

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.787 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES**
ADV.(A/S) : **SABRINA DURIGON MARQUES E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**
AM. CURIAE. : **SINDICATO DAS EMPRESAS DE COMPRA, VENDA, LOCAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS E COMERCIAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO - SECOVI-SP**
AM. CURIAE. : **AELO-ASSOCIACAO DAS EMPRESAS DE LOTEAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO**
ADV.(A/S) : **OLIVAR LORENA VITALE JUNIOR E OUTRO(A/S)**

VOTO-DIVERGENTE

Ementa: AÇÃO DIRETA. POLÍTICA NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL E URBANA (LEI Nº 13.465/2017). CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. **CASO DOS AUTOS**

1. Trata-se do julgamento conjunto das ADIs 5.771, 5.787, 5.883 e 6.787, nas quais se questiona a constitucionalidade da Lei nº 13.465/2017 (Lei da Regularização Fundiária).

A QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A controvérsia consiste, essencialmente, em saber se a nova Política

de Regularização Fundiária está alinhada com os objetivos fundamentais da erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais (CF, art. 3º, III) com a função social da propriedade (CF, art. 5º, XXIII) e com as diretrizes orientadoras da Política de Desenvolvimento Urbano (CF, art. 182) e das Políticas Agrícola e Fundiária e de Reforma Agrária (CF, art. 184).

QUESTÕES PRELIMINARES

3. *Ilegitimidade ativa do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB)*. Eventual interesse da categoria dos arquitetos em matéria de regulamentação fundiária se mostra reflexa e oblíqua. Ausência de pertinência temática. **ADI 5.883 não conhecida.**

4. *Inépcia parcial das ADIs 5771 e 5787*. Incabível a impugnação da **integralidade** de um diploma legislativo (109 artigos, no caso) **por simples objeção geral**. Incumbe aos autores o ônus processual de impugnar especificamente cada dispositivo questionado. **Rejeição parcial do pedido, por inépcia da inicial** (Lei nº 9.868/99, art. 3º, I). **Precedentes.**

MÉRITO

ANÁLISE FORMAL

5. *Requisitos constitucionais da edição de medidas provisórias*. Ainda que possível o

controle judicial dos pressupostos constitucionais da relevância e urgência das medidas provisórias (CF, art. 62, *caput*), não houve, no caso, abuso da prerrogativa política titularizada pelo Presidente da República. Não cabe ao Judiciário rever o juízo de mérito realizado, em conformidade com os limites de sua competência constitucional, pelo Chefe do Poder Executivo federal.

6. *Reserva de lei complementar.* As normas questionadas possuem conteúdo material sujeito à disciplina mediante lei ordinária. Somente por razões de economia procedimental e sistematização normativa, algumas foram veiculadas em lei complementar.

7. *Matérias vedadas* (CF, art. 62, § 1º, I, "b"). A vedação à edição de medidas provisórias em relação a certas matérias **não se aplica aos congressistas**, que, por meio de emendas parlamentares, podem veicular todo tipo de matéria, contanto que as alterações propostas guardem vínculo de pertinência temática com o objeto da medida provisória.

ANÁLISE MATERIAL

PRIMEIRA PARTE — NORMAS
INCONSTITUCIONAIS

(i) regularização de ocupações de até 2.500 hectares no território da Amazônia Legal.

As terras públicas e devolutas situadas no campo devem ser utilizadas **em conformidade com a destinação que lhes foi conferida pelo art. 188 da Constituição**, com o objetivo de estimular a produção sustentável (Política Agrícola), promover a justiça social no campo (Reforma Agrária) e garantir o acesso das populações de baixa renda à moradia e ao mínimo existencial (Política Fundiária). A transferência de grandes propriedades rurais da União **em favor de latifundiários (Lei nº 4.506/64, art. 46, § 1º, “b”)** — já favorecidos indevidamente pela exploração econômica das terras públicas com exclusividade e em benefício próprio — contraria frontalmente os ditames da justiça social e da função social da propriedade (CF, art. 170, caput e III), os objetivos fundamentais da erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais (CF, art. 3º, III), assim como as diretrizes das Políticas Agrícola e Fundiária e de Reforma Agrária (CF, art. 184). **Inconstitucionalidade.**

(ii) venda de terras da União por valores irrisórios, inferiores a 10% do preço de mercado. A sistemática de alienação de

terras públicas criada pela Lei nº 13.465/2017, **mediante procedimentos simplificados e a preços simbólicos**, vulnera a responsabilidade fiscal e prioriza a função econômica da terra — inclusive com favorecimento à grilagem e à especulação imobiliária — em prejuízo da função socioambiental da propriedade (CF, arts. 5º, XXIII; 6º; 225, *caput*, § 1º, I, II, III e VII, e §§ 2º e 4º), da compatibilização da destinação das terras públicas e devolutas com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (art. 188, *caput*) e com os objetivos fundamentais da República (art. 3º, I a III). **Inconstitucionalidade.**

(iii) extensão dos instrumentos da regularização urbana à zona rural. A acomodação de assentamentos clandestinos e irregulares com características urbanas no território rural inviabiliza a exploração econômica sustentável da terra e intensifica a degradação ambiental. **Inconstitucionalidade.**

(iv) legitimação fundiária de residenciais e condomínios de alto padrão em território público e áreas de preservação ambiental (REURB-E). Incompatível com os objetivos da política fundiária a concessão do direito real de propriedade a ocupantes de imóveis públicos invadidos visando à construção de condomínios de luxo e residenciais de alto

padrão. A situação é agravada pelo fato da REURB-E (renda média e alta) pressupor apenas a consolidação do núcleo urbano informal até 22 de dezembro de 2016, não havendo nenhuma exigência de tempo de ocupação, nenhuma restrição quanto ao tamanho do imóvel, nem tampouco considerações em torno da qualidade da posse (justa, injusta, de boa-fé ou de má-fé), abrangendo, inclusive, imóveis rurais e áreas de proteção ambiental (APA).
Inconstitucionalidade.

(v) a aplicação dos novos instrumentos de regularização fundiária no território de Fernando de Noronha. Inadmissível a utilização do arquipélago de Fernando de Noronha para fins de titulação dominial de invasores, transformando o paraíso natural de imensurável importância ecológica e beleza cênica, tombado pela UNESCO (2011), em área destinada a loteamentos urbanos, condomínio de lotes e demais vias de regularização fundiária e urbana.
Inconstitucionalidade.

SEGUNDA PARTE — NORMAS PARCIALMENTE INCONSTITUCIONAIS (INTERPRETAÇÃO CONFORME)

(vi) dispensa de vistoria para fins de verificação do cumprimento das condições resolutivas. A dispensa de vistoria para a regularização de ocupações em imóveis

públicos somente se justifica quando a estrutura administrativa disponível não for suficiente para cobrir a região. Interpretação conforme, para determinar à União que, antes de dispensar a vistoria prévia, utilize todos os meios alternativos disponíveis para a verificação da prova documental apresentada. Precedente (ADI 4.269, Rel. Min. Edson Fachin, j. 18.10.2017).
Inconstitucionalidade parcial.
Interpretação conforme.

TERCEIRA PARTE — NORMAS CONSTITUCIONAIS

(vii) compra de imóveis rurais em dinheiro para fins de reforma agrária. Embora a desapropriação seja um importante instrumento da Política Nacional de Reforma Agrária, não é o único. O Decreto nº 433/1992 disciplina a aquisição de imóveis, para fins de reforma agrária, por meio de compra e venda, nos termos da lei.
Improcedência.

(viii) desapropriação para fins de reforma agrária — pagamento da complementação de indenização mediante precatório. O pagamento da parcela complementar mediante precatório compatibiliza adequadamente o dever de indenizar do Estado (CF, art. 184, *caput*) com o princípio da programação orçamentária (CF, art. 165) e a sistemática dos precatórios (CF, art. 100).
Improcedência.

(ix) a suposta “precarização dos assentamentos”. É bastante claro que os §§ 6º e 7º da Lei nº 8.629/93 foram editados com o fim de aumentar a segurança jurídica da população ocupante de áreas irregulares. Ao contrário de “precarizar”, as disposições “consolidam” **assentamentos antigos (quinze anos)** e estabelecem prazo razoável para a atuação do Poder Público. **Improcedência.**

(x) concessão de títulos dominiais ao invés de direito real de uso. Não há como presumir, em abstrato, pela vantagem de uma forma de regularização sobre a outra (título de propriedade ou direito real de uso). Não cabe ao Poder Judiciário subrogar-se no papel reservado ao legislador, para substituir as decisões políticas legitimamente adotadas pelo Poder Legislativo. **Improcedência.**

(xi) instalação das infraestruturas urbanas essenciais somente após a REURB. A ausência das infraestruturas básicas de ordenamento da cidade não pode constituir obstáculo à realização da REURB, pois o objeto da regularização fundiária é justamente as ocupações irregulares e desconformes às normas urbanísticas. **Improcedência.**

(xii) extinção antecipada das condições resolutivas do título de domínio ou

concessão de direito real de uso. A extinção antecipada das cláusulas resolutivas do título dominial, em três anos, não afasta a sujeição do imóvel a suas funções socioambientais nem torna o proprietário imune às obrigações legais previstas na legislação ambiental e do trabalho. **Improcedência.**

(xiii) a criação do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis. O SREI opera como uma plataforma digital de conexão direta entre o usuário e a respectiva serventia extrajudicial. **Nenhum ato registral é realizado pelo órgão central do sistema (ONR), cabendo às próprias serventias, com absoluta exclusividade, a prestação dos serviços registrais solicitados por meio do sistema digital. Improcedência.**

DISPOSITIVO

9. ADI 5.883 **não conhecida**; ADIs 5.771 e 5.787 **conhecidas em parte**; e ADI 6.787 **conhecida na íntegra.** Nessa extensão, ações julgadas **parcialmente procedentes.**

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO: Trata-se do julgamento conjunto das ADIs 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), todas visando à

ADI 5787 / DF

declaração de inconstitucionalidade do inteiro teor da Lei Federal nº 13.465/2017, também chamada de Lei da Regularização Fundiária.

Registro que o diploma legislativo impugnado possui 109 artigos e modifica diversos estatutos legais, como a Lei da Reforma Agrária (Lei nº 8.629/1993); a Lei dos Registros Públicos (Lei nº 6.015/63); o Código Civil (Lei nº 10.406/2002), entre outros.

Segundo consta da exposição de motivos, a Lei da Regularização Fundiária busca sanear problemas estruturais históricos na ocupação do território urbano e rural brasileiro, por meio de medidas tais como:

(a) criação de novos institutos jurídicos como a “*legitimação fundiária*”, o “*direito de laje*” e os “*condomínios de lotes*”, entre outras inovações destinadas a compatibilizar o direito à moradia digna (CF, art. 6º) com a realidade social dos grandes centros urbanos;

(b) implementação das recomendações do Tribunal de Contas da União em respeito às graves irregularidades praticadas pelo INCRA na execução da política de reforma agrária em âmbito nacional (Acórdãos 775/2016, 1.086/2016 e 2.451/2016, proferidos no TC nº 000.517/2016);

(c) regularização de ocupações clandestinas no território da Amazônia Legal;

(d) regularização de núcleos urbanos informais, ocupados por moradores de baixa renda ou não, sob a forma de parcelamentos do solo, conjuntos habitacionais, condomínios (horizontais ou verticais), e comunidades; e

(e) aprimoramento dos procedimentos de alienação de imóveis da União.

Sustenta-se, em síntese, que a Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017), além de formalmente inconstitucional, por resultar da conversão em lei de medida provisória destituída dos requisitos constitucionais de relevância e urgência (art. 62, *caput*), contraria ainda os

ADI 5787 / DF

seguintes princípios e regras constitucionais:

- (a) o direito à moradia (art. 6º);
- (b) o direito à propriedade e sua função social (art. 5º, caput e inciso XXIII);
- (c) a proteção do meio ambiente (art. 225, caput, § 1º, I, II, III e VII, e §§ 2º e 4º);
- (d) a política de desenvolvimento urbano (art. 182, caput e §§ 1º e 2º);
- (e) a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (art. 188, caput);
- (f) os objetivos fundamentais da República (art. 3º, I a III);
- (g) a proibição do retrocesso;
- (h) o mínimo existencial e a proibição da proteção deficiente;
- (i) a competência constitucionalmente reservada a lei complementar (art. 62, § 1º, III);
- (j) a competência da União para legislar sobre Direito Processual Civil (art. 62, I, b);
- (k) a exigência de participação popular no planejamento municipal (art. 29, XII); e
- (l) as regras constitucionais do usucapião especial urbano e rural (arts. 183 e 191).

Reporto-me, no mais, ao relatório lavrado nos autos.

Aprecio o pedido.

QUESTÕES PRELIMINARES

1. Não conhecimento da ADI 5.883 - ilegitimidade ativa

Assento, desde logo, a falta de legitimidade ativa *ad causam* do INSTITUTO DOS ARQUITETOS DO BRASIL (IAB), por ausência de pertinência

ADI 5787 / DF

temática.

Embora a impugnação do IAB limite-se às normas pertinentes à regularização fundiária urbana (REURB), o fato é que esse específico complexo normativo diz respeito à regularização de núcleos urbanos informais e à titulação de seus ocupantes, **não guardando correlação direta com interesses especificamente relacionados** às categorias profissionais dos arquitetos e urbanistas.

