registral> – grifo nosso).

Some-se a isso que o Conselho Nacional de Justiça possui atribuições específicas para a fiscalização dessas atividades, conforme se pode observar no art. 103-B, § 4º, inciso III, da Lei Maior, que assim dispõe:

“Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo:

(...)

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

(...)

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;" (grifo nosso).

Pode-se observar que o constituinte reformador foi generoso ao alocar expressivo conjunto de atribuições ao CNJ, as quais perpassam a autonomia dos tribunais e dos entes federados, para assegurar o atendimento dos anseios de maior transparência e eficiência do Poder Judiciário reclamados pela sociedade. Embora o Conselho esteja vinculado ao Poder Judiciário da União, suas atribuições lhe conferem caráter nacional, conforme a jurisprudência consolidada do STF.

Acrescento, ademais, o quanto afirma a Advocacia-Geral da União:

"Embora tais atividades estejam submetidas a certos limites constitucionais e legais, na medida em que o Conselho Nacional de Justiça não deve interferir em atividades privativas dos delegatários de serviço público, 'cabem, naturalmente, ao CNJ as funções de fiscalizar o cumprimento das bases gerais e especiais de implementação e operacionalização do SREI, especialmente as finalísticas, para as quais são exigências aguardadas, dentre outras, a realização de auditoria e o envio de relatórios de atividades e balancete, tudo conforme previamente regulamentado'" (fl. 16 das informações presidenciais).

Portanto, **é admissível a fiscalização do ONR pelo CNJ** sem que isso implique inconstitucionalidade ou usurpação de competência de qualquer outro órgão, **não merecendo, pois, prosperar a alegação de**

inconstitucionalidade por esse fundamento.

Por fim, o autor questiona a modelagem de custeio para a implementação e operação do SREI, que ocorre por meio de trespasse compulsório de recursos privados por todos os delegatários de registro de imóveis do Brasil, o que caracterizaria, segundo entende, um “tributo camuflado de subvenção”, o que violaria o princípio da legalidade tributária contemplado no art. 150, inciso I, da Carta da República.

Entendo que, também sob esse aspecto, os argumentos do autor não merecem prosperar.

Não extraio das normas questionadas o conteúdo tributário sustentado na petição inicial.

Os §§ 9º e 10 do art. 76 da Lei nº 13.465/17 preveem a implementação de um fundo, que será gerido pelo ONR, subvencionado pelas unidades do serviço de registro de imóveis dos estados e do Distrito Federal e, portanto, custeado pelos registradores.

Por sua vez, os serviços de registro de imóveis são prestados em caráter privado, por delegação do Poder Público, na forma do disposto no art. 236 da Constituição Federal. Desse modo, os custos decorrentes da implantação dos serviços de registro de imóveis por via eletrônica, nos moldes instituídos pela norma atacada, serão suportados pelos titulares das unidades extrajudiciais, aos quais incumbe o aporte de investimentos necessários ao custeio da própria atividade delegada.

Acrescento que, desde a instituição do Programa Minha Casa Minha Vida, previsto na Lei nº 11.977/09, foi incumbido aos delegatários do serviço de registro de imóveis a instituição de um sistema de registro eletrônico, **in verbis**:

“Art. 37. Os serviços de registros públicos de que trata a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, observados os prazos e condições previstas em regulamento, instituirão sistema de registro eletrônico.”

A previsão normativa de que os serviços de registros públicos implementem o sistema de registro eletrônico **é consentânea com a delegação outorgada. Também o é a previsão legal impondo-lhes o custeio do SREI.** Aliás, a ausência da previsão legal sobre a forma de custeio do registro eletrônico levou ao atraso na implementação desse sistema, cuja imposição está vigente desde 2009.

Assim, o legislador preencheu a lacuna normativa ao inserir os §§ 9º

e 10 na Lei nº 13.465/17 e prever a criação de um fundo destinado à implementação do sistema, a ser gerido pelo ONR e subvencionado pelas unidades do serviço de registro de imóveis dos estados e do Distrito Federal.

Conforme aponta a Presidência da República,

“serão os próprios registradores os que vão custear o sistema. É sua obrigação legal prevista desde 2009 (art. 37 da Lei 11.977/2009). Não será a Administração Pública, não será o mercado, não será o crédito imobiliário e, principalmente, não será o cidadão, consumidor dos serviços públicos, que deverá custear a modernização do sistema registral brasileiro”.

A fixação da contribuição, por sua vez, será definida pela Corregedoria Nacional de Justiça enquanto agente regulador do ONR, que deverá levar em consideração as circunstâncias de cada serventia do país, a capacidade contributiva de cada cartório, fixando o valor das cotas correspondentes e fiscalizando a correta aplicação dos recursos.

