



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**N.º 191 /2018 – SFCONST/PGR**  
**Sistema Único n.º 374.612 /2018**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.771/DF**

**REQUERENTE:** Procuradoria-Geral da República

**INTERESSADO:** Presidente da República

**RELATOR:** Ministro Luiz Fux

Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux,

**CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 13.465/2017. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL E URBANA. INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS. LEI RESULTANTE DA CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA. NÃO OBSERVÂNCIA DO REQUISITO DE URGÊNCIA. PRIVATIZAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS SEM ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. AFRONTA À AUTONOMIA MUNICIPAL POR NORMAS SOBRE ORDENAMENTO TERRITORIAL URBANO. INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS. PRIORIZAÇÃO DA TITULAÇÃO EM DETRIMENTO DE MEDIDAS EFETIVAS QUANTO AO DIREITO À MORADIA. OFENSA AO DIREITO À MORADIA, ÀS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE, À FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E AO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO.**

1. Os vícios relacionados à ausência dos requisitos de relevância e urgência, bem como à regulamentação de matéria vedada pela Constituição, na via da medida provisória, não são afastados pela sua conversão em lei.
2. Medida provisória que se propõe a reestruturar a legislação sobre regularização fundiária urbana e rural não atende ao requisito de urgência, previsto no art. 62–*caput* da Constituição.
3. Inconstitucionalidade formal do art. 109, na parte em que revoga os arts. 14 e 15 da LC 16/1993. A regulamentação do procedimento contraditório especial para o processo de desapropriação rural para fins de reforma agrária é matéria reservada a lei complementar (Constituição, art. 184–§3.º) e não pode ser objeto de medida provisória (Constituição, art. 62–§1.º–III).

4. Normas que concedem desconto na venda de imóveis públicos e no valor do preço público pelo uso privativo de área da União devem ser precedidas de estudo de impacto orçamentário e financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT. Inconstitucionalidade dos arts. 12-§1.º e 38-parágrafo único da Lei 11.952/2008, art. 18-§5.º da Lei 8.629/1993 e do art. 18-A da Lei 9.636/1998, com redação da Lei 13.465/2017.

5. A Lei 13.465/2017 extrapolou a competência da União para legislar sobre normas gerais de direito urbanístico (Constituição, art. 24-I) e avançou sobre a competência dos Municípios (Constituição, arts. 30-I e VIII e 182-§2º), ignorando a posição de protagonismo desses entes acerca das matérias urbanísticas.

6. A distribuição de títulos dominiais, decorrentes da privatização de terras públicas e privadas, desacompanhada das medidas necessárias ao exercício do direito de habitação não se coaduna com a ordem constitucional e com o próprio objetivo da regularização fundiária, que deve ter por escopo não a formalização de títulos, mas a garantia da integração dos ocupantes dos imóveis à vida urbana e à vida rural.

7. A regularização fundiária urbana, como instrumento de política urbana, deve orientar-se não só pela formalização da propriedade, mas também pela garantia do exercício do direito à cidade e à moradia, que abrange habitação, trabalho, lazer, mobilidade, educação, saúde e desenvolvimento sustentável.

8. Afronta as normas constitucionais de proteção do meio ambiente previsão legal que obriga a prévia realização de estudos técnicos ambientais apenas quando a região a ser objeto de regularização estiver situada em unidade de conservação de uso sustentável, área de preservação permanente ou de proteção de mananciais.

9. Não respeita o regime constitucional de proteção da propriedade e de destinação de imóveis públicos a criação de novo instituto denominado legitimação fundiária, como forma de aquisição originária do direito real de propriedade pública ou privada ocupada em área objeto de regularização fundiária.

10. O instituto da legitimação fundiária não se coaduna com a vedação de usucapião de imóveis públicos (Constituição, art. 183-§3.º), o regime de usucapião de imóveis privados (Constituição, art. 183-*caput*) e a exigência de prévia e justa indenização para desapropriação por necessidade ou utilidade pública (Constituição, art. 5.º-XXIV).

11. Ofende o princípio da isonomia a instituição de requisitos mais rigorosos para população de baixa renda usufruir de política pública de regularização fundiária urbana em relação aos exigidos da população com melhores condições financeiras.

12. A previsão de que a implantação da infraestrutura essencial ocorra apenas após a conclusão da regularização fundiária urbana mitiga a função social da propriedade e da cidade e precariza o direito à moradia.

13. Usurpa a reserva de iniciativa do Judiciário para dispor sobre organização das serventias (Constituição, art. 96-II-d) a

criação do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, a ser implementado pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, e a vinculação dos serviços de registros públicos a essa nova configuração.

14. Não é compatível com o modelo constitucional de delegação dos serviços notariais e de registro (Constituição, art. 236) a criação do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico, pessoa jurídica de direito privado, para fins de implementação do novo sistema.

15. A criação de entidade desvinculada da estrutura do Judiciário e destinada à implementação do Sistema de Registro Eletrônico afronta o sistema de controle e fiscalização estruturado pela Constituição e atribuído ao Judiciário (Constituição, arts. 236–§1.º, 103-B–§4.º–II e III).

16. O conceito de exploração direta para fins de regularização fundiária de imóveis públicos rurais definido pelo art. 2.º–III da Lei 11.952/2009 afronta os preceitos constitucionais que regem a distribuição de terras públicas rurais.

17. Não se compatibiliza com a política pública de distribuição de terras rurais a revogação de dispositivo da Lei 11.952/2009 que restringia o acesso de agentes públicos (art. 5.º–§2.º).

18. Não respeita a ordem constitucional a ampliação da extensão das áreas que podem ser objeto de regularização fundiária rural na Amazônia Legal, permitindo alienação de terrenos com até 2.500 hectares (Lei 11.952/2009, art. 6.º).

19. É inconstitucional a mitigação das condições resolutivas de título de domínio e de termo de concessão de direito real de uso relativos a imóveis que são objeto de regularização fundiária rural na Amazônia Legal (Lei 11.952/2009, art. 15).

20. O art. 5.º–§7.º da Lei 8.629/1993 determina o pagamento em dinheiro na aquisição de imóvel para implementação do Programa Nacional de Reforma Agrária, o que pode acarretar burla à previsão constitucional de pagamento mediante títulos da dívida agrária.