A legislação impugnada nada dispõe sobre tais profissionais, não impondo quaisquer ônus, limitações, modificações ou benefícios que possam atingir, diretamente, a esfera jurídica dos membros dessas categoriais profissionais, cujo interesse na controvérsia somente se manifesta de maneira indireta, oblíqua ou reflexa.

Como se sabe, no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, as entidades de classe e as confederações sindicais ostentam a qualidade de “*legitimadas especiais*” (CF, art. 103, IX), assim consideradas porque sua legitimação processual depende da comprovação dos requisitos **cumulativos** da abrangência territorial (aspecto objetivo) e da pertinência temática (aspecto subjetivo).

Em relação ao requisito da pertinência temática, mostra-se imprescindível a existência de um **vínculo direto e imediato** entre as finalidades institucionais da entidade associativa e o conteúdo da norma impugnada, sob pena de restar descaracterizada a legitimidade ativa *ad causam* (ADI 7.475, Rel. Min. Cristiano Zanin, Pleno, j. 19.12.2023).

Sendo assim, **não conheço** da ADI 5.883, por faltar legitimidade ativa ao IAB.

2. Incognoscibilidade das ações por ausência de impugnação especificada de cada dispositivo legal

Afirma-se que o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA (ADI 5.771) e o PARTIDO DOS TRABALHADORES (ADI 5.787) não teriam se desincumbido do ônus processual da impugnação especificada das normas.

ADI 5787 / DF

Sustenta-se que os requerentes, em sua fundamentação, **teriam se limitado a afirmarem a inconstitucionalidade geral** da Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017), sem realizarem o necessário cotejo analítico entre os dispositivos legais impugnados e as normas constitucionais invocadas como parâmetro de controle.

Como se sabe, recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o **ônus processual** de fundamentar adequadamente seu pedido, em relação a cada um dos dispositivos legais impugnados, sob pena de indeferimento da petição inicial, **por inépcia**:

“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;**”

Incabível a impugnação genérica da integralidade de um diploma legislativo **por simples objeção geral**, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de confronto (ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 23.4.2004; ADI 6.394, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 23.11.2020; ADPF 686, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, j. 03.7.2023).

Há a considerar, no entanto, que *“a interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé”* (CPC, art. 322, § 2º). A compreensão do pedido, portanto, não deve se limitar apenas à sua literalidade, mas orientar-se por uma visão sistêmica.

Embora os autores claramente não tenham procedido à impugnação articulada **de todos os artigos** do diploma legislativo questionado, com certeza o ônus processual foi satisfeito **em relação a determinados** dispositivos legais, sendo plenamente possível, em análise sistemática do conjunto da postulação, conhecer os limites objetivos da pretensão.

ADI 5787 / DF

Para fins de sistematização, relaciono abaixo os dispositivos que foram objeto de impugnação especificada quanto ao seu conteúdo material:

PRIMEIRA PARTE — DAS MODIFICAÇÕES NA LEI Nº 11.952/2009 — A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO TERRITÓRIO DA AMAZÔNIA LEGAL

1. A regularização de ocupações de até 2.500 hectares no território da Amazônia Legal (Lei nº 13.465/2017, art. 4º, no que modifica o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952/2009);

2. Venda de terras da União por valores irrisórios, inferiores a 10% do preço de mercado (Lei nº 13.465/2017, art. 4º, no que modifica o § 1º do art. 12 da Lei nº 11.952/2009);

3. A extinção antecipada das condições resolutivas do título de domínio ou concessão de direito real de uso (Lei nº 13.465/2017, art. 4º, no que modifica o § 2º do art. 15 da Lei nº 11.952/2009);

4. Dispensa de vistoria para fins de verificação do cumprimento das condições resolutivas (Lei nº 13.465/2017, art. 4º, no que modificou o caput do art. 16 e incluiu os §§ 1º, 2º e 3º todos da Lei nº 11.952/2009);

5. Transformação da zona rural em zona urbana para fins de regularização fundiária (Lei nº 13.465/2017, art. 11, I, expressão normativa “ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural” e § 6º, art. 60 e art. 63);

SEGUNDA PARTE — MODIFICAÇÕES NA LEI Nº 8.629/93 — POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA

6. Compra de imóveis rurais em dinheiro para fins de reforma agrária (Lei nº 13.465/2017, art. 2º, na parte em que inclui o § 7º ao art. 5º da Lei nº 8.629/93);

ADI 5787 / DF

7. Desapropriação para fins de reforma agrária — pagamento da complementação de indenização mediante precatório (Lei nº 13.465/2017, art. 2º, na parte em que inclui o § 8º ao art. 5º da Lei nº 8.629/93);

8. Insurgência contra suposta “precarização dos assentamentos” (Lei nº 13.465/2017, art. 2º, na parte em que incluiu os §§ 6º e 7º ao art. 17 da Lei nº 8.629/93);

9. Concessão de títulos dominiais ao invés de direito real de uso (Lei nº 13.465/2017, art. 2º, na parte em que modificou o § 4º do art. 18 da Lei nº 8.629/93);

TERCEIRA PARTE — DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA — LEI Nº 13.465/2017

10. Legitimação fundiária (Lei nº 13.465/2017, arts. 23 e 24);

11. Instalação diferida das infraestruturas essenciais (Lei nº 13.465/2017, art. 36, § 3º);

12. A aplicação dos novos instrumentos de regularização fundiária no território de Fernando de Noronha (Lei nº 13.465/2017, art. 106);

13. A criação do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (Lei nº 13.465/2017, art. 76).

Sendo assim, **julgo inepta a petição em relação a parcela dos pedidos**, por ausência de impugnação especificada da integralidade do diploma legislativo questionado, **restringindo a análise da controvérsia aos temas e dispositivos indicados no rol acima sistematizado**.

Superadas as questões preliminares, aprecio o mérito.

I — ANÁLISE FORMAL

4. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 729/2016 — RELEVÂNCIA E URGÊNCIA

Sustenta-se a inconstitucionalidade formal da Lei da Regularização Fundiária pelo fato de ter origem em medida provisória (MP nº 729/2016) alegadamente editada sem a observância dos requisitos constitucionais da relevância e da urgência (CF, art. 62, *caput*).

Consabido que a jurisprudência desta Corte admite a possibilidade do controle judicial dos pressupostos constitucionais da relevância e da urgência das medidas provisórias (CF, art. 62, *caput*). Com efeito, constitui ato de abuso das prerrogativas políticas do Chefe do Poder Executivo a edição de tais medidas sem a observância dos parâmetros constitucionais (ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 04.4.2002).

É certo, no entanto, não caber ao Poder Judiciário sub-rogar-se na prerrogativa política titularizada, com exclusividade, pelo Chefe do Poder Executivo, substituindo seu juízo discricionário sobre a relevância e a urgência da medida. Somente diante do abuso manifesto ou da transgressão evidente — inócua na espécie — revela-se possível o controle judicial, sempre excepcional e limitado, quanto à presença dos pressupostos a que alude o art. 62, *caput*, da Constituição. Nessa linha:

(...) 1. O controle jurisdicional da interpretação conferida pelo Poder Executivo aos conceitos jurídicos indeterminados de urgência e relevância deve ser restrito às hipóteses de zona de certeza negativa da sua incidência, o que não se verifica no caso concreto.

(ADI 3994, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 23-08-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-195 DIVULG

ADI 5787 / DF

06-09-2019 PUBLIC 09-09-2019)

(...) 1. Constitui entendimento consolidado da Corte que a análise de mérito dos requisitos de relevância e urgência das medidas provisórias pelo poder judiciário tem caráter excepcional, justificando-se apenas nos casos em que a ausência de tais requisitos for evidente.

(ADI 7093, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 17-12-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 03-02-2023 PUBLIC 06-02-2023)

(...) 1. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que o controle judicial dos pressupostos constitucionais para a edição das medidas provisórias tem caráter excepcional, justificando-se apenas quando restar evidente a inexistência de relevância e urgência ou a caracterização de abuso de poder do Presidente da República, o que não ocorre no presente caso.

(ADI 2332, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 17-05-2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-080 DIVULG 15-04-2019 PUBLIC 16-04-2019)

No caso, o exame da exposição de motivos da Medida Provisória nº 759/2016 evidencia a existência de razões suficientes para justificar a relevância e a urgência do ato em questão, notadamente a necessidade de enfrentamento dos **graves problemas sociais** decorrentes das dificuldades de implementação das políticas de regularização fundiária e urbana; os diversos problemas estruturais resultantes da ocupação desordenada dos centros urbanos; as irregularidades constatadas pelo TCU em âmbito nacional na execução da política de reforma agrária pelo INCRA, entre outros. Convém destacar as seguintes razões extraídas da exposição de motivos:

“5. Em razão da vigência de diversas normas de hierarquia diferentes versando sobre a regularização fundiária,

ADI 5787 / DF

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.”

Em suma: não havendo, no caso, abuso ou transgressão da prerrogativa política titularizada pelo Presidente da República, não cabe ao Judiciário rever o juízo de mérito realizado, em conformidade com os limites de sua competência constitucional, pelo Chefe do Poder Executivo federal.

5. INEXISTÊNCIA DE MATÉRIA SUJEITA A RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR (CF, ART. 62, § 1º, III)

Sustenta-se, ainda, a ocorrência de vício formal em razão do fato da MP nº 759/2016 alegadamente dispor sobre matérias insuscetíveis de regulação por meio de medidas provisórias.

ADI 5787 / DF

Sob esse aspecto, argui-se a invalidade da revogação dos arts. 14 e 15 da LC nº 76/1993, em razão de tais normas tratarem de assuntos **reservados a lei complementar** (CF, art. 62, § 1º, III).

Pois bem, a mencionada LC nº 76/1993 dispõe sobre o **procedimento contraditório especial**, referente à desapropriação para fins de reforma agrária, cuja disciplina é reservada a lei complementar (CF, art. 184, § 3º).

Ocorre que os dispositivos revogados pela MP nº 759/2016 não dispõe sobre o procedimento de contraditório especial, **mas apenas sobre a sistemática de pagamento das indenizações devidas ao expropriado**.

Trata-se, portanto, de normas de conteúdo material sujeito à disciplina mediante lei ordinária, mas que, por razões de economia procedimental e sistematização normativa, foram veiculadas, casualmente, na mesma lei complementar que regula o procedimento de contraditório especial previsto no art. 184, § 3º, da Constituição.

Eis o teor dos dispositivos revogados:

“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. **(Revogado pela lei nº 13.465, de 2017)**

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. **(Revogado pela lei nº 13.465, de 2017)**”

Além disso, o Senado Federal já havia **suspendido a eficácia do art. 14 da LC nº 76/93**, através da Resolução nº 19/2007, em razão da declaração de inconstitucionalidade proferida pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos do RE nº 247.866, Rel. Min. Ilmar Galvão, como resulta da ementa do acórdão:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO.

ADI 5787 / DF

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 247866, Relator(a): ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 09-08-2000, DJ 24-11-2000 PP-00105 EMENT VOL-02013-05 PP-00983 RTJ VOL-00176-02 PP-00976)

Por essas razões, não vislumbro, na hipótese, o alegado vício formal (CF, art. 62, § 1º, III).

6. INEXISTÊNCIA DE MATÉRIA VEDADA (CF, ART. 62, § 1º, I, "B")

Alega-se que a medida provisória não poderia ter disciplinado normas de direito processual civil, em razão da vedação constante do art. 62, § 1º, I, "b", da Constituição.

As normas questionadas, dispondo sobre aspectos processuais **do direito de laje** (novo instituto jurídico criado pela Lei nº 13.465/2017), estabelecem que, em eventual expropriação do imóvel (laje ou construção-base), o exequente deverá intimar o respectivo titular (lajeário

ADI 5787 / DF

ou proprietário original). Eis o teor das normas impugnadas:

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)

Essa inovação legislativa, contudo, não estava prevista na MP nº 759/2016. Na realidade, **ela resultou de emenda parlamentar.**

A vedação contida no § 1º do art. 62 da Constituição dirige-se ao Presidente da República, restringindo o âmbito temático das matérias sujeitas à edição de medidas provisórias.

Tal restrição não se aplica aos congressistas, que, por meio de emendas parlamentares, podem veicular todo tipo de matéria, contanto que as alterações propostas guardem vínculo de pertinência temática com o objeto da medida provisória.

Tratando-se, portanto, de norma originada no âmbito do Congresso Nacional, não vislumbro transgressão à vedação inscrita no art. 62, § 1º, I, “b”, da Constituição, cujo teor restringe apenas o excepcional poder normativo do Presidente da República.

II — ANÁLISE MATERIAL

Visando a facilitar a análise, separei esta seção em duas partes, a primeira dedicada ao dispositivos em relação aos quais, divergindo do Relator, declarei a inconstitucionalidade e a segunda com os tópicos em

ADI 5787 / DF

que acompanho sua Excelência para afirmar a constitucionalidade das normas impugnadas.