Essas diretrizes afastam a suposta natureza tributária dos recursos que devem ser destinados ao fundo e, por conseguinte, refutam a incidência do princípio da legalidade tributária contemplado no art. 150, inciso I, da Carta da República.

Com essas considerações, **constato que a norma hostilizada se compatibiliza com os preceitos constitucionais suscitados como parâmetros de controle na petição inicial.**

III.4 Da aplicação das normas à ilha de Fernando de Noronha e às demais ilhas oceânicas e costeiras – art. 106 da Lei nº 13.465/17

O art. 106 da Lei nº 13.465/17 prevê que as disposições desse diploma aplicam-se à ilha de Fernando de Noronha e às demais ilhas oceânicas e costeiras. **Vide:**

“Art. 106. O disposto nesta Lei aplica-se à ilha de Fernando de Noronha e às demais ilhas oceânicas e costeiras, em conformidade com a legislação patrimonial em vigor.”

Segundo o requerente, ao assim dispor, a norma prevê “a possibilidade de privatização dessas terras”. E acrescenta que,

“[a]o estabelecer que todo o disposto na lei se aplica à Fernando de Noronha, estará permitindo nesses territórios, inclusive, as modalidades novíssimas de parcelamento do solo - loteamento com controle de acesso, condomínios de lotes etc. Além disso, poderá permitir também o livre acesso e a privatização das terras da ilha, que hoje são públicas”.

Aponta que sobre a ilha de Fernando de Noronha encontram-se instituídas a Área de Proteção Ambiental (APA) Fernando de Noronha, o Parque Nacional Marinho (PARNAMAR) e a Unidade de Conservação de Fernando de Noronha – Rocas São Pedro e São Paulo, bem como que essas áreas de preservação têm contribuído para garantir a conservação do meio ambiente, razão pela qual o controle fundiário seria essencial como parte da estratégia de defesa ambiental.

Aduz que

“[e]m Fernando de Noronha não há propriedades particulares, a população residente na área sob jurisdição do Governo do Estado vive sob duas condições: parte da população possui um Termo de Permissão de Uso para Imóveis, ou seja, residem em benfeitorias da União; e parte da população é proprietária de benfeitorias construídas sobre solo da União, possuindo um Termo de Permissão de Uso do Solo”.

Por isso, aponta que os moradores não podem vender os respectivos imóveis, visto que, mesmo sendo proprietários das benfeitorias, não podem transferir o respectivo termo de permissão do uso do solo. Nesse contexto, afirma que,

“[c]aso o proprietário e sua família queiram se mudar e se desfazer de sua propriedade, devem se remeter a ADEFN para que ocorra trâmite com o novo proprietário, a ser selecionado pela ADEFN. Neste caso, o Termo de Permissão de Uso do Solo será transferido pela ADEFN ao novo proprietário do imóvel.

Para ser considerado Morador Permanente de Fernando de Noronha, segundo Instrução Normativa de 10 de outubro de 2000, é preciso que a pessoa seja: ‘proprietária de Tombo de Residência, art. 1º, alínea ‘a’; ou proprietária de Termo de Ocupação de Imóvel; ou de Termo de Permissão de Uso de Solo fornecido ou validado pela ADEFN, art. 1º, alínea ‘b’’. - É de competência exclusiva da ADEFN a atividade de parcelamento

do solo. Em caso de solicitação de permissão junto a ADEFN para realizar construção ou reforma, o interessado deve ser detentor de Termo de Permissão de Uso do Solo ou de Termo de Permissão de Uso para Imóveis, emitidos pela ADEFN, e estar em dia com os tributos inerentes. Antes das obras serem iniciadas, o projeto de construção ou reforma deve ser avaliado e autorizado pelo IBAMA, ADEFN e CPRH. - Como se pode deduzir, a lei nº 13.465, de 2017, ao permitir a venda direta não só ao morador, mas também àqueles que exploram comercialmente a Ilha (e a APA), desconsidera todo arranjo administrativo constituído por normas sistêmicas e amparadas constitucionalmente, além de contradizer o plano de manejo da APA de Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo, cujo processo de planejamento contou com a participação organizada da população local, da comunidade científica e de instituições envolvidas com a realidade da APA”.

Por fim, conclui que o dispositivo é inconstitucional, por violação do art. 225 da Constituição.

A Constituição prevê, em seu art. 20, inciso IV, que são bens da União “as ilhas oceânicas e costeiras, excluídas destas as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II”.