21. O art. 5.º–§8.º da Lei 8.629/1993 permite a indenização mediante pagamento por precatório no caso de fixação do valor da terra nua em valor superior ao oferecido pelo expropriante, na desapropriação para fins de reforma agrária, o que confronta a previsão do art. 184 da CF.

22. A nova redação do art. 17–§§6.º e 7.º da Lei 8.629/1993 promove a precarização dos assentamentos, uma vez que admite a consolidação de projeto de assentamento pelo mero decurso do prazo de 15 anos, desonerando o Poder Público do implemento de condições básicas necessárias à concretização da reforma agrária, da política agrícola e da função social da propriedade rural.

23. A alteração do art. 18–§4.º da Lei 8.629/1993 está em desacordo com a função social da propriedade rural e com os arts. 184, 186, 187 e 188 da Constituição.

24. É inconstitucional o art. 106 da Lei 13.465/2017, que estende à Ilha de Fernando de Noronha e às demais ilhas oceânicas e costeiras o regime legal instituído.

**25. Afronta o princípio da publicidade a revogação do art. 7.º da Lei 13.240/2015, que estabelecia a obrigatoriedade de a Secretaria do Patrimônio da União divulgar relação de todas as áreas ou imóveis de propriedade da União.**

**– Parecer pelo conhecimento da ação e pela procedência do pedido, ratificando-se os termos da petição inicial.**

## I

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, dirigida contra a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, assim como institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e altera diversos diplomas legais.

Na petição inicial, proposta em agosto de 2017, a Procuradoria-Geral da República expôs detalhadamente as inconstitucionalidades formais e materiais da Lei 13.465/2017. Apontou que o diploma legal é resultado da conversão da Medida Provisória 759, de 11 de julho de 2016, que, por sua vez, não atendeu aos requisitos constitucionais de relevância e urgência (Constituição, art. 62–*caput*) e regulamentou matéria reservada a lei complementar e relativa a direito processual civil (Constituição, art. 62–§1.º–I–*b* e III). Alegou que o conjunto normativo relativo à regularização fundiária rural e urbana não respeita o direito à moradia (art. 6.º), o direito à propriedade e o cumprimento de sua função social (art. 5.º–*caput* e XXIII), a proteção do ambiente (art. 225–*caput*, §1.º–I, II, III e VII e §§2.º e 4.º), a política de desenvolvimento urbano (art. 182–*caput* e §§1.º e 2.º), o dever de compatibilizar a destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (art. 188–*caput*), os objetivos fundamentais da República (art. 3.º–I a III), a proibição de retrocesso, o mínimo existencial e o princípio da proporcionalidade (na faceta de proibição da proteção deficiente), a previsão de que o pagamento de indenizações da reforma agrária será em títulos da dívida agrária (art. 184–*caput*), a exigência de participação popular no planejamento municipal (art. 29–XII) e as regras constitucionais do usucapião especial urbano e rural (arts. 183 e 191).

O Ministro Relator adotou o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (peça 8 do processo eletrônico).

A Presidência da República defendeu a constitucionalidade formal e material da Lei 13.465/2017 (peça 11).

O Presidente do Congresso Nacional afirmou que a exposição de motivos da MPv 759/2016 demonstrou devidamente a relevância e a urgência de disciplinar as matérias em questão. Sustentou que a petição inicial impugnou de maneira genérica e abstrata as normas da Lei 13.465/2017, o que a jurisprudência do STF não admitiria (peça 15).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido (peça 17).

## II

O Senado Federal e a Presidência da República defendem o não conhecimento da ação, ao argumento de que a petição inicial estaria fundamentada em argumentação genérica, o que encontraria impedimento na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A petição inicial aponta inconstitucionalidade formal da Lei 13.465/2017, decorrente da conversão da MPv 759/2016, que não atendeu ao requisito de urgência previsto no art. 62 da Constituição. A alegação foi suficientemente demonstrada no sentido da inexistência do requisito de urgência para dispor sobre regularização fundiária e urbana, tema que demanda amplo debate democrático e estudos técnicos aprofundados, em virtude de envolver problema estrutural do Estado Brasileiro acerca da distribuição de terras e de direito à moradia.

No que se refere à alegação de inconstitucionalidade material, a inicial indica a incompatibilidade integral da Lei 13.465/2017, por fundar-se em premissas que não se coadunam com os preceitos constitucionais. Conforme apontado, a lei impugnada prioriza, como medida de política pública de regularização fundiária rural e urbana, a concessão de títulos de propriedade aos ocupantes de terras públicas, desarticulada de outras medidas igualmente relevantes para a concretização do direito à moradia, da função social da propriedade urbana e rural e das funções sociais da cidade. Em última análise, longe de efetivar verdadeira política pública de regularização fundiária, a Lei 13.465/2017 autoriza a privatização de imóveis,

com a inserção de novas áreas no mercado imobiliário, eximindo o Poder Público das responsabilidades concernentes ao direito de habitação.

A exposição de motivos da MPv 759/2016 menciona, em diferentes trechos, o intuito normativo de concessão de títulos de propriedade:

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

89. Também, a regularização fundiária urbana contribui para o aumento do patrimônio imobiliário do País e representa a inserção de capital na economia, à medida que agrega valor aos imóveis regularizados, os quais, inclusive, tornam-se alvo de tributação (IPTU, ITR, ITBI) ou de cobrança de preços públicos (foros e laudêmos). [...]

138. Ademais, isso possibilitará que a União promova uma política afirmativa em prol da sociedade, trazendo aos particulares maior segurança no que tange aos direitos que ostentam sobre os imóveis, retirando por completo o vínculo público sobre a área, medida que terminará também por favorecer e aquecer o mercado imobiliário.

Considerando que essa é a tônica da lei impugnada, conforme se conclui da leitura da exposição de motivos da MPv 759/2016, não há que se falar em impugnação genérica, devendo ser conhecida a ação direta.