PRIMEIRA PARTE

NORMAS DECLARADAS INCONSTITUCIONAIS

DAS MODIFICAÇÕES NA LEI Nº 11.952/2009 — A
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO TERRITÓRIO DA AMAZÔNIA
LEGAL

1. A REGULARIZAÇÃO DE OCUPAÇÕES DE ATÉ 2.500 HECTARES NO TERRITÓRIO DA AMAZÔNIA LEGAL

Antes de mais nada, observo que a Constituição Federal reuniu no mesmo capítulo as diretrizes das Políticas Agrícola, Fundiária e de Reforma Agrária (CF, arts. 184 a 191), estabelecendo uma **correlação essencial** entre essas três esferas.

A Política Agrícola fomenta as atividades agropecuárias dos produtores rurais; a Política de Reforma Agrária reconstrói as relações entre o homem, a propriedade e os meios de produção, democratizando o acesso à terra e promovendo a Justiça social no campo; e a Política Fundiária regulariza, redistribui e ordena a posse e a propriedade de terras no País, viabilizando a ampliação do acesso à moradia, a inclusão social e às condições de dignidade humana.

As terras públicas assumem papel **estratégico e fundamental** na concretização das Políticas Agrícola, Fundiária e de Reforma Agrária. A Constituição Federal **gravou as terras públicas e devolutas** com a destinação especial de servirem à promoção da justiça social e do desenvolvimento socioeconômico nacional, nos termos do art. 188,

ADI 5787 / DF

segundo o qual:

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

Sob tal perspectiva, a Política Nacional de Regularização Fundiária (PNRF) deve necessariamente ser **justa e distributiva** (CF, art. 3º, III), conferindo primazia à função social da propriedade rural, notadamente o bem-estar dos proprietários e trabalhadores, o aproveitamento racional e adequado do solo, a preservação dos recursos ambientais e suas funções ecológicas (CF, art. 186).

Além disso, deverá observar os princípios da ordem econômica, fundada na **função social da propriedade**, na defesa do **meio ambiente**, na **redução das desigualdades** regionais e sociais, conforme os ditames da **justiça social** e tendo por fim assegurar a todos uma **existência digna** (CF, art. 170, caput, III, VI, VII).

A Lei nº 13.465/2017, no entanto, afastou-se dos objetivos sociais da regularização fundiária, **priorizando apenas o aspecto econômico da terra**.

A legislação questionada sofreu influxos da ideia de que os imóveis irregulares constituem “*capital morto*”, insuscetível de cumprir sua função econômica e, por isso, de contribuir para a economia nacional. A partir daí, a regularização formal do imóvel passa a ser um fim em si mesmo, a ser obtido a qualquer custo, visando à imediata transformação do imóvel “*ocioso*” em ativo financeiro, suscetível de circulação jurídica, para aquecer o mercado imobiliário e, supostamente, alavancar o “*desenvolvimento nacional*”.

A Política Fundiária positivada no texto da Lei nº 13.465/2017, **em um gesto de infidelidade com o texto constitucional**, consagrou a subversão das funções sociais da propriedade e da justiça social em favor dos interesses econômicos de grileiros e especuladores imobiliários

ADI 5787 / DF

descompromissados com a questão social e os conflitos fundiários.

As terras públicas e devolutas situadas no campo devem ser utilizadas **em conformidade com a destinação que lhes foi conferida pelo art. 188 da Constituição**, com o objetivo de estimular a produção sustentável (Política Agrícola), promover a justiça social no campo (Reforma Agrária) e garantir o acesso das populações de baixa renda à moradia e ao mínimo existencial.

Sob essa perspectiva, a primeira impugnação de índole material diz respeito à ampliação do tamanho dos imóveis rurais suscetíveis de regularização fundiária no âmbito do território da Amazônia Legal.

Lei nº 11.952/2009 (original)	Redação dada pela Lei nº 13.465/2017
Art. 6º (...)	Art. 6º (...)
§ 1º Serão regularizadas as ocupações de áreas de até 15 (quinze) módulos fiscais e não superiores a 1.500 ha (mil e quinhentos hectares), respeitada a fração mínima de parcelamento.	§ 1º Serão regularizadas as ocupações de áreas não superiores a 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares).

Rememoro que a Lei nº 11.952/2009 instituiu a Política de Regularização Fundiária da Amazônia Legal — o PRFA (2009) —, também chamada de “*Programa Terra Legal*”, visando à regularização de ocupações situadas em terrenos da União e do INCRA no âmbito da Amazônia Legal.

O Programa Terra Legal tinha por objeto ocupações situadas em imóveis rurais classificados como **pequena propriedade** (1 a 4 módulos fiscais) ou **média propriedade** (4 a 15 módulos fiscais), **até o limite máximo de 1.500 hectares**.

A conjunção desses dois limites (imóveis rurais **até 15 módulos fiscais** e de no **máximo 1500 hectares**) assegurava que as terras federais sujeitas ao programa de regularização fundiária **seriam destinadas**

ADI 5787 / DF

exclusivamente à população de baixa renda, assim considerados os pequenos agricultores em regime de economia familiar (pequena propriedade rural) e os produtores rurais de média escala (média propriedade rural).

Além do limite espacial, a Lei nº 11.952/2009 também exigia que o beneficiário e seu cônjuge atendessem aos seguintes requisitos cumulativos:

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

I - **ser brasileiro nato ou naturalizado;**

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

III - **praticar cultura efetiva;**

IV - **comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 1o de dezembro de 2004; e**

V - **não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.”**

Como se vê, a Política de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (2009), embora objeto de muitas críticas, estava comprometida com a finalidade de concretizar os valores constitucionais da **democratização do acesso à terra** e do **cumprimento da função social da propriedade**, pois destinada aos pequenos agricultores familiares e produtores de reduzida escala (pequenas e médias propriedades rurais), ocupantes de imóveis rurais por eles mesmos tornados produtivos e transformados na base econômica da subsistência familiar.

A reforma legislativa operada pela Lei nº 13.465/2017, no entanto, adulterou profundamente o quadro até então existente, **subvertendo de**

ADI 5787 / DF

maneira crítica os valores e objetivos orientadores das Políticas Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária.

Nesse sentido, os imóveis rurais suscetíveis de regularização fundiária deixaram de estar limitados à pequena e média propriedade (até 15 módulos fiscais), **estendendo-se tal benefício às ocupações situadas em grandes propriedades rurais de até 2.500 hectares:**

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

‘Art. 6º (...)

.....

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

Cabe ter em perspectiva que a grande propriedade, para fins de reforma agrária, corresponde aos imóveis rurais de área superior a 15 módulos fiscais (Lei nº 8.629/93, art. 4º, I a III), mas cada Município brasileiro possui sua própria medida de módulo fiscal — definida pelo INCRA em conformidade com as características da agricultura praticada em cada região —, podendo a extensão do módulo fiscal variar entre 05 a 110 hectares.

De acordo com a sistemática anterior, independentemente da extensão do módulo fiscal na região, a regularização jamais abrangeria as grandes propriedades latifundiárias, pois limitado o benefício aos imóveis de até 15 módulos fiscais (pequenas e médias propriedades) estendendo-se, no máximo, por até 1.500 hectares.

Após a reforma legislativa, no entanto, **aboliu-se o limite de até 15 módulos fiscais**, autorizando-se a regularização de áreas de até 2.500 hectares. Esse novo parâmetro descaracteriza a ideia de democratização do acesso à terra, pois tamanha extensão de terras, considerados os valores do módulo fiscal (05 a 110 hectares), **autoriza a regularização fundiária de grandes propriedades rurais com até 500 módulos fiscais**

ADI 5787 / DF

(2.500 he/05 he).

Na realidade, segundo as definições do Estatuto da Terra (Lei nº 4.506/64, art. 4º, c/c o 46, § 1º, “b”), caracteriza **latifúndio por extensão** o imóvel rural cuja área supere **seiscentas vezes (600x)** o valor do módulo rural (área mínima necessária à subsistência de uma família camponesa). A Instrução Especial nº 05/2022, do INCRA, estabelece o valor mínimo do módulo rural **em 02 hectares**, conforme a atividade praticada e as características da região. Em tal contexto, um imóvel de 2.500 ha teria superado **mil duzentas e cinquenta vezes (1250x)** o valor do módulo rural (MR), caracterizando, sob o prisma legal, **um verdadeiro latifúndio**.

A reforma agrária significa uma nova relação da população humana com a terra, de modo a favorecer a distribuição justa e o uso adequado do solo, **com a eliminação progressiva do tipo de propriedade que inviabiliza o cumprimento da função social da propriedade, como os minifúndios (terras pouco produtivas) e os latifúndios (grandes concentrações de terras):**

“Lei nº 4.504/64

.....

Art. 16. A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, **com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.**”

Não há como justificar, portanto, no contexto da implementação de uma Política Nacional de Regularização Fundiária, a destinação de terras públicas para a criação de **novos latifúndios**, aumentando ainda mais a concentração de terras em favor dos grandes proprietários rurais.

Toda a política de reforma agrária deve orientar-se pelo binômio acessibilidade e produtividade: democratizar o acesso dos pequenos agricultores à terra e torná-la produtiva em conformidade com sua função social. Não constitui objetivo compatível com as Políticas Agrícola

ADI 5787 / DF

e Fundiária e com os fins da Reforma Agrária a transferência de grandes propriedades rurais da União em favor de latifundiários — já favorecidos indevidamente pela exploração econômica das terras públicas federais com exclusividade e em benefício próprio.

Tal medida, longe de beneficiar a agricultura familiar, amplia ainda mais a concentração de propriedades nas mãos de oligarquias econômicas em prejuízo da redução das desigualdades sociais e regionais e da concretização dos direitos sociais da população campesina.

A destinação de terras públicas e devolutas a **latifundiários rurais**, muitas vezes ocupadas mediante violência contra índios e populações tradicionais ou para fins de exploração madeireira com destruição da fauna e da flora amazônica, **em nada contribui para a erradicação da pobreza e da marginalização dos trabalhadores campesinos**, mas apenas acentua ainda mais a concentração de terras nas mãos de oligarquias rurais.

Desse modo, considerando que as terras públicas e devolutas estão constitucionalmente destinadas à concretização da política agrícola e do plano nacional de reforma agrária (CF, art. 188, *caput*), **declaro a inconstitucionalidade material** do § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952/2009, na redação dada pela Lei nº 13.465/2017.

2. VENDA DE TERRAS DA UNIÃO POR VALORES IRRISÓRIOS, INFERIORES A 10% DO PREÇO DE MERCADO

Talvez a mais impactante das modificações legislativas realizadas no âmbito da Política de Regularização Fundiária venha a ser a possibilidade de regularização das ocupações situadas em terras públicas da União na Amazônia Legal mediante **venda direta, sem licitação, com base em avaliações econômicas absolutamente incompatíveis com o valor de mercado do imóvel rural.**

ADI 5787 / DF

Lei nº 11.952/2009 (original)	Redação dada pela Lei nº 13.465/2017
Art. 12 (...)	Art. 12 (...)
§ 1º A avaliação do imóvel terá como base o valor mínimo estabelecido em planilha referencial de preços, sobre o qual incidirão índices que considerem os critérios de ancianidade da ocupação, especificidades de cada região em que se situar a respectiva ocupação e dimensão da área, conforme regulamento.	§ 1º O preço do imóvel considerará o tamanho da área e será estabelecido entre 10% (dez por cento) e 50% (cinquenta por cento) do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo Incra, com base nos valores de imóveis avaliados para a reforma agrária, conforme regulamento.

A alienação de imóveis públicos, sem licitação prévia (venda direta), realizada a preços irrisórios (trezentos reais por hectare em algumas áreas situadas no território da Amazônia Legal), caracteriza ato lesivo ao patrimônio público nacional (CF, art. 5º, LXXIII), à moralidade administrativa, ao meio ambiente (CF, art. 225), além de frontalmente contrária às finalidades distributivas e sociais que orientam a política fundiária (CF, art. 188, *caput*).

Como resultado de tal política, as terras públicas constitucionalmente destinadas à reforma agrária tornam-se vulneráveis à atuação dos grileiros, amplamente favorecidos pela oportunidade de adquirir extensas áreas rurais de domínio público mediante procedimento simplificado (venda direta e sem vistoria prévia) e por preços irrisórios, ínfimos e verdadeiramente aviltantes.

Rememoro que o primeiro regime de regularização fundiária de terras devolutas da União previa a legitimação de posse para imóveis de **até 100 hectares**, desde que ocupada para fins de moradia e cultivo da terra, com a possibilidade de aquisição do imóvel rural, após 04 (quatro) anos, pelo “*valor histórico da terra nua*” (Lei nº 6.383/76, art. 29).

A seguir, a Lei nº 11.196/2006 modificou a legislação de licitações (Lei nº 8.666/93, art. 17), tornando hipótese de **licença dispensada** a

ADI 5787 / DF

alienação de imóveis rurais **até 500 hectares**, para fins de regularização fundiária (art. 17, § 2º-B). Posteriormente a Lei nº 11.763/2008 ampliou a extensão do imóvel suscetível de contratação direta para **até 1.500 hectares**. Em ambos os casos, o valor da terra nua para fins de regularização fundiária de imóveis rurais correspondia ao “*valor de mercado do imóvel*”, nos termos do art. 24 da Instrução Normativa do INCRA nº 46, de 26 de maio de 2008.