Sobre o ponto, sustenta a Advocacia-Geral da União que

“[o] dispositivo cuida, tão somente, de consignar que o **conceito de bem público aplicável à ilha de Fernando de Noronha e demais ilhas oceânicas e costeiras é o mesmo que prevalece para os demais imóveis do Estado brasileiro**. Ao contrário do afirmado na inicial, essa circunstância não significa que as limitações ambientais aplicadas às ilhas estejam sumariamente revogadas ou mesmo que a governança ambiental pertinente a elas tenha sido reconfigurada”.

Com razão a Advocacia-Geral da União.

Grande parte do diploma normativo hostilizado cuida de disciplinar a regularização fundiária de ocupações sobre áreas públicas, entre as quais áreas de domínio da União, como é o caso das áreas sobre as quais incidem as normas sobre a regularização fundiária na Amazônia Legal.

As ilhas oceânicas e costeiras são bens da União da mesma forma que grandes glebas de áreas rurais na Amazônia Legal.

Desse modo, a aplicação da Lei nº 13.465/17 às ilhas oceânicas e costeiras possui a mesma lógica da aplicação desse diploma a qualquer área de domínio da União, dos estados, dos municípios ou do Distrito Federal.

A propósito, não é por outro motivo que o trecho final do art. 106 prevê que a aplicação da lei às ilhas faz-se “em conformidade com a legislação patrimonial em vigor”.

No mesmo sentido, a CONJUR/MP, mediante a NOTA nº 02312/2017/CONJURMP/CGU/AGU (em anexo), reforçou que o art. 106 da Lei nº 13.465/17 visa a explicitar que as ilhas oceânicas e costeiras são bens de domínio da União e, dessa forma, inserem-se no mesmo conceito de bem público inerente aos demais imóveis públicos da União. **Vide:**

“12. Em relação ao art. 106 da Lei nº 13.465/2017, o autor sustenta que o artigo ‘poderá permitir também o livre acesso e a privatização das terras da ilha [de Fernando de Noronha], que hoje são públicas.’ A SPU esclarece que o objetivo do dispositivo é explicitar definitivamente que as ilhas oceânicas e costeiras são bens de domínio da União, e, por conseguinte, serão geridas pelo mesmo conceito de bem público inerente aos demais imóveis do Estado brasileiro. Não há qualquer peculiaridade no artigo.”

Portanto, quis o legislador deixar claro que as ilhas oceânicas e costeiras, como bens públicos da União, são regidas pela mesma legislação incidente sobre os demais bens públicos do ente central.

A propósito, como bem pontua a Advocacia-Geral da União,

“[a] alegação, contudo, não se sustenta. O dispositivo cuida, tão somente, de consignar que o conceito de bem público aplicável à ilha de Fernando de Noronha e demais ilhas oceânicas e costeiras é o mesmo que prevalece para os demais imóveis do Estado brasileiro. Ao contrário do afirmado na inicial, essa circunstância não significa que as limitações ambientais aplicadas às ilhas estejam sumariamente revogadas ou mesmo que a governança ambiental pertinente a elas tenha sido reconfigurada”.

Com isso, **não se observa qualquer ofensa do art. 106 da Lei nº 13.465/07 a dispositivos constitucionais relativos à proteção do meio**

ambiente e à conservação do patrimônio público, estando, pelo contrário, em plena consonância com a Lei Maior.

III.5 Do art. 109, inciso VII, da Lei nº 13.465/17 – revogação do art. 7º da Lei nº 13.240/15, que previa a divulgação, em sítio eletrônico, de todos os imóveis da União

O requerente impugna o inciso VII do art. 109 da Lei nº 13.465/17, no ponto em que tal dispositivo revoga o art. 7º da Lei nº 13.240/15, o qual, por sua vez, previa a obrigatoriedade de que a Secretaria de Patrimônio da União divulgasse, “em seu sítio eletrônico, a relação de todas as áreas ou imóveis de propriedade da União identificados, demarcados, cadastrados ou registrados naquele órgão e por ele administrados”.

Eis a redação do inciso VII do art. 109 do diploma hostilizado e do revogado art. 7º da Lei nº 13.240/15:

“Art. 109. Ficam revogados:

(...)

VII - os arts. 2º , 3º , 7º e 13 da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015;”

“Lei 13.240/15:

Art. 7º A Secretaria do Patrimônio da União, no prazo de dezoito meses, contados da publicação desta Lei, divulgará em seu sítio eletrônico a relação de todas as áreas ou imóveis de propriedade da União identificados, demarcados, cadastrados ou registrados naquele órgão e por ele administrados.”