Registre-se, ademais, que a petição inicial indicou especificamente alguns dispositivos, como o art. 23, que dispõe sobre o instituto da legitimação fundiária (nova forma de aquisição originária de direito real de propriedade, no regime da regularização fundiária urbana), os arts. 11, 33 e 35, que mitigam normas de proteção do meio ambiente, o art. 18-§5.º da Lei 8.629/1993, com redação dada pela lei impugnada, que admite a venda de terras públicas a valores inferiores ao preço de mercado.

Pelo exposto, a Procuradoria-Geral da República manifesta-se pelo conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade.

### III

#### 3.1 Ausência do pressuposto constitucional de urgência para edição da Medida Provisória 759/2016

O fato de a Lei 13.465/2017 resultar da conversão da Medida Provisória 758/2016 não convalida a inconstitucionalidade formal do ato do Executivo. Em outras palavras, os vícios relacionados à ausência dos requisitos de relevância e urgência, bem como a regulamentação de matéria vedada pela Constituição, na via da medida provisória, não são afastados pela sua conversão em lei.

É esse o entendimento adotado atualmente pelo Supremo Tribunal Federal:

Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Medida Provisória n.º 144, de 10 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, altera as Leis n.ºs 5.655, de 1971, 8.631, de 1993, 9.074, de 1995, 9.427, de 1996, 9.478, de 1997, 9.648, de 1998, 9.991, de 2000, 10.438, de 2002, e dá outras providências.

2. Medida Provisória convertida na Lei n.º 10.848, de 2004. Questão de ordem quanto à possibilidade de se analisar o alegado vício formal da medida provisória após a sua conversão em lei. A lei de conversão não convalida os vícios formais porventura existentes na medida provisória, que poderão ser objeto de análise do Tribunal, no âmbito do controle de constitucionalidade. Questão de ordem rejeitada, por maioria de votos. Vencida a tese de que a promulgação da lei de conversão prejudica a análise dos eventuais vícios formais da medida provisória.

3. Prosseguimento do julgamento quanto à análise das alegações de vícios formais presentes na Medida Provisória n.º 144/2003, por violação ao art. 246 da Constituição: “É vedada a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada entre 1.º de janeiro de 1995 até a promulgação desta emenda, inclusive”. Em princípio, a medida provisória impugnada não viola o art. 246 da Constituição, tendo em vista que a Emenda Constitucional n.º 6/95 não promoveu alteração substancial na disciplina constitucional do setor elétrico, mas restringiu-se, em razão da revogação do art. 171 da Constituição, a substituir a expressão “empresa brasileira de capital nacional” pela expressão “empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no país”, incluída no §1.º do art. 176 da Constituição. Em verdade, a Medida Provisória n.º 144/2003 não está destinada a dar eficácia às modificações introduzidas pela EC n.º 6/95, eis que versa sobre a matéria tratada no art. 175 da Constituição, ou seja, sobre o regime de prestação de serviços públicos no setor elétrico. Vencida a tese que vislumbra a afronta ao art. 246 da Constituição, propugnando pela interpretação conforme a Constituição para afastar a aplicação da medida provisória, assim como da lei de conversão, a qualquer atividade relacionada à exploração do potencial hidráulico para fins de produção de energia.

4. Medida cautelar indeferida, por maioria de votos.

(ADI-MC 3.090/DF, Relator Ministro Gilmar Mendes, *DJe* 131, 25 out. 2007.)

Nas palavras do Ministro Gilmar Mendes, “*ainda que a medida provisória tenha sido convertida em lei, não há a convalidação de eventuais vícios existentes, razão pela qual permanece a possibilidade do exercício do juízo de constitucionalidade sobre aquela*” (ADI 1.055/DF, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe 168, 31 jul. 2017).

Nesse contexto, é possível a sindicabilidade dos pressupostos de relevância e urgência da Lei 13.465/2017.

A exposição de motivos da MPv 759/2016 não logrou demonstrar a urgência da alteração de diversos diplomas legais que dispõem sobre diferentes institutos acerca da regularização fundiária urbana e rural.

O ato normativo propôs-se a solucionar questões agrárias, relativas a grilagem de terra e desmatamento, que consubstanciam problema estrutural do país. A reforma urbana decorre do crescimento desordenado dos grandes centros urbanos e da explosão demográfica, vivenciados há décadas. Como constatou a petição inicial, não é concebível que, de um momento para o outro, os temas em análise transformem-se em problemas de tamanha urgência que demandem uso do instrumento excepcional e urgente que é a medida provisória, com usurpação da função legislativa ordinária e democrática do Congresso Nacional.

Para legitimar o exercício normativo do Executivo por via de MP, é necessário demonstrar situação imprevisível ou emergencial, que, além de precipitar sujeição da matéria ao processo legislativo ordinário, exija provimento imediato por parte do chefe do Executivo. Observa a esse respeito, corretamente, Clèmerson Merlin Clève:

Embora inexistir expressa determinação constitucional nessa direção, em virtude de sua excepcionalidade, a edição de medida provisória deve ser suficientemente motivada. O §5.º do art. 62 da Constituição, advindo da Emenda Constitucional 32/2001, dispõe que “a deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais”. Diante disso, afirma Soares do Nascimento que a normativa reforçou “a obrigatoriedade de motivação por parte do Executivo, justificando a relevância e urgência no tratamento da matéria objeto de medida provisória. O Decreto 4.176/2002 e a Resolução 01/2002 do Congresso Nacional enfatizam a necessidade de motivação dos atos.

Logo, compete ao Presidente da República demonstrar, mediante a motivação, a ocorrência dos pressupostos autorizadores.

Tal prática facilita o controle da legitimidade das medidas provisórias pelo Legislativo e Judiciário. De outro ângulo, pode prestar-se a refrear o abuso da medida. Com efeito, “se o próprio Governo não demonstra sua efetiva ocorrência, qual a referência a ser utilizada pelos Poderes Legislativo e Judiciário, ao apreciar as medidas provisórias?”.<sup>1</sup>

1 CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Medidas provisórias*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 99-100.



Ademais, reforça o argumento de ausência de urgência o fato de o ato normativo, em diversos dispositivos, remeter a regulamentações futuras,<sup>2</sup> necessárias à aplicação dos institutos disciplinados. Dessa forma, a sua edição não será suficiente para solucionar as questões a que se propõe, dependendo de atos infralegais para a sua efetiva implementação. Evidente, portanto, a ausência do *periculum in mora* necessário para atuação do Presidente da República, em detrimento do Congresso Nacional.