Com o Programa Terra legal (Lei nº 11.952/2009), a regularização das áreas de até 01 módulo fiscal passa a ser **gratuita** (art. 11). As áreas superiores a essa medida, **até 1.500 hectares**, sujeitam-se à avaliação econômica segundo as tabelas de preço editadas pelo INCRA para fins de reforma agrária, ou seja, **muito abaixo do preço de mercado do imóvel**.

A avaliação do imóvel parte do **valor mínimo** da planilha referencial do INCRA, sobre o qual incidirão ainda índices de desconto conforme regulamento (art. 12). O Decreto nº 6.992/2009, considerava para esse fim a **ancianidade** da ocupação, a **localização** e **acesso** à sede do Município mais próximo e a **dimensão** da área (art. 19, § 1º).

A Lei nº 13.465/2017, por sua vez, eliminou os critérios de antiguidade da ocupação e localização da terra e estabeleceu percentuais de desconto conforme a extensão do imóvel, fixando o valor a ser pago pela terra em patamares que variam **entre 10% a 50% do valor de tabela do INCRA**:

“Art. 12. Na ocupação de área contínua acima de um módulo fiscal e até o limite previsto no § 1º do art. 6º desta Lei, a **alienação e, no caso previsto no § 4º do art. 6º desta Lei, a concessão de direito real de uso dar-se-ão de forma onerosa, dispensada a licitação.**

§ 1º O preço do imóvel considerará o tamanho da área e será estabelecido entre 10% (dez por cento) e 50% (cinquenta por cento) do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo INCRA, com base nos valores de imóveis avaliados para a

ADI 5787 / DF

reforma agrária, conforme regulamento.”

Isso significa que o imóvel público poderá ser adquirido pelo invasor por **apenas 10% do seu valor**, mas não o valor de mercado do imóvel, o valor estipulado para fins de reforma agrária (subsidiado pelo Poder Público), **com possibilidade de desconto adicional de 20% em caso de pagamento a vista, realizado até 180 dias (17, § 2º), ou amortização em até 20 (vinte) anos.**

Considerando-se apenas o prejuízo econômico para o patrimônio nacional — sem estimativa quanto aos danos socioambientais —, avalia-se que o Poder Público **deixará de arrecadar R\$ 118 bilhões** na venda de médias e grandes propriedades irregularmente ocupadas em áreas públicas na Amazônia Legal.

Os dados são extraídos de estudo publicado pelo IMAZON (Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia), baseados na avaliação do valor praticado pelo INCRA na titulação de 32.490 imóveis em uma área de 8,9 milhões de hectares e em território de 19,6 milhões de hectares já afetado a futuras titulações (Brenda Brito *et al.* “*Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon*”. Environ. Res. Lett, nº 15/2020).

De acordo com a nota oficial da Instituição:

“A sociedade brasileira poderá custear subsídios na ordem de R\$ 118 bilhões (7% do PIB brasileiro) na venda de médias e grandes propriedades ilegalmente instaladas em áreas públicas na Amazônia, que podem levar a um avanço de 16 mil km² de desmatamento. Essa é a estimativa do estudo “*Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon*” (Estímulo à grilagem e desmatamento na Amazônia Brasileira), que o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) acaba de publicar na revista científica Environmental Research Letters.

O prejuízo financeiro ocorreria pela venda de terras abaixo do preço de mercado. Essa análise é uma expansão de

ADI 5787 / DF

uma nota técnica publicada em 2017 pelo Imazon e que foi usada como parte dos argumentos para questionar a constitucionalidade da nova lei em duas ações no Supremo Tribunal Federal (STF). Essas regras foram aprovadas pelo Congresso Nacional após a conversão da Medida Provisória 759/2016, conhecida como MP da Grilagem. Nesse novo estudo, os pesquisadores ampliaram a análise para todas as áreas que o governo pretende destinar para a futura privatização de posses irregulares (regularização fundiária) na Amazônia, abrangendo ao todo 27,8 milhões de hectares na Amazônia. Esse total inclui 8,6 milhões de hectares que já estão em processo de receber título de terra pelo governo federal e uma área de 19,2 milhões de hectares que o governo federal indicou para futuros processos de regularização fundiária. Os dados das terras públicas para o estudo foram obtidos por meio da Lei de Acesso a Informações Públicas.”

Tão grave se tornou o risco de espoliação do patrimônio público nacional e de devastação da Floresta Amazônica Brasileira que o Ministério Público Federal editou a **Recomendação nº 01/2017**, exortando o Presidente do INCRA à **abstenção da prática de atos de regularização fundiária na Amazônia Legal**, até que a autarquia revisasse os valores da terra nua para fins de reforma agrária de modo a compatibilizá-los com a nova legislação.

Segundo as razões adotadas pelo Ministério Público Federal como fundamento da mencionada recomendação, as tabelas de referência de preço utilizadas pelo INCRA adotam como parâmetro pesquisas de preço voltadas à aquisição de grandes imóveis (difíceis de vender por sua extensão), o que torna inviável a sua utilização para valorar propriedades menores, cujo preço por hectare é consideravelmente superior.

Veja-se os exemplos abaixo, extraídos das conclusões da Recomendação MPF nº 01/2017 (PAD nº 1.00.000.015979/2011-26):

ADI 5787 / DF

MUNICÍPIO	VALOR DA TERRA NUA EXTRAÍDO DA PLANILHA DE PREÇOS REFERENCIAIS DO INCRA PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA (IN Nº 87/2017) — VALOR MÁXIMO POR HECTARE	
	Antes da Lei nº 13.654/2017	Após a Lei nº 13.654/2017
SINOP	R\$ 22.400,00	R\$ 2.826,00
ALTO GARÇAS	R\$ 28.080,00	R\$ 2.702,00
PRIMAVERA DO LESTE	R\$ 29.360,00	R\$ 2.702,00

Vê-se, daí, que o valor do hectare adotado pelo INCRA para fins de reforma agrária sofreu expressiva redução, em 2017, com a IN nº 87/2017, chegando a representar **um décimo** do valor vigente em período anterior.

Mas essa é apenas a primeira etapa da precificação do imóvel: a **definição do valor da terra nua**. Sobre o **menor valor** estabelecido na Planilha de Preços Referenciais do INCRA (PPR/INCRA) **incidirá ainda o fator de redução** a que se refere o art. 12 da Lei nº 11.952/2009 (na redação dada pela Lei nº 13.465/2017), **pelo qual o valor de referência sofrerá um desconto entre 50% (no mínimo) a 90% (no máximo)**.

Assim, tomando como exemplo os Municípios listados acima, o preço por hectare chegará, ao final, aos seguintes valores:

MUNICÍPIO	Valor do hectare	
	Preço mínimo	Preço máximo
SINOP	R\$ 282,60	R\$ 1.413,00
ALTO GARÇAS	R\$ 270,20	R\$ 1.351,00
PRIMAVERA DO LESTE	R\$ 270,20	R\$ 1.351,00

Os dados evidenciam que a Política Nacional de Regularização Fundiária da Amazônia Legal, nos termos em que disciplinada pela Lei nº 13.465/2017, está pondo à venda terrenos públicos da União, situados no coração do bioma amazônico, **por menos de 300 (trezentos) reais o**

ADI 5787 / DF

hectare.

Em outro estudo, publicado pela Fundação Getúlio Vargas, da lavra do Juiz Federal e pesquisador Domingos Daniel Moutinho (“*A Degeneração da Política Federal de Regularização Fundiária na Amazônia*”. Revista de Direito GV, v. 20, FGV, 2024), **adotou-se como espaço amostral o Vale do Rio Jamanxim**, no sudoeste do Estado do Pará, delimitado pelos Municípios de Itaituba, Novo Progresso e Altamira.

Na região analisada, constatou-se que a avaliação do imóvel rural através da tabela de referência do INCRA, mesmo quando aplicado o percentual menos favorável de redução (50%), **resultava em um valor final equivalente a apenas 8,28% do valor de mercado do imóvel**, segundo dados extraídos do Anuário de Pecuária Brasileira (Anualpec, 2019) — isso no cenário hipotético mais favorável ao Poder Público!

Nas palavras do autor da pesquisa:

“(…) **2.5. A ‘DOAÇÃO’ DE TERRAS PÚBLICAS A GRANDES OCUPANTES**

A lei que rege o Programa Terra Legal (Lei n. 11.952/2009, com as modificações introduzidas pela Lei n. 13.465/2017) estabelece a gratuidade para os imóveis de até um módulo fiscal, o que faz sentido ante o fato de se tratar de áreas muito inferiores até mesmo à pequena propriedade rural. **Para os demais casos, inclusive para aqueles que excedem os limites da pequena e até da média propriedade rural, embora não prevista a gratuidade, a lei fixa preços irrisórios.**

O parâmetro usado pela lei vigente é o ‘do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo Incra, com base nos valores de imóveis avaliados para a reforma agrária, conforme regulamento’ (Brasil, 2009a). **Sobre esse valor, que já considera um parâmetro abaixo do mercado, ainda incidem percentuais que variam de 10% a 50%** (art. 12, § 1º, da Lei n. 11.952/2009). O resultado é que, mesmo os ocupantes de áreas consideradas

ADI 5787 / DF

grandes propriedades rurais, que pagarão 50% do valor mínimo da tabela do Incra, acabam por pagar valores irrisórios pela terra, se considerado seu real valor de mercado.

A partir de levantamento realizado a partir dos CARs da região do Jamanxim, no qual foram selecionados os cadastros situados fora das áreas protegidas e excluídas as sobreposições e os cadastros com área de até um módulo fiscal ante a sua gratuidade, constatou-se que, caso aplicado o percentual máximo de 50% do valor mínimo da tabela do Incra, o total arrecadado com regularização seria de R\$ 345.440.153,24, ao passo que, segundo seu valor de mercado, apurado de acordo com o Anuário da Pecuária Brasileira (Anualpec), deveria ser necessário pagar por elas R\$ 4.170.704.427,88 (Anualpec, 2019). **O valor pago a título de regularização fundiária, portanto, representa apenas 8,28% do valor de mercado, isso se considerado o percentual máximo de pagamento (50%)** (Gráfico 5).

.....
Enfim, são terras de vultoso valor sendo vendidas a 'preço de banana' sem nenhuma justificativa de cunho social, já que se está diante, em grande parte, de médias e grandes propriedades rurais, a denotar razoável capacidade econômica de seus titulares."

Não há dúvidas, portanto, de que a Política de Regularização Fundiária instituída pela Lei nº 13.465/2017 resultou em uma **profunda ruptura axiológica** com os valores constitucionais de uma reforma agrária **integral** e de uma política fundiária **plena**.

Com efeito, a nova política fundiária **priorizou apenas a função econômica da terra**, favorecendo a titulação de domínio realizada de modo simplificado (com dispensa de vistoria do imóvel e da fiscalização do cumprimento da função social da propriedade) e a preços simbólicos, visando, com isso, à **regularização formal da propriedade para servir ao processo de financeirização da terra**, ou seja, à utilização do imóvel rural

ADI 5787 / DF

como ativo financeiro.

A regularização da terra, assim, muito distante do objetivo de erradicar a marginalização e as desigualdades sociais no campo e cumprir suas funções socioambientais, **vem sendo levada a efeito em benefício do mercado financeiro**, especialmente dos investidores privados.

Apenas para mencionar alguns dos instrumentos financeiros vinculados ao agronegócio, vale destacar a Cédula de Produto Rural (CPR), um título cambiário representativo de promessa de entrega de bens rurais, cuja emissão superou os R\$ 268 bilhões na safra 2024/2025 (julho a fevereiro)¹.

Os Fundos de Investimento nas Cadeias Produtivas Agroindustriais (Fiagros), por sua vez, mobilizam o capital dos investidores, inclusive estrangeiros, adquirindo terras no Brasil, com finalidade especulativa, realizada através do arrendamento de imóveis rurais e da monocultura voltada à exportação (commodities).

A Constituição Federal, no entanto, **gravou as terras públicas e devolutas com incontestável ônus social**, destinando-às prioritariamente ao serviço da Política Agrária e da Reforma Agrária (CF, art. 188).

Significa dizer que as terras públicas e devolutas destinam-se ao propósito de democratizar o acesso a terra, erradicando a pobreza no campo e a marginalização social dos trabalhadores rurais.

A titulação de terras em benefício do agronegócio familiar confere aos pequenos produtores rurais o acesso às políticas públicas e aos instrumentos de crédito necessários à autonomia social e econômica das famílias agricultoras e comunidades tradicionais, incentivando o desenvolvimento econômico sustentável e a diversificação rural.

Em suma: a sistemática de alienação de terras públicas criada pela Lei nº 13.465/2017, mediante procedimentos simplificados e a preços simbólicos, prioriza a função econômica da terra — com amplo

¹ In: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/emissoes-de-cedulas-de-produto-rural-na-safra-atual-cresceram-68-ate-fevereiro-1>>. Consulta em 01.4.2024.

ADI 5787 / DF

favorecimento à grilagem de terras e à especulação imobiliária — **em prejuízo da função socioambiental da propriedade** (CF, arts. 5º, XXIII; 6º; 225, *caput*, § 1º, I, II, III e VII, e §§ 2º e 4º), **da compatibilização da destinação das terras públicas e devolutas com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária** (art. 188, *caput*) e com os **objetivos fundamentais** da República (art. 3º, I a III), motivos pelos quais declaro a inconstitucionalidade dos §§ 1º a 4º do art. 12 da Lei nº 11.952/2017.