Nesse contexto, alega o requerente o seguinte:

“A publicidade é um princípio fundamental da Administração Pública, inclusive, a Lei de Acesso à Informação veio para reforçar que, nesse âmbito, a transparência é a regra, enquanto que o sigilo é a exceção. E mesmo as hipóteses de sigilo devem ser fundamentadas, para que se amplie o acesso da população às informações que são públicas, como é o caso das terras da União.

(...)

Limitar o controle social sobre o patrimônio da União significa um enorme retrocesso, enquanto as mais avançadas legislações vão no sentido contrário, de ampliar a transparência,

e não obstaculizar o acesso da população no que se refere aos bens de patrimônio público. Assim, é patente a inconstitucionalidade do artigo 109, inciso VII, no que se refere ao artigo 7º.”

Sem razão o postulante.

O princípio da transparência, que rege toda a Administração Pública, encontra-se positivado em diversas normas do ordenamento jurídico, de modo que não é a revogação de um único dispositivo que tem o condão de macular esse princípio constitucional.

A propósito da transparência acerca dos imóveis públicos da União, há outro dispositivo legal que também rege o tema, determinando ao Poder Executivo Federal que organize e mantenha sistema unificado de informações sobre os bens imóveis, disponibilizando as informações na internet, sem prejuízo de outras formas de divulgação. Confira-se:

“Lei nº 9636/98

Art. 3º-A Caberá ao Poder Executivo organizar e manter sistema unificado de informações sobre os bens de que trata esta Lei, que conterà, além de outras informações relativas a cada imóvel:

I - a localização e a área;

II - a respectiva matrícula no registro de imóveis competente;

III - o tipo de uso;

IV - a indicação da pessoa física ou jurídica à qual, por qualquer instrumento, o imóvel tenha sido destinado; e

V - o valor atualizado, se disponível.

Parágrafo único. As informações do sistema de que trata o caput deste artigo deverão ser disponibilizadas na internet, sem prejuízo de outras formas de divulgação. (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)”

Como se nota, a determinação normativa para que o Poder Executivo mantenha cadastro de informações de imóveis da União disponibilizado na internet **permanece vigente no ordenamento jurídico**, mesmo em face da apontada revogação.

Na prática, a revogação da norma prevista no art. 7º da Lei nº 13.240/15 teve o condão de excluir o prazo de 18 (dezoito) meses para que a Administração cumpra a norma. Nesse ponto, não identifiquei nenhuma

inconstitucionalidade, como sustenta o postulante.

É necessário destacar que, embora a determinação ao Poder Executivo conste de norma, ao menos desde 2007, sua implementação encontra-se muito aquém do ideal, conforme aponta o Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 160/24, **in verbis**:

“Com a ausência de documento atualizado, público e institucional de planejamento (de curto ou médio prazo), conclui-se que há prejuízo à transparência e à clareza das ações futuras da Secretaria. Apesar de os documentos institucionais anteriores serem extensos e terem apresentado cronogramas imprecisos, ressalta-se a relevância dessas iniciativas, que trazem publicidade ao planejamento institucional e possibilitam o acompanhamento e o controle social.

Na sessão Transparência, no tópico Dados Abertos[footnoteRef:21], são disponibilizadas bases de dados sobre Imóveis da União e responsáveis (em formatos xlsx e csv, referência julho/2023) , o arquivo vetorial com pontos de latitude e longitude dos ativos (em formato json, referência maio/2023) , e a pesquisa geográfica da ferramenta SPUGeo. Além disso, são disponibilizados links para planilhas (em formatos xls e xlsx) de Arrecadação Patrimonial e Depreciação de Imóveis (mensais e por Estado, de 2015 a 2023) e de informações relativas a repasses de verbas aos Municípios. [21: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/transparencia/dados-abertos>

Por sua vez, o Portal da Transparência do Governo Federal[footnoteRef:22] apresentada relação de 1.345 imóveis funcionais, com a informação das ocupações. **No entanto, não é disponibilizado o restante da carteira de imóveis da União. A divulgação de pequena parcela dos imóveis no Portal da Transparência contribui para distorção da dimensão da carteira de imóveis da União e restringe a participação da sociedade no acompanhamento e controle das destinações concedidas para os ativos federais.** [22: <https://portaldatransparencia.gov.br/>”

Registro, ademais, que a Corte de Contas fará monitoramento anual na Secretaria de Patrimônio da União para verificar a evolução da questão.

Portanto, **não vislumbro inconstitucionalidade no inciso VII do art.**

109 da Lei nº 13.465/17 no ponto em que revoga o art. 7º da Lei nº 13.240/15.

IV. Dispositivo

Diante de todos esses fundamentos, não conheço das ADI nºs 5.771 e 5.883 e julgo improcedentes os pedidos deduzidos nas ADI nºs 5.787 e 6.787.

É como voto.