Ausente, portanto, o requisito de urgência previsto no art. 62—*caput* da Constituição.<sup>3</sup>

No que se refere à alegação de que a medida provisória disciplinou matéria pertinente a direito processual civil, vedada pelo art. 62—§1.º—I—*b* da Constituição, é improcedente a ação. Conforme ressaltou a Advocacia-Geral da União, a inclusão dos incisos X e XI no art. 799 do Código de Processo Civil foi feita originariamente pela Lei 13.465/2017, não pela MPv 759/2016.

### 3.2 Ausência de prévia realização de estudo de impacto orçamentário e financeiro

Verifica-se, ainda, inconstitucionalidade formal, por ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro da lei, exigida pelo art. 113 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional 95/2016, que estipula esse requisito para a proposição legislativa que implique renúncia de receita.<sup>4</sup>

2 A título de exemplo, citam-se os seguintes artigos da Lei 13.465/2017:

“Art. 83. Os procedimentos para a Reurb promovida em áreas de domínio da União serão regulamentados em ato específico da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), sem prejuízo da eventual adoção de procedimentos e instrumentos previstos para a Reurb. [...]”

Art. 89. Os procedimentos para a transferência gratuita do direito real de uso ou do domínio pleno de imóveis da União no âmbito da Reurb-S, inclusive aqueles relacionados à forma de comprovação dos requisitos pelos beneficiários, serão regulamentados em ato específico da Secretaria do Patrimônio da União (SPU).”

“Art. 4.º A Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações: [...]”

‘Art. 18. O descumprimento das condições resolutivas pelo titulado implica resolução de pleno direito do título de domínio ou do termo de concessão, declarada no processo administrativo que apurar o descumprimento das cláusulas resolutivas, assegurados os princípios da ampla defesa e do contraditório. [...]”

§9.º Ato do Poder Executivo disporá sobre regulamento para disciplinar o valor e o limite da compensação financeira, além de estabelecer os prazos para pagamento e para a desocupação prevista no §7.º deste artigo.’”

“Art. 98. Fica facultado aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal utilizar a prerrogativa de venda direta aos ocupantes de suas áreas públicas objeto da Reurb-E, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e desde que os imóveis se encontrem ocupados até 22 de dezembro de 2016, devendo regulamentar o processo em legislação própria nos moldes do disposto no art. 84 desta Lei.”

3 “Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.”

4 “Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

O art. 18-A da Lei 9.636/1998, incluído pela Lei 13.465/2017, concedeu 50% de desconto no valor do preço público pelo uso privativo de área da União pelos responsáveis por estruturas náuticas instaladas ou em instalação no mar territorial.<sup>5</sup>

O art. 12–§1.º da Lei 11.952/2009, com redação da Lei 13.465/2017, determinou que o preço do imóvel objeto de alienação no âmbito da regularização fundiária rural na Amazônia Legal 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*”.<sup>6</sup> Por sua vez, o art. 38–parágrafo único da Lei 11.952/2009, com redação da Lei 13.465/2017, conferiu desconto de 50% na venda direta de imóveis da União situados na Amazônia Legal, ocupados irregularmente, após o marco temporal da regularização fundiária rural previsto no art. 5.º–IV da Lei 11.952/2009.<sup>7</sup> O art. 18–§5.º da Lei 8.629/1993, com redação da Lei 13.465/2017, também fixa os mesmos parâmetros para definição de preços de imóveis destinados à distribuição pela reforma agrária.<sup>8</sup>

5 “Art. 18-A. Os responsáveis pelas estruturas náuticas instaladas ou em instalação no mar territorial, nos rios e nos lagos de domínio da União que requererem a sua regularização até 31 de dezembro de 2018 perceberão desconto de 50% (cinquenta por cento) no valor do recolhimento do preço público pelo uso privativo de área da União quanto ao período que antecedeu a data de publicação da Medida Provisória n.º 759, de 22 de dezembro de 2016.

§1.º O desconto de que trata o *caput* deste artigo fica condicionado ao deferimento do pedido de regularização pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

§2.º O disposto no *caput* deste artigo não se aplica aos créditos inscritos em dívida ativa da União.”

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

§1.º 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. [...]”

7 “Art. 38. A União e suas entidades da administração indireta ficam autorizadas a proceder a venda direta de imóveis residenciais de sua propriedade situados na Amazônia Legal aos respectivos ocupantes que possam comprovar o período de ocupação efetiva e regular por período igual ou superior a 5 (cinco) anos, excluídos: I – os imóveis residenciais administrados pelas Forças Armadas, destinados à ocupação por militares; II – os imóveis considerados indispensáveis ao serviço público.

Parágrafo único. Aplica-se a modalidade de alienação prevista no *caput* deste artigo mediante o pagamento do valor máximo da terra nua definido na forma dos §§1.º e 2.º do art. 12 desta Lei, com expedição de título de domínio nos termos dos arts. 15 e 16 desta Lei, aos ocupantes de imóveis rurais situados na Amazônia Legal, até o limite de que trata o §1.º do art. 6.º desta Lei, nas seguintes hipóteses:

I – quando se tratar de ocupações posteriores a 22 de julho de 2008 ou em áreas em que tenha havido interrupção da cadeia alienatória posterior à referida data, desde que observado o disposto nos arts. 4.º e 5.º desta Lei e comprovado o período da ocupação atual por prazo igual ou superior a cinco anos, apurado até a data de entrada em vigor da Medida Provisória n.º 759, de 22 de dezembro de 2016;

II – quando os ocupantes forem proprietários de outro imóvel rural, desde que a soma das áreas não ultrapasse o limite mencionado neste parágrafo único e observado o disposto nos arts. 4.º e 5.º desta Lei”.

8 “Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso – CDRU instituído pelo art. 7.º do Decreto-Lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967. [...]”