De outro lado, os autores sustentam a inconstitucionalidade das normas em questão à alegação de consubstanciarem **renúncia de receitas** vedada pelo texto constitucional (ADCT, art. 113).

Essa circunstância levou o eminente Relator a julgar improcedente o pedido, no ponto, por entender não se tratar, no caso, de hipótese de renúncia de receitas, pois a controvérsia não envolve incentivos ou benefícios tributários (LRF, art. 14, *caput*), mas a alienação de imóveis, não se lhe aplicando os institutos próprios das receitas tributárias.

Ouso divergir, também quanto a esse aspecto, pedindo vênias ao eminente Relator. **Considero que o art. 113 do ADCT abrange conteúdo jurídico muito mais amplo do que a renúncia de receitas estritamente tributárias.**

Com efeito, a exigência constitucional de que as proposições legislativas contenham prévia estimativa do impacto econômico-financeiro buscou aprimorar o processo legislativo, **em conformidade com os princípios constitucionais do planejamento e da responsabilidade fiscal**, incluindo uma etapa preliminar destinada à reflexão sobre a viabilidade econômica da proposta. Assim, a análise do impacto econômico-financeiro deve permear o processo legislativo, **para que as decisões políticas sejam tomadas com a adequada compreensão do custo dos direitos e da capacidade econômica do Estado para viabilizar o que se propõe.**

Nesse mesmo sentido, destaco o Estudo Técnico nº 11/2017, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, sobre o novo regime fiscal (EC nº 95/2017), no qual se conclui

ADI 5787 / DF

categoricamente, em relação ao art. 113 do ADCT, que “a expressão ‘renúncia de receita’, nele contida, não deve ser interpretada de forma vinculada à redação do art. 14 da LRF, e tampouco de modo restritivo”. Veja-se:

“

Desse modo, a própria redação constitucional revela que a interpretação do art. 113 não deve estar totalmente adstrita aos dispositivos que o precedem. Afinal, o que a EC 95/2016 busca neste ponto não é detalhar o novo regime, mas sim conferir status constitucional a sistemática semelhante, já prevista na LRF, de exigência da “estimativa” do impacto orçamentário e financeiro de proposições legislativas. **O que se objetiva, em ambos os casos, é dotar o processo legislativo de instrumentos voltados ao controle do equilíbrio das contas públicas, com especial ênfase na análise do impacto fiscal (orçamentário e financeiro) de inovações normativas.**

Noutras palavras, tanto a EC 95/2016 como a LRF preveem a necessidade da quantificação dos impactos fiscais de proposições legislativas, prestigiando, assim, os aspectos da transparência (“quanto custa o que estamos votando?”) e do planejamento (“temos espaço fiscal para viabilizar o que se propõe?”) no âmbito do processo político decisório.

Há, contudo, importantes diferenças entre essas normas. **De um lado, a necessidade de estimativa imposta pelo novo regime é de alcance mais amplo, pois as renúncias de receitas a serem estimadas não se restringem às de natureza tributária (art. 14 da LRF) e as despesas obrigatórias não se limitam às de caráter continuado oriundas de leis ou atos normativos (art. 17 da LRF), cabendo frisar que, no novo regime, as despesas obrigatórias derivadas de propostas de emendas à Constituição também devem ser objeto de estimativa de impacto orçamentário e financeiro.** Por outro lado, no novo regime há apenas exigência de ‘estimativa’ de impacto, ao passo que, na LRF, exige-se não apenas as estimativas de impacto como

ADI 5787 / DF

também, simultaneamente, a indicação de medidas de ‘compensação’.”

Assim, considero que a alienação de imóveis públicos em território essencial para o ecossistema amazônico, a **preços irrisórios**, sem garantia de cumprimento de sua função social e favorecendo grileiros e latifundiários, além de traduzir situação de dilapidação do patrimônio público e comprometimento da função socioambiental da terra e da Floresta Amazônica, **também viola a norma inscrita no art. 113 do ADCT**, cujo teor consagra o princípio do planejamento orçamentário e da responsabilidade fiscal do Estado.

Sendo assim, **declaro a inconstitucionalidade** do § 1º do art. 12 da Lei nº 11.952/2009, na redação dada pela Lei nº 13.465/2017.

3. DISPENSA DE VISTORIA PARA FINS DE VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS CONDIÇÕES RESOLUTIVAS

Como dito, a imposição de condições resolutivas ao título de domínio ou ao termo de concessão de uso assegura a utilização do imóvel rural em conformidade com a função social da propriedade.

Sob o regime anterior, a liberação das condições resolutivas estava condicionada à realização de vistoria no imóvel. A nova lei revogou essa exigência, **substituindo a vistoria por comprovação documental**. Somente em caráter residual, caso julgados insuficientes os documentos apresentados, caberá a vistoria no imóvel. Veja-se:

Lei nº 11.952/2009 (original)	Lei nº 11.952/2009 (redação dada pela Lei nº 13.465/2017)
Art. 16. As condições resolutivas do título de domínio e do termo de concessão de uso somente serão liberadas após vistoria .	Art. 16. As condições resolutivas do título de domínio e do termo de concessão de uso somente serão liberadas após a verificação de seu cumprimento .

ADI 5787 / DF

	§ 1º O cumprimento do contrato deverá ser comprovado nos autos, por meio de juntada da documentação pertinente, nos termos estabelecidos em regulamento.
	§ 2º Caso a análise de que trata o § 1º não seja suficiente para atestar o cumprimento das condições resolutivas, deverá ser realizada vistoria.
	§ 3º A administração deverá, no prazo máximo de doze meses, contado da data do protocolo, concluir a análise do pedido de liberação das condições resolutivas.

Sustenta-se que a dispensa de vistoria para a regularização de ocupações em imóveis rurais objetos de conflitos de disputa pela posse da terra e exploração econômica predatória não encontra suporte no texto constitucional, considerado o fato de estar em jogo a preservação ambiental do território compreendido na Amazônia Legal, a proteção das comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais, a luta contra o trabalho escravo e a defesa do patrimônio nacional.

A União, por sua vez, alega que a necessidade de vistoria prévia inviabiliza a execução das políticas de regularização fundiária em grande parte das glebas federais disponíveis diante da insuficiência da estrutura administrativa para cobrir toda a região.

Situação análoga foi apreciada por esta Corte no julgamento da ADI 4.269, Rel. Min. Edson Fachin, j. 18.10.2017, na qual questionada a constitucionalidade da regularização fundiária realizada, sem vistoria prévia, mediante simples prova documental, em áreas de até 04 módulos fiscais no território da Amazônia Legal. Naquele precedente, o Plenário reconheceu que a invalidação pura e simples da norma impugnada

ADI 5787 / DF

inviabilizaria a concretização da política fundiária em regiões onde não exista estrutura administrativa bem estabelecida. Assim, conferiu-se ao dispositivo interpretação conforme à Constituição, para determinar à União que, antes de dispensar a vistoria prévia, utilize todos os meios alternativos disponíveis para a verificação da veracidade da prova documental apresentada. A tese de julgamento foi fixada nos seguintes termos:

“Na parte conhecida, o Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou parcialmente procedente a ação para:

.....
ii) que se confira interpretação conforme ao disposto no artigo 13 da Lei nº 11.952/2009, de modo a afastar quaisquer interpretações que concluam pela desnecessidade de fiscalização dos imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, devendo o ente federal utilizar-se de todos os meios referidos em suas informações para assegurar a devida proteção ambiental e a concretização dos propósitos da norma, para somente então ser possível a dispensa da vistoria prévia, como condição para a inclusão da propriedade no Programa de regularização fundiária de imóveis rurais de domínio público na Amazônia Legal.”

Em virtude da similitude de situações e da identidade de razões, considero adequado adotar a mesma exegese.

Assim, **julgo parcialmente procedente** o pedido, para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 16, caput e §§ 1 a 3º, da Lei nº 11.952/2009, fixando exegese, **em conformidade com o decidido na ADI 4.269**, no sentido de que a vistoria somente poderá ser dispensada, fundamentadamente, quando possível a verificação do cumprimento das condições resolutivas por meio de outras vias administrativas disponíveis aos órgãos e entidades federais de fiscalização, suficientes e adequados ao controle dos requisitos legais.

4. TRANSFORMAÇÃO DA ZONA RURAL EM ZONA URBANA PARA FINS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Sustenta-se que a Lei nº 13.465/2017 teria transgredido a autonomia municipal para executar a Política de Desenvolvimento Urbano em conformidade com a função social da cidade e o bem-estar dos seus habitantes (CF, art. 182).

Nesse sentido, impugnam-se as normas que sujeitam imóveis localizados na zona rural à regularização fundiária urbana, nos seguintes termos:

“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 .

A caracterização de núcleo urbano, conforme o novo regime de regularização fundiária urbana (REURB), **deverá considerar os imóveis situados na área rural.**

Na realidade, a fração mínima de parcelamento (FMP) à que se refere o art. 11, I e § 6º, da Lei nº 13.465/2017, nada mais é do que a menor medida que o imóvel rural deve possuir para fins de registro imobiliário, sendo o terreno inferior a essa dimensão considerado pelo INCRA como **minifúndio** para fins de reforma agrária.

ADI 5787 / DF

Oras, a ocupação dos imóveis rurais sujeita-se ao cumprimento da função social da propriedade, com (i) aproveitamento adequado e racional do solo; (ii) utilização compatível com a preservação dos recursos naturais e proteção ao meio ambiente; (iii) o respeito às relações de trabalho; (iv) e a exploração econômica visando ao desenvolvimento sustentável (produtividade) e o bem-estar dos produtores e trabalhadores rurais (CF, art. 186).

Nada disso condiz com a utilização do território rural para acomodar assentamentos clandestinos e irregulares, **com características urbanas**, cuja ocupação territorial desordenada somente intensifica a degradação ambiental e inviabiliza a exploração econômica sustentável da terra.

Não apenas as novas regras do REURB exorbitaram o espectro da Política de Desenvolvimento Urbano (CF, art. 182, *caput*), violando as diretrizes das Políticas Fundiárias e Agrícola e da Reforma Agrária (CF, art. 186), como também intervieram, indevidamente, na competência reservada aos Municípios para a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação **do solo urbano** (CF, art. 30, VIII).

O regime jurídico do REURB subtraiu da municipalidade inclusive a competência administrativa para realizar a fiscalização e o licenciamento de construções e obras, **ao dispensar a exigência de habite-se** na regularização de conjuntos habitacionais:

Art. 60. Para a aprovação e registro dos conjuntos habitacionais que compõem a Reurb **ficam dispensadas a apresentação do habite-se** e, no caso de Reurb-S, as respectivas certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias.

.....
Art. 63. No caso da Reurb-S, a averbação das edificações poderá ser efetivada a partir de mera notícia, a requerimento do interessado, da qual constem a área construída e o número da unidade imobiliária, **dispensada a apresentação de habite-se** e

ADI 5787 / DF

de certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias.

Compõem o núcleo essencial das competências municipais a elaboração do plano diretor, principal instrumento de planejamento do desenvolvimento das cidades, com a definição dos limites da zona urbana e política de habitação, saneamento, transporte e mobilidade; e a fiscalização das obras e construções no território municipal, para verificação de sua adequação ao planejamento urbano e às funções sociais da cidade.

Sob tal perspectiva, considero que as normas impugnadas, além de transgredirem as diretrizes orientadoras da Política de Desenvolvimento Urbano (182, caput e §§ 1º e 2º) e das Políticas Agrária e Fundiária e da Reforma agrária (CF, art. 186), também interferem indevidamente na autonomia municipal (CF, art. 30, VIII).

Desse modo, **declaro a inconstitucionalidade** formal e material da expressão normativa *“ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural”* constante do inciso I do art. 11 e o respectivo § 6º, além dos arts. 60 e 63 da Lei nº 13.465/2017.

DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA — LEI Nº 13.465/2017

5. LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA

A falta de planejamento urbanístico acarreta graves problemas de desigualdade social. De um lado, os bairros e áreas urbanas planejadas formam a **cidade legal ou formal**, contado com as infraestruturas essenciais à realização das funções sociais das cidades (saneamento básico, iluminação pública, energia elétrica, transporte, mobilidade urbana e acesso a internet, entre outros serviços essenciais), além de lotes

ADI 5787 / DF

e edificações registradas e conforme com as normas urbanísticas e ambientais; de outro lado, os assentamentos informais e precários, estabelecidos à margem da lei e alheios à atuação estatal — como as favelas, invasões e loteamentos clandestinos —, integram a chamada **cidade ilegal ou informal**, onde os moradores são privados de condições dignas de moradia e do acesso à infraestrutura adequada e à segurança jurídica.