São relevantes os dados expostos por estudo realizado pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon):

A nova regra para regularização fundiária na Amazônia, sancionada pelo Presidente Temer em 11 de julho, provocará uma perda ao patrimônio público de 19 bilhões a 21 bilhões de reais. Esse valor corresponde à diferença entre o valor médio de mercado dos imóveis em processo de regularização e o valor a ser cobrado pelo governo, de acordo com as novas regras após a sanção da Medida Provisória 759/2016, convertida na Lei n.º 13.465/2017. Com essa quantia, o governo poderia beneficiar até 9,5 milhões de família ao longo de um ano por meio do Programa Bolsa Família, ou ainda cobrir 14 anos do orçamento destinado ao Ministério do Meio Ambiente em 2017 sem contingenciamento. O montante também equivale a sete vezes as doações internacionais já feitas ao Fundo Amazônia, que apoia projetos de conservação na região.

Esse cálculo considera 25.199 imóveis em processo de regularização fundiária no Programa Terra Legal, que implementa o programa de regularização fundiária em terras federais na Amazônia. A área total ocupada por esses imóveis é de 6,9 milhões de hectares, equivalente a quase 5 vezes a cidade de São Paulo. Os dados dos imóveis foram obtidos junto ao programa em outubro de 2016 e correspondem a áreas já georreferenciadas, cujas áreas se enquadram nas regras de pagamento: imóveis acima de 1 módulo fiscal (73 hectares em média na Amazônia Legal) e de até 2.500 hectares. Imóveis de até 1 módulo fiscal são doados gratuitamente aos ocupantes e, por isso, não foram incluídos no cálculo.

O valor da perda na arrecadação representa a diferença entre o valor médio de mercado dos imóveis (de acordo com pesquisa de mercado de terra na Amazônia de setembro/outubro de 2016) e o valor que poderá ser cobrado pelo governo com base na nova lei. As novas regras estabelecem que o governo poderá cobrar de 10% a 50% do valor mínimo por hectare definido na Pauta de Valores de Terra Nua, elaborada pelo Incra. De acordo com a análise, o preço total de mercado estimado para os imóveis é de 21,2 bilhões de reais. Porém, pelas novas regras, o governo cobrará entre R\$ 486 milhões e R\$ 2,4 bilhões, que representa de 2 a 11% do preço de mercado (Figura 1). Esse valor pode ser parcelado em até vinte anos e o primeiro pagamento é feito após 3 anos da emissão do título. Além disso, se os ocupantes optarem pelo pagamento à vista, aplica-se um desconto de 20%.

[...]

O valor que o governo deixará de cobrar representa, na prática, um subsídio, que varia em média de R\$ 823 mil a R\$ 746 mil reais por imóvel. Os imóveis do Estado do Pará, que somam 20.207 em processo de regularização até 2016, receberiam o maior volume de subsídio (R\$ 13,8 bilhões). No entanto, a média de subsídio por imóvel é maior no Mato Grosso (R\$ 3,6 milhões por imóvel) (Tabela 1). Com base nessa distorção entre valor de mercado e valor cobrado pelo governo, o Ministério Público Federal emitiu recomendação para que o Incra refaça e adeque os valores da Pauta de Valores de Terra Nua, bem como suspenda titulação de terras federais enquanto isso não ocorrer.<sup>9</sup>

Os dispositivos indicados resultam em evidente renúncia de receita, a qual deve ser precedida de demonstrativo do impacto orçamentário e financeiro, nos termos do art. 113

§5.º O valor da alienação, na hipótese de outorga de título de domínio, 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.”

9 Disponível em: <<http://imazon.org.br/publicacoes/nota-tecnica-sobre-o-impacto-das-novas-regras-de-regularizacao-fundiaria-na-amazonia/>>. Acesso em: 1.º jun. 2018.

do ADCT. A norma do ADCT, inserida no contexto do Novo Regime Fiscal, pretende instrumentalizar o controle das contas públicas, conferindo transparência às proposições legislativas no que diz respeito à quantificação dos impactos da aprovação de lei com previsão de renúncia de receita, de natureza tributária ou não.

Dessa forma, possui caráter mais abrangente que o regramento sobre renúncia de receita previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, que se restringe à receita tributária (LC 101/2000, art. 14). Esse é o entendimento exposto pela Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados:

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 conferir as ações sobre o regime fiscal 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 também, simultaneamente, a indicação de medidas de “compensação”.<sup>10</sup>

Os arts. 12–§1.º e 38–parágrafo único da Lei 11.952/2009, o art. 18–§5.º da Lei 8.629/1993 e o art. 18-A da Lei 9.636/1998, incluídos pela Lei 13.465/2017, conferem descontos em pagamentos a serem realizados por particulares à União. Trata-se de benefício financeiro, que resulta em renúncia de receita e, portanto, demanda estudo prévio de impacto orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT.

<sup>10</sup> Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/ET11\\_2017.pdf](http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/ET11_2017.pdf)>. Acesso em: 7 maio 2018.

Pelo exposto, são inconstitucionais, por não atenderem ao requisito do art. 113 do ADCT, os arts. 12-§1.º e 38-parágrafo único da Lei 11.952/2009, o art. 18-§5.º da Lei 8.629/1993 e o art. 18-A da Lei 9.636/1998, incluídos pela Lei 13.465/2017.

### **3.3 Desrespeito à autonomia municipal para dispor sobre ordenamento urbano**

A Lei 13.465/2017, na parte em que cuida da regularização fundiária urbana, extrapola a competência da União para dispor sobre normas gerais e adentra na esfera de atribuição dos Municípios. A lei federal sobre regularização fundiária urbana deve limitar-se a aspectos gerais, uma vez que cabe a cada Município adequar o ordenamento legal à sua própria realidade.

A Constituição da República consolidou o papel central das municipalidades no planejamento da política urbana e na elaboração do plano diretor. O art. 24-I define a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para tratar sobre direito urbanístico, cabendo ao primeiro ente a criação de normas gerais. O art. 30-I estabelece a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local; o art. 30-VIII confere a esses entes federados a atribuição de promoção adequada do ordenamento territorial, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Além disso, o art. 182-§2.º define a competência normativa do plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes.

A atenção dada aos Municípios pela Constituição no que se refere à política urbana é apropriada e necessária, uma vez que o ente político mais próximo das cidades tem melhores condições e estrutura para identificar as dinâmicas e demandas vividas por cada centro urbano. Dessa forma, no sistema constitucional de repartição de competências, à União cabe o delineamento geral do direito urbanístico com o estabelecimento de diretrizes, de maneira que haja espaço para a atuação do Município, a quem cumpre adequar o regramento geral às particularidades locais.

Conforme tese de repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal, “os Municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor” (RE 609.740/DF, Relator: Ministro Teori Zavascki, DJe 25 fev. 2016). Dessa forma, a competência municipal não se

esgota na elaboração do plano diretor, cabendo a edição de outros atos legislativos municipais para dispor sobre política urbana, desde que em consonância com o primeiro.

José Afonso da Silva observa que a competência da União e dos Estados possui dimensão interurbana, de caráter nacional, regional e estadual. Por outro lado, a competência municipal é intramunicipal e exclusiva, no que se refere à elaboração do plano diretor, limitada pelas diretrizes gerais da lei federal. Não cabe, portanto, interferência da União e dos Estados, ressalvada a legislação sobre diretrizes gerais.<sup>11</sup>

Paulo Carmona, ao analisar as normas constitucionais sobre política urbana, afirma que “*a cidade se torna o paradigma de interesses específicos a serem criados ou regulamentados, de acordo com suas especificidades, regionalismos, necessidades e, por que não dizer, hábitos e costumes característicos*”.<sup>12</sup> O autor prossegue seu raciocínio defendendo a existência de *funções sociais da cidade*:

Com este raciocínio, inevitável considerarmos a existência de funções sociais das cidades em detrimento de uma função social determinada ou preestabelecida. Tendo a compreensão de cidade como um complexo de situações geográficas e percepções econômico-sociais distintas, soma-se ao argumento a própria característica de existência de uma cidade, que nos sustenta em fundamento, pois trata-se de algo dinâmico, mutável, em construção e reconstrução constante, no qual suas demandas sociais e econômicas alteram-se e continuarão necessitando de reformulações na medida em que continuam se desenvolvendo, progredindo ou simplesmente crescendo em população: logo, funções sociais das cidades em conformidade com suas peculiaridades.

Considerando os aspectos de dinamismo e mutabilidade das cidades, resta evidente a necessidade de espaço para a atuação legislativa dos Municípios, sob pena de afronta à sua autonomia e às normas constitucionais de política urbana.

A União, a fim de regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, editou a Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), que dispõe sobre a política urbana, estabelecendo instrumentos, procedimentos, normas sobre o plano diretor e gestão democrática da cidade. Para disciplinar outros temas com conteúdo multidisciplinar e afetos a urbanismo, elaborou também as Leis 6.766/1979 (que dispõe sobre parcelamento do solo urbano) e 11.977/2009 (sobre regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas), essa última revogada pelo ato normativo impugnado.

11 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 315-316.

12 CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; MENDES, Leonardo José Martins. Função social da cidade: norma-princípio, cláusula geral ou conceito jurídico indeterminado? *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, n. 65, p. 28, abr./maio 2016.

A Lei 13.465/2017, com o intuito de definir novo regramento sobre regularização fundiária urbana, não respeitou o protagonismo municipal sobre o tema e extrapolou a competência da União para editar normas gerais.

O art. 11 utiliza como critério de caracterização de núcleo urbano apenas a extensão da área, mesmo que esteja situado em área inscrita como rural, independentemente de previsão a respeito no plano diretor.<sup>13</sup> O dispositivo impugnado define núcleo urbano, para fins de implementação da regularização fundiária urbana (Reurb) e dos instrumentos regulados pela Lei 13.465/2017. Dessa forma, pela nova legislação, caso o Município queira promover a regularização fundiária urbana de determinada ocupação, deverá adotar o conceito de núcleo urbano definido, o que poderá resultar efetivamente na ampliação do perímetro urbano e na alteração do plano diretor. Ocorre que, conforme destacou o Ministro Roberto Barroso, “qualquer lei que pretenda dispor em sentido contrastante com o plano diretor dependerá de uma prévia e específica alteração do plano diretor”.<sup>14</sup>

O art. 9.º estabelece que a regularização fundiária urbana destina-se à incorporação dos núcleos informais urbanos ao ordenamento territorial e à titulação de seus ocupantes. O dispositivo reduz a política pública à perspectiva imobiliária, desconsiderando o viés urbanístico necessário por força das normas constitucionais. O art. 46 da Lei 11.977/2009, que tratava da matéria antes da edição da Lei 13.465/2017, definia que a regularização de assentamentos e a titulação de seus ocupantes deveriam ser realizadas com foco no direito à moradia, no pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ao assim proceder, a legislação federal limitou o âmbito de atuação dos Municípios.

No que se refere ao procedimento administrativo para implementação da regularização fundiária, em relação ao regime anteriormente vigente, a lei federal limita as escolhas dos entes municipais, deixando-lhes apenas a competência executiva (Lei 13.465/2017, arts. 28 a 54). Ao contrário da legislação anterior, que facultava ao Município a regulamentação do procedimento de regularização (Lei 11.977/2009, art. 49), a Lei 13.465/2017 dispõe ostensi-

13 “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 n.º 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural; [...]”

14 Voto do Ministro Roberto Barroso, no julgamento do RE 609.740/DF, Relator Ministro Teori Zavascki, DJe 25 fev. 2016.

vamente sobre o tema, estabelecendo todas as fases do procedimento e definindo as competências dos Municípios.

Ressaltam-se também os arts. 60 e 63 da Lei 13.465/2017, que dispensam a apresentação de habite-se para a aprovação e o registro de conjuntos habitacionais que compõem a Reurb e para o registro de edificações no âmbito do condomínio urbano simples. Trata-se de evidente invasão da competência municipal para legislar sobre edificações e construções e para exercer o poder de polícia, a fim de garantir a segurança das construções levantadas em seu território. Não cabe à União, no exercício da competência para legislar sobre direito urbanístico, avançar sobre tema eminentemente municipal.

Conforme reconhece o Supremo Tribunal Federal, “*os Municípios são competentes para legislar sobre questões que respeitem a edificações ou construções realizadas no seu território, assim como sobre assuntos relacionados à exigência de equipamentos de segurança, em imóveis destinados a atendimento ao público*” (AI 491.420 AgR, Relator Ministro Cezar Peluso, DJ 24 mar. 2006).