No Censo/2022, constatou-se que 16,4 milhões de brasileiros vivem em favelas (8.07% da população brasileira, estimada em 203 milhões de habitantes), sendo registradas pelo menos 12.348 favelas ou comunidades urbanas no Brasil. Mas a irregularidade não alcança apenas as populações de baixa renda. No Distrito Federal a PDAD-2013 aponta 24,67% de domicílios em situação de ilegalidade fundiária, sendo que a análise por Região Administrativa (RA) evidencia **alto índice de informalidade** entre o Grupo I (**alta renda**) e o Grupo II (**média-alta renda**). É o caso de Vicente Pires (90,5%), Jardim Botânico (90,0 %), Sobradinho II (64,5%), Águas Claras (27,7%), Sobradinho (18,4%) e Lago Norte (15,8%).

A regularização fundiária urbana (REURB) estruturada pela Lei nº 13.465/2017 propõe-se a assegurar a *“incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”* (art. 9º, caput). Assim, o **objeto** da REURB são os **núcleos urbanos informais**, assim considerados os assentamentos clandestinos ou irregulares nos quais não foi possível a titulação dos seus ocupantes; e os **núcleo urbano informais consolidados**, definidos como aqueles de difícil reversão, em razão do tempo da ocupação, da natureza das edificações e das demais condições estruturais (Lei nº 13.465/2017, art. 11, II e III).

Foram instituídas duas modalidades de REURB, uma destinada aos núcleos urbanos **ocupados predominantemente por população de baixa renda** (REURB-S) e outra aplicável aos núcleos urbanos formados por pessoas não caracterizadas como população de baixa renda, ou seja, *a contrario sensu*, **os grupos de média e alta renda** (REURB-E). Veja-se:

ADI 5787 / DF

“Art. 13. A REURB compreende duas modalidades:

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.

A regularização fundiária urbana (REURB) conferiu primazia à titulação dos ocupantes, instituindo, para esse fim, a **legitimação fundiária**, por meio da qual o Poder Público concede o direito real de propriedade aos ocupantes de imóveis públicos ou privados situados em núcleos urbanos informais consolidados (Lei nº 13.465/2017, art. 9º, § 2º). Para tanto, basta a comprovação de que o núcleo informal existia antes de 22 de dezembro de 2016. **Vide:**

“Seção III

Da Legitimação Fundiária

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:

ADI 5787 / DF

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.

ADI 5787 / DF

§ 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.

Art. 24. Nos casos de regularização fundiária urbana previstos na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, os Municípios poderão utilizar a legitimação fundiária e demais instrumentos previstos nesta Lei para conferir propriedade aos ocupantes.”

Insurgem-se os autores contra a **legitimação fundiária no contexto do REURB-E** (média e alta renda), por alegadamente traduzir hipótese de alienação gratuita de bem imóvel público sem nenhuma justificação de índole social, uma vez que os beneficiários da doação do bem público são pessoas financeiramente capazes de adquirirem imóveis residenciais ou comerciais em áreas regularizadas, mas que optam pela irregularidade motivados pela má-fé e desonestidade, visando à construção em áreas privilegiadas inacessíveis (como os condomínios de luxo em áreas destinadas à proteção ambiental), ou à burla das regras de edificação e uso do solo urbano, ou à especulação imobiliária, frequentemente fomentada por políticas públicas condescendentes com a atuação de grileiros e invasores.

Sobre esse aspecto, questionam a ausência de critérios definidos de ocupação dos imóveis objeto de regularização, pois a norma não exige tempo mínimo de ocupação, nem tampouco define o tamanho máximo de cada área alienada. Além disso, as regras de legitimação fundiária aplicáveis aos núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda (REURB-S) seriam mais rigorosas do que aquelas aplicáveis às comunidades mais abastadas (REURB-E).

Afirmam, ainda, que o novo instituto da legitimação fundiária caracteriza burla à vedação constitucional à usucapião de imóveis públicos (CF, art. 183 e 191, *caput* e parágrafo único) e violação das função

ADI 5787 / DF

social da propriedade (CF, art. 5º, XXIII) e das funções sociais das cidades (CF, art. 182, *caput*), bem assim da obrigatoriedade de licitação para a doação de imóveis pela Administração Pública (CF, art. 37, XXI).

Assiste razão, em parte, aos requerentes.

Com efeito, todos os bens públicos são destinados à realização dos objetivos fundamentais da República (CF, art. 3º) e da promoção dos direitos sociais (CF, art. 6º) e da dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III). Não há falar em bens públicos ociosos ou desnecessários, nem mesmo os bens dominicais. A doação de imóveis públicos em favor de particulares somente se legitima, ante a Constituição, em face da garantia de acesso da população de baixa renda à moradia digna (CF, arts. 1º, III; e 6º; 183; e 191) e da Política de Reforma Agrária (CF, art. 194).

A regra é a **alienação onerosa** dos bens públicos, observado o procedimento de licitação destinado a assegurar a **igualdade de condições entre todos os interessados** (CF, art. 37, XXI). É ressalvada, no entanto, a possibilidade da legislação estabelecer situações especiais, mas sempre visando à promoção da dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e da marginalização, à redução das desigualdades sociais e regionais e especialmente, no contexto da regularização fundiária urbana, ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e à garantia do bem-estar de seus habitantes (CF, art. 184, *caput*).

Na contramão de todas essas diretrizes constitucionais, a Lei nº 13.465/2017 desviou-se das funções sociais inerentes às políticas de regularização fundiária, para dar carona, através da REURB-E, às pessoas de nível econômico médio ou alto que ocupam imóveis públicos por motivos de conveniência financeira ou por razões de lazer e recreação.

A situação é agravada, ainda mais, pelo fato da regularização fundiária mediante o REURB-E (renda média e alta) pressupor apenas a consolidação do núcleo urbano informal até 22 de dezembro de 2016, **nada mais**, não havendo nenhuma exigência de tempo de ocupação, nenhuma restrição quanto ao tamanho do imóvel, nem tampouco considerações em torna da qualidade da posse (justa, injusta, de boa-fé ou

ADI 5787 / DF

de má-fé). Já em relação à população de baixa renda — e apenas no âmbito do REURB-S —, os beneficiários da legitimação fundiária devem satisfazer as seguintes condições, previstas no art. 23, § 1º, da Lei nº 13.465/2017:

“Art. 23. (...)

§ 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 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.”

A situação é de clara e patente discriminação negativa contra a população de baixa renda. As comunidades informais sujeitas ao REURB-S sujeitam-se a requisitos mais rigorosos de regularização, enquanto os núcleos urbanos informais ocupados pela população de elevado padrão econômico são beneficiados mesmo quando os invasores forem proprietários de outros imóveis urbanos ou rurais ou, ainda, quando o bem público for utilizado para fins comerciais ou industriais.

Na realidade, o art. 83 Lei nº 13.465/2017 modifica o art. 65 da Lei nº 12.651/2021 (Regime de Proteção da Vegetação Nativa) para autorizar a realização do REURB-E em núcleos informais **situados em áreas de preservação permanente (APA)**, bastando não estarem localizados em “*áreas de risco*” — fator esse absolutamente incomum em condomínios de

ADI 5787 / DF

alto padrão.

A chancela estatal aos condomínios de luxo construídos em áreas de proteção ambiental (APA) é reforçada pela norma do art. 11, I, da Lei nº 13.465/2017, que estende o alcance da REURB-E para além da zona urbana, **abrangendo inclusive os imóveis rurais.**

Daí o quadro normativo favorável à condescendência estatal com os complexos residenciais de alto padrão situados em áreas de grande importância ambiental, edificados com sacrifício dos recursos naturais e funções ecológicas das áreas protegidas a fim de dar lugar a empreendimentos imobiliários “integrados com a natureza”.

Como dito, a Constituição Federal atribuiu finalidade específica às terras públicas e devolutas, determinando a sua conformação à política agrícola e ao plano nacional de reforma agrária (CF, art. 188, caput). Nada justifica o abandono de imóveis públicos em favor de particulares ou à doação pura de bens públicos em benefício de interesses privados, senão quando a titulação dominial servir aos propósitos de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais (CF, art. 3º, III). No caso, a regularização fundiária realizada a serviço da concentração de renda afronta o núcleo essencial dos valores inspiradores das políticas de reforma agrícola, fundiária e agrária no Brasil.

Pelo exposto, declaro a inconstitucionalidade dos arts. 23 e 24 da Lei nº 13.465/2017.

6. A APLICAÇÃO DOS NOVOS INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO TERRITÓRIO DE FERNANDO DE NORONHA

Para além do território amazônico, a Lei nº 13.465/2017 estendeu os novos instrumentos de regularização fundiária à **ilha de Fernando de Noronha** e às demais ilhas oceânicas e costeiras. Vide:

“A Lei nº 13.465/2017
.....

ADI 5787 / DF

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.”

Afirma-se não existir possível compatibilização do regime de regularização fundiária instituído pela Lei nº 13.465/2017, **baseado na titulação dominial dos ocupantes**, com a preservação ambiental do ecossistema natural do arquipélago de Fernando de Noronha.

Acentua-se que todo o território da ilha integra o domínio público do Estado de Pernambuco, não existindo imóveis particulares na região. Os moradores residem em imóveis públicos mediante concessão de direito real de uso, retornando o bem à posse do Estado caso deixem de residir no imóvel ou de utilizá-lo em conformidade com sua destinação socioambiental.

Sustenta-se que a aplicação das novas disposições da Lei nº 13.465/2017 acarretará consequências incompatíveis com a preservação dos recursos naturais e ecossistemas existentes no arquipélago de Fernando de Noronha. **A título de exemplo, destaca-se a possibilidade dos ocupantes adquirirem o direito de propriedade sobre os imóveis públicos em áreas especialmente protegidas, realizar o parcelamento do solo, instituir loteamentos com controle de acesso e condomínios de lotes, utilizar os imóveis para fins comerciais, além de outras formas de especulação financeira, com grave risco de lesão ao meio ambiente e prejuízo à sua preservação para as presentes e futuras gerações (CF, art. 225).**

O Advogado-Geral da União, em sua manifestação, esclarece que o art. 106 da Lei nº 13.465/2017 foi editado com o propósito de *“explicitar definitivamente”* que a ilha de Fernando de Noronha e as demais ilhas oceânicas e costeiras são bens do domínio da União, sujeitando-se ao mesmo regime dos demais imóveis públicos federais. Veja-se:

“27. Em relação ao disposto no art. 106 da Lei nº

ADI 5787 / DF

13.465/2017, que clarifica aplicar-se o disposto no referido instituto de ordem legal à ilha de Fernando de Noronha e às demais ilhas oceânicas e costeiras, em conformidade com a legislação patrimonial em vigor, **cabe ressaltar que o referido artigo tem o propósito de 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.

28. Esse aspecto é referendado pela legislação em vigor, que não as diferencia dos demais imóveis da União quanto à questão patrimonial. Há que se considerar, ainda, a existência de diversas normas específicas que tratam de conservação do meio ambiente e de segurança, entre outras, mas não no âmbito da dominialidade.

29. Não se pode confundir as normas de uso e ocupação do solo com a legislação geral de regência do patrimônio. A questão do uso e ocupação do solo é discutida e determinada localmente, no caso de Fernando de Noronha, entre União e o Estado de Pernambuco (representados por órgãos e autarquias com interesses na área) e a população local, podendo ainda contar com a participação de agentes e público de todo o país.

30. Nas demais ilhas, o regramento para o uso e ocupação do solo conta ainda com mais um ente federativo importantíssimo – o município, de tal modo que a questão da dominialidade é quase secundária, quando da avaliação da vocação dessas áreas.

31. A afetação de determinadas áreas para reserva ambiental ou área de segurança, por exemplo, são apartadas da propriedade, pois abrangem um interesse da coletividade. Verdade que guardam elevada sinergia, pois se alcançarem áreas de particulares incumbirá desapropriações, questões judiciais, etc. Em resumo, o interesse público nesse tipo de uso prevalece sobre o interesse particular.

32. Diferentemente do disposto na ADI, onde é relatado que *“significa a possibilidade de privatização dessas terras”*, a

ADI 5787 / DF

proposição contida na lei é vincular o domínio definitivo da ilha à União, cuja responsabilidade é determinar a vocação e os usos mais adequados àquele ambiente, após ampla discussão.

33. Cabe ressaltar que, conforme já citado anteriormente, não há dispositivo legal que diferencie as ilhas oceânicas e costeiras dos demais imóveis da União, tampouco que nelas se utilizem outros instrumentos de gestão (destinação) de parcelas de terrenos para quem quer que seja, que não aqueles amplamente conhecidos e utilizados pela União na gestão dos demais imóveis públicos sob sua gestão.

34. Importante lembrar que é incabível a gestão de bens imóveis da União, seja por órgãos e entidades federais, por particulares ou ainda por Estados e Municípios, quando não expressamente autorizados pela Secretaria do Patrimônio da União, órgão da estrutura do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que tem a responsabilidade e competência para promover a gestão patrimonial da carteira imobiliária da União, conforme previstos nos normativos de ordem legal. Logo, os novos instrumentos trazidos pela Lei nº 13.465/2017, serão aplicados “no que couber, onde, quando e como”, segundo as regras de uso e ocupação do solo.