A Lei 13.465/2017 atua além da competência da União para legislar sobre normas gerais e avança sobre a competência dos Municípios, ignorando a posição de protagonismo desses entes sobre as matérias urbanísticas. Ao esmiuçar o procedimento de regularização fundiária urbana, o diploma impugnado afronta a autonomia municipal, necessária para o desenvolvimento da política urbana. Dessa forma, padece de inconstitucionalidade formal a Lei 13.465/2017, na parte em que dispõe sobre regularização fundiária urbana.

## IV

### 4.1 Aspectos introdutórios

A Lei 13.465/2017, originária da MPv 759/2016, pretende contribuir para a solução da questão fundiária no Brasil, tanto urbana quanto rural, abrangendo inclusive a Amazônia Legal. Para tanto, realiza alterações nas Leis 11.952/2009 (regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal), 8.629/1993 (sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária), 11.977/2009 (sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas



urbanas), 10.406/2002 (Código Civil), entre outras. Além disso, o ato impugnado institui nova regulamentação sobre a regularização fundiária urbana (arts. 9.º a 82).

O foco principal do ato normativo é a distribuição de títulos de propriedade aos ocupantes irregulares. Por meio da formalização das propriedades, pretendem-se a facilitação do crédito, a movimentação da economia, o aumento da arrecadação tributária, entre outras finalidades. A Lei 13.465/2017 promove a inclusão de enorme extensão de áreas públicas no mercado imobiliário, fazendo que o Estado transfira a gestão dos bens imóveis ao particular. O diploma não assegura a implantação dos equipamentos públicos necessários, a infraestrutura adequada e a prestação dos serviços públicos essenciais, o que, associado à alienação das propriedades públicas, contribuirá para a especulação imobiliária, a grilagem de terras e a concentração de propriedade.

Não se desconhece a relevância da titulação formal para a integração do imóvel e do ocupante ao ordenamento territorial urbano ou rural. Ocorre que a adoção de tal medida gera reflexos que não podem ser desconsiderados, porque atingem diretamente normas constitucionais sobre direito à moradia, direito à propriedade, direito à cidade, reforma agrária e direito ao meio ambiente equilibrado. A concessão de direito real de propriedade à população facilitará a transação do bem e dificultará a gestão pública no manejo da organização fundiária urbana ou rural.

A regularização fundiária, que, em grande medida, implica a destinação de terras públicas, deve ser orientada pelo interesse público e pelos preceitos constitucionais que versem sobre a matéria. Como norte do tema, devem estar os objetivos fundamentais da República de construção de sociedade livre, justa e solidária, de erradicação da pobreza e da marginalização e de redução das desigualdades sociais e regionais (Constituição, art. 3.º–I e III). Também não podem ser olvidados os princípios fundamentais da cidadania e do valor social do trabalho (art. 1.º–II e IV). Dessa forma, percebe-se que o constituinte originário não só reconheceu, mas também se preocupou com a situação de desigualdade e pobreza que caracteriza as condições de vida no Estado Brasileiro, de modo que tais aspectos não podem ser desconsiderados na formulação e implementação de política pública sobre direito à moradia.

A propriedade é objeto de diversas normas da Constituição, que já no art. 5.º–XXII e XXIII garante o direito de propriedade, de acordo com a sua função social. O princípio da função social da propriedade constitui também princípio da ordem econômica (art.

170–III), orienta a atividade das empresas estatais (art. 173–§1.º–I), insere-se nas normas sobre política urbana (art. 182–§2.º), autoriza a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária (art. 185–parágrafo único) e define critérios para a exploração da propriedade rural (art. 186).

O direito de propriedade assegura a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, bem como o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou a detenha. A propriedade representada pela titularidade formal do bem indica a relação entre seu titular e a coletividade de pessoas. A função social, por sua vez, condiciona o exercício desses atributos, que deve ser orientado não só para a satisfação de interesses privados, mas também para o atendimento dos interesses da coletividade. Assume vertente negativa, limitando a liberdade do titular sobre sua propriedade, e vertente positiva, indicando o exercício dos direitos de propriedade de acordo com os valores constitucionais.

Por sua vez, o direito à moradia está intrinsecamente relacionado com o princípio da dignidade humana, uma vez que consubstancia um dos direitos essenciais para a garantia das condições materiais básicas de uma vida digna. Conforme explica Ingo Sarlet, o direito à moradia é direito fundamental autônomo e não se confunde com o direito à propriedade:

Se o texto constitucional não traz parâmetros explícitos quanto à definição do conteúdo do direito à moradia, cumpre registrar o esforço legislativo e jurisprudencial no sentido de recepcionar e, em alguns casos, adequar ao contexto interno os critérios materiais desenvolvidos no âmbito do sistema internacional, como são exemplo a segurança jurídica da posse, a disponibilidade de infraestrutura básica capaz de assegurar condições saudáveis de habitabilidade, o acesso a serviços essenciais e o respeito às peculiaridades locais, inclusive em termos de identidade e diversidade cultural da população, como propõem os órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU).<sup>15</sup>

O Comentário 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais enumera critérios básicos para o atendimento do direito à moradia adequada:

Assim, a concepção de adequação é particularmente significativa em relação ao direito à habitação, desde que serve para realçar um número de fatores que devem ser levados em consideração para constituir “habitação adequada”, pelos propósitos da Convenção. Enquanto a adequação é determinada em parte por fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros fatores, o Comitê acredita, contudo, que é possível identificar certos aspectos do direito que devem ser levados em consideração para este propósito em qualquer contexto particular. Eles incluem os seguintes:

15 SARLET, Ingo Wolfgang. Comentário ao art. 6.º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; STRECK, Lenio L.; \_\_\_\_\_ (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013. p. 547.