35. Complementarmente, ressalte-se a recente decisão do STF na RE 636199, de 27 de abril de 2017, que pôs fim a longa discussão quanto à manutenção dos terrenos da União, constituídos por terrenos de marinha e acrescidos, nas ilhas oceânicas e costeiras sedes de municípios, iniciada com a Emenda Constitucional nº 46, de 5 de maio de 2005, que alterou o art. 20 da Constituição Federal de 1988, onde são definidos quais são os bens da União, para excluir dentre as ilhas oceânicas e costeiras, 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 (da CF/88). Essa decisão manteve com a União o domínio dos terrenos constituídos por terrenos de marinha e acrescidos, apartando-os dos terrenos centrais da ilha que então se constituem em bens

ADI 5787 / DF

municipais.

36. Diante do exposto, fica evidenciado que a determinação contida no artigo 106 da Lei nº 13.465/2017 - e contestada na ADI - referente à gestão das ilhas costeiras e oceânicas, em especial a ilha (oceânica) de Fernando de Noronha, clarifica que aquele bem pertence à União, e nesse contexto, se submete aos mesmos ditames atinentes aos demais imóveis públicos federais, aplicando-se, assim, todo o disposto na legislação patrimonial no que concerne à gestão da ilha de Fernando de Noronha e demais ilhas oceânicas e costeiras.”

Em poucas palavras, a União afirma que o dispositivo questionado (Lei nº 13.465/2017, art. 106) foi editado com o propósito de “*explicitar definitivamente*” que as ilhas oceânicas e costeiras, assim como Fernando de Noronha, constituem domínio territorial da União e, por isso, sujeitam-se ao mesmo regime jurídico aplicável aos demais bens dominiais do ente central da Federação.

Acolhendo a manifestação da AGU, o eminente Relator reforça, em seu douto voto, que “*o art. 106 da Lei nº 13.465/2017 visa a explicitar que as ilhas oceânicas e costeiras são de domínio da União e, dessa forma, inserem-se no mesmo conceito de bem público inerente aos demais imóveis públicos da União*”.

Pedindo vênias, divirjo do Relator.

Antes de mais nada, a leitura dos argumentos expostos pelo Advogado-Geral da União parece sugerir que o dispositivo impugnado teria sido editado com o fim de declarar a propriedade da União sobre Fernando de Noronha.

Sob esse aspecto, a título de esclarecimento, rememoro que a Constituição Federal conferiu o domínio das ilhas oceânicas e costeiras à União (CF, art. 20, II) — ressalvadas as áreas sob domínio estadual, municipal ou particular (CF, art. 26, II) e, após a EC nº 46/2005, as ilhas costeiras sedes de municípios (excetuadas as áreas afetadas ao serviço público federal e às suas respectivas unidades de conservação ambiental).

ADI 5787 / DF

A ilha de Fernando de Noronha, contudo, foi objeto de disposição específica do ADCT, segundo a qual restou extinto o domínio federal sobre a ilha de Fernando de Noronha, cujo território foi reincorporado ao Estado de Pernambuco. Vide:

“ADCT

.....
Art. 15. Fica extinto o Território Federal de Fernando de Noronha, sendo sua área **reincorporada ao Estado de Pernambuco.**”

A dominialidade do Estado de Pernambuco sobre a ilha de Fernando de Noronha não é diminuída nem limitada pelo território das unidades de conservação instituídas pela União no arquipélago de Fernando de Noronha — a Área de Proteção Ambiental de Fernando de Noronha, Atol das Rocas e Penedos de São Pedro e São Paulo (Decreto nº 92.755/1986) e o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (Decreto nº 96.693//1988). Ambas as unidades de conservação situam-se no território pernambucano de Fernando de Noronha, embora sujeitas ao regime especial de proteção ambiental instituído pela União.

Feitas essas considerações, observo que a aplicação dos instrumentos de regularização fundiária previstos na Lei nº 13.465/2017 à ilha de Fernando de Noronha põe em risco a preservação da fauna, da flora, dos recursos naturais e de todas as funções ecológicas e ecossistemas existentes no arquipélago brasileiro consagrado pela UNESCO como Patrimônio Natural Mundial.

A área do Parque Nacional Marinho compreende 70% do território da ilha de Fernando de Noronha (Plano de Uso ICMBio, 2024), integrando o Sistema de Unidades de Conservação (SNUC) como unidade de proteção integral, destinada à preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica (Lei nº 9.985/2000, art. 8º, III). O único uso sustentável e compatível com a preservação do

ADI 5787 / DF

Parque consiste na realização de pesquisas científicas e atividades de recreação em contato com a natureza e turismo ambiental (Lei nº 9.985/2000, art. 11).

Embora a Área de Preservação Ambiental existente na ilha (APA de Fernando de Noronha - Rocas - São Pedro e São Paulo) seja compatível “*com um certo grau de ocupação humana*” (Lei nº 9.985/2000, art. 15, *caput*), o fato é que, especificamente na ilha de Fernando de Noronha, apenas uma parcela mínima do território é compatível com a utilização agrícola — a Zona Agropecuária (Zagra), destinada ao uso sustentável das comunidades tradicionais, **correspondente a 29 (vinte e nove) hectares ou 3,9% do território da APA**, conforme o zoneamento ambiental instituído no Plano de Manejo do ICMBio (2022).

O arquipélago de Fernando de Noronha sujeita-se a rigorosos parâmetros de controle da ocupação humana e do uso dos recursos naturais, em atenção e respeito às suas excepcionais qualidades do ponto de vista da diversidade biológica, aos atributos estéticos das paisagens naturais e sua beleza cênica, à importância dos seus processos ecológicos e à identidade e modo de vida das comunidades locais.

Por isso não resta dúvidas quando ao fato do art. 106 da Lei nº 13.465/2017 violar frontalmente os princípios orientadores da proteção ao meio ambiente equilibrado (CF, art. 225, *caput*). Impensável a utilização do território da ilha de Fernando de Noronha para fins de titulação dominial de eventuais invasores, transformando o paraíso de grande importância ecológica e beleza cênica, tombado como Sítio do Patrimônio Mundial Natural (2011), em área destinada a loteamentos urbanos, condomínio de lotes e demais instrumentos de regularização fundiária e urbana.

Ante o exposto, **declaro a inconstitucionalidade** do art. 106 da Lei nº 13.465/2017.

SEGUNDA PARTE

DISPOSITIVOS DECLARADOS CONSTITUCIONAIS

7. A EXTINÇÃO ANTECIPADA DAS CONDIÇÕES RESOLUTIVAS DO TÍTULO DE DOMÍNIO OU CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO

A seguir, insurgem-se os autores contra o art. 4º da Lei nº 13.465/2017 na parte em que dispõe sobre a extinção das condições resolutivas incidentes sobre os títulos dominiais.

Segundo as regras do PRFA/2009, a regularização dos imóveis rurais ocorre **mediante a estipulação de condições resolutivas** ao título dominial, com prazo de vigência de 10 anos, para garantir que o imóvel seja utilizado em conformidade com os objetivos da Política Agrária.

Assim, nos termos da Lei nº 11.952/2009, o beneficiário deveria cumprir as seguintes condições, **sob pena de reversão do imóvel ao domínio público da União:**

“Art. 15. O título de domínio ou, no caso previsto no § 4º do art. 6º, o termo de concessão de direito real de uso deverão conter, entre outras, **cláusulas sob condição resolutiva pelo prazo de 10 (dez) anos**, que determinem:

I - o aproveitamento racional e adequado da área;

II - a averbação da reserva legal, incluída a possibilidade de compensação na forma de legislação ambiental;

III - a identificação das áreas de preservação permanente e, quando couber, o compromisso para sua recuperação na forma da legislação vigente;

IV - a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e

V - as condições e forma de pagamento.”

A autora insurge-se contra o § 2º do art. 15 da Lei nº 11.952/2009

ADI 5787 / DF

(incluído pela Lei nº 13.465/2017), pelo qual possibilitou-se a **extinção antecipada** das condições resolutivas, **em apenas três anos**, mediante pagamento integral do preço do imóvel segundo o valor da terra nua estipulado pelo INCRA para fins de reforma agrária. Veja-se:

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

.....
‘**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

ADI 5787 / DF

imóveis de até um módulo fiscal.

§ 4º (Revogado).

§ 5º (Revogado).”

Sustenta-se a inconstitucionalidade da extinção das condições resolutivas ao argumento de que, liberado do gravame, o ocupante estaria livre para exercer atividades proibidas e incompatíveis com a destinação socioambiental do imóvel.

Ocorre que as obrigações em questão não surgem do título administrativo (título dominial ou termo de concessão de direito), mas da própria legislação nacional. Nem a quitação antecipada nem o decurso do prazo contratual (10 anos) tornam o imóvel ou seu proprietário imunes à legislação ambiental e trabalhista, que continuaram a reger as relações de trabalho e de exploração da terra.

Ante o exposto, acompanhando o Relator, julgo improcedente o pedido, e reafirmo a constitucionalidade do art. 4º da Lei nº 13.465/2017 na parte em que modificou o art. 15 da Lei nº 11.952/2009 e seus respectivos incisos e parágrafos.

8. COMPRA DE IMÓVEIS RURAIS EM DINHEIRO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

Impugna-se a norma autorizadora da aquisição de imóveis mediante contrato de compra e venda ou arrematação judicial para fins de destinação ao Programa Nacional de Reforma Agrária (Lei nº 8.629/1992, art. 5º, § 7º, incluído pela Lei nº 13.465/2017). *Verbis*:

“Art. 5º (...)

.....
§ 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

ADI 5787 / DF

estabelecida em regulamento.”

Alega-se que a aquisição de imóvel por meio de pagamento em dinheiro viola a regra segundo a qual os ex-proprietários de imóveis expropriados para fins de reforma agrária serão indenizados exclusivamente mediante títulos da dívida agrária (CF, art. 184, *caput*).

Constata-se, de plano, que a pretensão de inconstitucionalidade em questão resulta de uma **confusão conceitual** entre o instituto da desapropriação judicial por interesse social prevista no art. 184 da Constituição e a Política Nacional de Reforma Agrária.

O pagamento mediante títulos da dívida agrária destina-se à indenização do proprietário de imóvel que sofreu a desapropriação judicial para fins de reforma agrária. Não se trata de contrato voluntário de compra e venda de imóvel, mas de ato de expropriação, motivado pelo descumprimento da função social da propriedade rural.

Embora a desapropriação seja um importante instrumento da Política Nacional de Reforma Agrária, não é o único. O Decreto nº 433/1992 disciplina a aquisição de imóveis, para fins de reforma agrária, **por meio de compra e venda**, nos termos da lei.

Desse modo, julgo **improcedente** o pedido no ponto.

9. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA — PAGAMENTO DA COMPLEMENTAÇÃO DE INDENIZAÇÃO MEDIANTE PRECATÓRIO

De outro lado, a Lei nº 13.465/2017 incluiu o § 8º no art. 5º da Lei nº 8.629/93 (Lei da Reforma Agrária), dispondo que, nas desapropriações para fins de reforma agrária, a condenação ao pagamento de valor excedente ao oferecido pela entidade expropriante será paga mediante precatório:

Lei nº 8.629/93

.....
Art. 5º. (...)
.....

§ 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.

Alega-se que o pagamento do valor complementar mediante precatório viola a determinação constitucional no sentido de que a indenização seja feita por meio de títulos da dívida agrária (CF, art. 184, *caput*).

Ocorre que a União tem sustentado, em diversas instâncias, que o pagamento imediato da parcela complementar em títulos da dívida agrária prejudica a organização orçamentária do Estado, **pois cria despesa não prevista nem autorizada**, a qual refoge à sistemática dos precatórios.

Nesse sentido, a exposição de motivos da legislação questionada:

“14. Ainda em relação ao art. 5º da Lei nº 8.629/93 propõe-se o acréscimo de um parágrafo, com a previsão de que a complementação de valores indenizatórios, na hipótese de decisão judicial transitada em julgado fixar o valor da indenização da terra nua ou das benfeitorias indenizáveis em valor superior ao ofertado pelo expropriante no início do processo, seja feita na forma do art. 100 da Constituição, por meio de precatório.

Essa medida visa corrigir uma disfunção hoje verificada no sistema de pagamentos de indenização complementar em processos de desapropriação agrária, segunda a qual o cumprimento de decisão judicial que fixa indenização complementar relativa à terra nua seja feito pelo lançamento

ADI 5787 / DF

de TDAs complementares, com imediato impacto orçamentário e financeiro, impoem uma série de dificuldades e riscos de execução orçamentária, em razão da não observância do regime de precatórios nesses casos."

Não vislumbro, portanto, ofensa à Constituição, uma vez que o pagamento da parcela complementar mediante precatório objetiva compatibiliza adequadamente o dever de indenizar do Estado (CF, art. 184, *caput*) com o princípio da programação orçamentária (CF, art. 165) e a sistemática dos precatórios (CF, art. 100).

Nesse sentido, inclusive, orienta-se a jurisprudência desta Corte:

EMENTA: 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 247866, Relator(a): ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 09-08-2000, DJ 24-11-2000 PP-00105 EMENT VOL-

Dese modo, **julgo improcedente** o pedido, no ponto, e declaro a constitucionalidade do § 8º do art. 5º da Lei nº 8.629/93 (incluído pela Lei nº 13.465/2017).

10. INSURGÊNCIA CONTRA SUPOSTA “PRECARIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS”

Insurge-se, ainda, o Partido dos Trabalhadores contra os §§ 6º e 7º da Lei nº 8.629/93 (incluídos pela Lei nº 13.465/2017), à alegação de que tais disposições caracterizariam situação de “precarização dos assentamentos” de trabalhadores rurais:

Original	Redação dada pela Lei nº 13.465/2017
Art. 17. O assentamento de trabalhadores rurais deverá ser efetuado em terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada.	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

Alega-se que o estabelecimento de prazos ao Poder Público para a consolidação dos assentamentos caracterizaria “*atitude conspiratória contra o programa de reforma agrária*” e situação de “*emancipação forçada*” dos assentamentos.

Essencialmente a agremiação partidária alega que, além do reconhecimento **formal**, os assentamentos precisam de regularização **material**, mediante investimentos públicos para a instituição das infraestruturas urbanas necessárias ao atendimento das necessidades sociais da população envolvida.

No ponto, entendo que a argumentação deduzida pela autora em termos genéricos e vagos traduz muito mais uma crítica aos gestores públicos do que efetiva impugnação aos dispositivos legais questionados.

É bastante claro que os §§ 6º e 7º da Lei nº 8.629/93 foram editados com o fim de aumentar a segurança jurídica da população ocupante de áreas irregulares. Ao contrário de “*precarizar*”, as disposições “*consolidam*” assentamentos antigos (quinze anos) e estabelecem prazo razoável para que a atuação do Poder Público.

Rejeito, desse modo, o pedido.

11. CONCESSÃO DE TÍTULOS DOMINIAIS AO INVÉS DE DIREITO REAL DE USO

Por fim, alega-se que o § 4º do art. 18 da LRA (alterado pela Lei nº 13.465/2017) estaria em desconformidade com a função social da propriedade e com a Política de Reforma Agrária.

Original	Lei nº 13.465/2017
Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á através de títulos de domínio ou de	Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão

ADI 5787 / DF

concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos.	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.
§ 4º É facultado ao beneficiário do programa de reforma agrária, individual ou coletivamente, optar pela CDRU, que lhe será outorgada na forma do regulamento.	§ 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 os autores, antes da reforma, os assentados podiam “optar” pela obtenção do direito real de uso. As novas regras, contudo, em sua visão, ao afastarem a possibilidade de opção pelo CDRU, teriam adotado uma política legislativa fundada na titulação dominial.

Alega-se que a concessão de títulos de domínio aos assentados favorece a concentração fundiária e a mercantilização dos imóveis rurais, pois, nessa linha argumentativa, as pressões econômicas e sociais levam os beneficiários da titulação a entregarem seus imóveis rurais ao mercado imobiliário. Já os concessionários de direito real de uso mantém a posse e a exploração econômica do imóvel rural no âmbito familiar, com transmissão de posse aos herdeiros, de modo a preservar a função social da terra.

Não obstante a relevância dos argumentos, constata-se que a autora, partindo de suposições abrangentes quanto aos propósitos do legislador e às intenções dos órgãos de execução da Política de Reforma Agrária, manifesta muito mais uma crítica de índole política ao conteúdo da Lei da Reforma Fundiária do que um efetivo juízo quanto à sua constitucionalidade.

A nova redação dada ao § 4º do art. 18 da Lei nº 8.229/93 **não suprimiu** a possibilidade de regularização dos assentamentos mediante a concessão do direito real de uso. Tanto a outorga de título de domínio quanto a da CRDU estão expressamente previstas no dispositivo em

ADI 5787 / DF

questão.

Incumbe aos órgãos responsáveis pela execução da Política de Reforma Agrária a definição quanto à escolha da forma mais adequada de formalizar a posse definitiva da terra, levando em conta critérios técnicos em atenção às características de cada projeto de assentamento.

Assim, não havendo como presumir, em abstrato, pela vantagem de uma forma de regularização sobre a outra (título de propriedade ou direito real de uso) e considerando, ainda, não caber ao Poder Judiciário sub-rogar-se no papel reservado ao legislador, para substituir as decisões políticas legitimamente adotadas pelo Poder Legislativo, rejeito a alegação de inconstitucionalidade do art. 18, § 4º, da Lei nº 8.229/93 (na redação dada pela Lei nº 13.465/2017).

12. INSTALAÇÃO DIFERIDA DAS INFRAESTRUTURAS ESSENCIAIS

A regularização fundiária pressupõe a instalação das infraestruturas essenciais e o atendimento às exigências fundamentais de ordenação da cidade (saneamento básico, energia elétrica, iluminação pública, mobilidade urbana, atendimentos básicos etc).

Insurgem-se os autores contra a norma do art. 36, § 3º, da Lei nº 13.465/2017, segundo a qual a instalação definitiva das infraestruturas essenciais pode ser **postergada** para **após a conclusão da REURB**. Vide:

“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.”

Sustenta-se que a norma em questão caracterizaria permissão à

ADI 5787 / DF

criação de “*ciudades de papel*”, com precarização da moradia, além de configurar hipótese de “*anistia aos loteadores*”, pois a responsabilidade pela instalação das infraestruturas básicas e vias de circulação recai sobre os loteadores (Lei nº 6.766/1979, arts. 18 e 50), constituindo crime a criação de loteamento com inobservância de tais regras.

No ponto, acentuo que a Política Fundiária não deve se limitar apenas à regularização jurídica do uso e da ocupação do solo mediante titulação dos ocupantes. A ordem constitucional exige a regularização fundiária **plena ou integral**, assim estruturada em quatro dimensões: **jurídica** (regularização da ocupação ilegal), **urbanística** (observância das funções sociais dos imóveis rurais e urbanos), **ambiental** (desenvolvimento sustentável) e **social** (redução das desigualdades sociais e regionais).

O direito de moradia transcende o simples abrigo físico (tijolo e telhas), compreendendo, ainda, a garantia de segurança, o acesso aos meios de mobilidade urbana, a disponibilidade de espaços de lazer e convívio comunitário, e demais condições necessárias ao bem-estar dos moradores e da população.

Acontece, no entanto, que a finalidade de uma política de regularização fundiária urbana consiste justamente em integrar assentamentos irregulares ou clandestinos à ordenação da cidade. Não haveria necessidade de regularização alguma se tais ocupações já estivessem adequadas às normas de urbanização.

Proibir a regularização de loteamentos por faltar-lhes a necessária infraestrutura básica significa obstar a realização de qualquer política de regularização fundiária, o que não faz sentido algum diante da existência de mandamento constitucional expresso quanto ao dever do Estado de promover o pleno funcionamento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos seus habitantes.

Sendo assim, rejeito o pedido.

13. O SISTEMA DE REGISTRO ELETRÔNICO DE IMÓVEIS

ADI 5787 / DF

Por fim, insurgem-se o PSOL, no âmbito da ADI 6787, contra o art. 76 da Lei nº 13.465/2017, que estabelece o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis. Eis o teor da norma impugnada:

“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 preferencialmente por meio eletrônico, na forma dos arts. 37 a 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

§ 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

ADI 5787 / DF

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)

No mérito, alega que a implantação e operação do SREI por uma pessoa jurídica de direito privado — o Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR) — estaria violando (a) as competências do Poder Judiciário estadual e distrital e dos delegatários de serviços notariais e de registro; (b) o direito à autodeterminação informativa (proteção de dados); (c) a vedação à destinação de emolumentos à pessoa jurídica de direito privado (art. 76, § 9º); além de exceder a competência do agente regulador (Conselho Nacional de Justiça) para regular e fiscalizar o ONR.

Não assiste razão ao autor.

O Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis foi criado para facilitar a troca de informações entre os cartórios, o Poder Judiciário, a Administração Pública e os usuários em geral, por meio da digitalização dos processos de registro de imóveis.

A digitalização dos registros de imóveis por meio do SREI aumenta a acessibilidade dos usuários aos dados registrados em serventias situadas em qualquer lugar do País, aumentando a eficiência do sistema de registro imobiliário e diminuindo os custos ao usuário.

A sistemática instituída pelo SREI não resulta em criação ou desmembramento de serventias, nem atinge interesses predominantemente locais. Como bem acentuado pela AGU, sequer

ADI 5787 / DF

haveria como normas estaduais disporem sobre um **repositório nacional eletrônico** de dados, o que extrapolaria o âmbito meramente regional das competências dos entes subnacionais. Não vislumbro, desse modo, usurpação das competências dos Estados e do Distrito Federal ou dos respectivos órgãos do Poder Judiciário.

Além disso, o SREI opera como uma plataforma online de conexão direta entre o usuário e a respectiva serventia extrajudicial. **Nenhum ato registral é realizado pelo ONR**, cabendo às próprias serventias, com absoluta exclusividade, a prestação dos serviços registrais solicitados por meio do sistema digital. Isso significa que **a responsabilidade pela segurança, guarda e conservação de dados também recai sobre os oficiais de notas e registradores**, exatamente como já ocorria antes da implantação do sistema.

A atuação do Operador Nacional do Sistema (ONR) restringe-se, apenas, à integração dos cartórios de registro de imóveis em uma rede digital, facilitando o acesso do usuário aos serviços. Assim, o ONR não exerce atividade-fim dos cartórios, não havendo situação de usurpação das atribuições privativas dos oficiais de registro (CF, art. 236).

No tocante à competência do CNJ, observo que a Constituição Federal inseriu os serviços notariais e registrais na estrutura no Poder Judiciário, submetendo tais atividades ao Poder **fiscalizatório** do Poder Judiciário:

“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 é órgão do Poder Judiciário investido de competência **normativa, fiscalizatória e correicional** sobre

ADI 5787 / DF

“serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos Tribunais” (CF, art. 103-B, § 4º, III).

Ainda que formalmente a ONR não configure órgão do Poder Judiciário nem exerça atividade registral, trata-se de entidade criada com a **única e exclusiva finalidade** de prestar serviços auxiliares aos cartórios de registro de imóveis. Inclusive as normas do estatuto social da entidade a submetem ao cumprimento das normas editadas pelo CNJ.

Por fim, o custeio do sistema mediante trespasse de recursos privados dos delegatários de registros de imóveis ajusta-se ao modelo de delegação previsto na Constituição (CF, art. 236), pois os serviços de registro de imóveis são prestados em caráter privado. **Desse modo, incumbe aos titulares das serventias suportar os custos da instalação da infraestrutura de dados necessária a operação dos serviços delegados, sob controle do CNJ.**

Ante o exposto, julgo improcedente o pedido.

DISPOSITIVO

Sendo assim, pelas razões expostas, **não conheço** da ADI 5.883, **conheço em parte** das ADIs 5.771, 5.787 e *“in totum”* da 6.787, e nessa extensão, **julgo improcedente** o pedido formulado na ADI 6.787 e **parcialmente procedentes** as ADIs 5.771 e 5.787, nos seguintes termos:

I - DECLARO A INCONSTITUCIONALIDADE:

(i) da regularização de ocupações de até 2.500 hectares no território da Amazônia Legal (**Lei nº 13.465/2017, art. 4º, no que modifica o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952/2009**);

(ii) da venda de terras da União por valores irrisórios, inferiores a 10% do preço de mercado (**Lei nº 13.465/2017, art. 4º, no que modifica o §**

ADI 5787 / DF

1º do art. 12 da Lei nº 11.952/2009);

(iii) extensão dos instrumentos da regularização urbana à zona rural (Lei nº 13.465/2017, art. 11, I, expressão normativa “*ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural*” e § 6º, art. 60 e art. 63);

(iv) da legitimação fundiária para os fins do REURB-E (Lei nº 13.465/2017, arts. 23 e 24);

(v) da aplicação dos novos instrumentos de regularização fundiária no território de Fernando de Noronha (Lei nº 13.465/2017, art. 106);

II — DECLARO A INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL, COM INTERPRETAÇÃO CONFORME

(vi) da dispensa de vistoria para fins de verificação do cumprimento das condições resolutivas (Lei nº 13.465/2017, art. 4º, **no que modificou o caput do art. 16 e incluiu os §§ 1º, 2º e 3º todos da Lei nº 11.952/2009);**

III - DECLARO A CONSTITUCIONALIDADE:

(vii) da compra de imóveis rurais em dinheiro para fins de reforma agrária (Lei nº 13.465/2017, art. 2º, na parte em que inclui o § 7º ao art. 5º da Lei nº 8.629/93);

(viii) do pagamento da complementação de indenização mediante precatório (Lei nº 13.465/2017, art. 2º, na parte em que inclui o § 8º ao art. 5º da Lei nº 8.629/93);

(ix) da consolidação dos assentamentos antigos (Lei nº 13.465/2017, art. 2º, na parte em que incluiu os §§ 6º e 7º ao art. 17 da Lei nº 8.629/93);

(x) da concessão de títulos dominiais ao invés de direito real de uso (Lei nº 13.465/2017, art. 2º, na parte em que modificou o § 4º do art. 18 da Lei nº 8.629/93);

(xi) da instalação diferida das infraestruturas essenciais (Lei nº 13.465/2017, art. 36, § 3º);

(xii) da criação do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (Lei nº

ADI 5787 / DF

13.465/2017, art. 76).

(xiii) da extinção antecipada das condições resolutivas do título de domínio ou concessão de direito real de uso (Lei nº 13.465/2017, art. 4º, no que modifica o § 2º do art. 15 da Lei nº 11.952/2009);

É como voto.