a. Segurança legal de posse. A posse toma uma variedade de formas, incluindo locação (pública e privada) acomodação, habitação cooperativa, arrendamento, uso pelo próprio proprietário, habitação de emergência e assentamentos informais, incluindo ocupação de terreno ou propriedade. **Independentemente do tipo de posse, todas as pessoas deveriam possuir um grau de sua segurança, o qual garanta proteção legal contra despejos forçados, pressões incômodas e outras ameaças.** Estados-partes deveriam, conseqüentemente, tomar medidas imediatas com o objetivo de conferir segurança jurídica de posse sobre pessoas e domicílios em que falta proteção, em consulta real com pessoas e grupos afetados.

b. **Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura.** Uma casa adequada deve conter certas facilidades essenciais para saúde, segurança, conforto e nutrição. Todos os beneficiários do direito à habitação adequada deveriam ter acesso sustentável a recursos naturais e comuns, água apropriada para beber, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, facilidades sanitárias, meios de armazenagem de comida, depósito dos resíduos e de lixo, drenagem do ambiente e serviços de emergência.

c. Custo acessível. **Os custos financeiros de um domicílio associados à habitação deveriam ser a um nível tal que a obtenção e satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas ou comprometidas.** Passos deveriam ser tomados pelos Estados-partes para assegurar que a porcentagem dos custos relacionados à habitação seja, em geral, mensurada de acordo com os níveis de renda. Estados-partes deveriam estabelecer subsídios habitacionais para aqueles incapazes de arcar com os custos da habitação, tal como formas e níveis de financiamento habitacional que adequadamente refletem necessidades de habitação. De acordo com o princípio dos custos acessíveis, os possuidores deveriam ser protegidos por meios apropriados contra níveis de aluguel ou aumentos de aluguel não razoáveis. Em sociedades em que materiais naturais constituem as principais fontes de materiais para construção, passos deveriam ser tomados pelos Estados-partes para assegurar a disponibilidade desses materiais.

d. **Habitabilidade. A habitação adequada deve ser habitável, em termos de prover os habitantes com espaço adequado e protegê-los do frio, umidade, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e riscos de doença. A segurança física dos ocupantes deve ser garantida.** O Comitê estimula os Estados-partes a, de modo abrangente, aplicar os Princípios de Saúde na Habitação, preparado pela OMS, que vê a habitação como o fator ambiental mais frequentemente associado a condições para doenças em análises epidemiológicas, isto é, condições de habitação e de vida inadequadas e deficientes são invariavelmente associadas com as mais altas taxas de mortalidade e morbilidade.

e. Acessibilidade. **Habitações adequadas devem ser acessíveis àqueles com titularidade a elas. A grupos desfavorecidos deve ser concedido acesso total e sustentável para recursos de habitação adequada.** Assim, a grupos desfavorecidos como idosos, crianças, deficientes físicos, os doentes terminais, os portadores de HIV, pessoas com problemas crônicos de saúde, os doentes mentais, vítimas de desastres naturais, pessoas vivendo em áreas propensas a desastres, e outros deveriam ser assegurados um patamar de consideração prioritária na esfera habitacional. Leis e políticas habitacionais deveriam levar em conta as necessidades especiais de habitação desses grupos. Internamente, muitos Estados-partes, aumentando o acesso a terra àqueles que não a possuem ou a segmentos empobrecidos da sociedade, deveriam constituir uma meta central de políticas. Obrigações governamentais precisam ser desenvolvidas, objetivando substanciar o direito de todos a um lugar seguro para viver com paz e dignidade, incluindo o acesso para o terreno como um direito reconhecido.

f. Localização. **A habitação adequada deve estar em uma localização que permita acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches e outras facilidades sociais.** Isso é válido para grandes cidades, como também para as áreas rurais, em que os custos para chegar ao local de trabalho podem gerar gastos excessivos sobre o orçamento dos lares pobres. Similarmente, habitações não deveriam ser construídas em locais poluídos nem nas proximidades de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos habitantes.

g. Adequação cultural. **A maneira como a habitação é construída, os materiais de construção usados e as políticas em que se baseiam devem possibilitar apropriadamente a expressão da identidade e diversidade cultural da habitação.** Atividades tomadas a fim do desenvolvimento ou modernização na esfera habitacional deveriam assegurar que as dimensões culturais da habitação não fossem sacrificadas, e que, entre outras, facilidades tecnológicas modernas sejam também asseguradas.

A distribuição de títulos dominiais, decorrentes da privatização de terras públicas e privadas, desacompanhada das medidas necessárias ao exercício do direito de habitação não se coaduna com a ordem constitucional e com o próprio objetivo da regularização fundiária, que deve ter por escopo não a formalização de títulos, mas a garantia da integração dos ocupantes dos imóveis à vida urbana e à vida rural. A privatização de terras à população de baixa renda, sem a implementação das condições mínimas de habitabilidade, sem a prestação dos serviços públicos essenciais e sem a geração de empregos, estimulará a alienação das propriedades e o fenômeno da gentrificação, por meio do qual a comunidade de baixa renda é substituída pelas classes mais ricas, em virtude da alteração das dinâmicas e da valorização da área, com o aumento dos custos de bens e serviços.<sup>16</sup>

A questão ganha relevo quando em análise a regularização fundiária urbana, uma vez que a política de desenvolvimento urbano deve seguir as funções sociais da cidade (Constituição, art. 182—*caput*). O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), responsável pela regulamentação dos arts. 182 e 183 da Constituição, consolida diretrizes gerais da política urbana, cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Nesse contexto, a cidade, como direito, deve fornecer a todos subsídios

<sup>16</sup> “Nessa linha, entende-se que a Reurb vai além da determinação do domínio. Finalizados todos os procedimentos descritos na Lei 13.465, de 2017 – que envolvem requerimento dos legitimados, processamento administrativo do requerimento; elaboração do projeto de regularização, saneamento do processo; decisão da autoridade competente, expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) pelo Município ou Distrito Federal; registro da CRF e do projeto de regularização perante o registro de imóveis (art. 28); e expedição de instrumento indicativo do direito real constituído, acompanhado de listagem dos ocupantes beneficiados, dispensada a emissão de título individualizado (art. 17, parágrafo único) –, não restará finalizada a efetiva regularização fundiária, a qual deve garantir meios de integração à cidade e de ‘manutenção de reservas fundiárias de habitação popular em áreas centrais de grande valor imobiliário’, procurando-se evitar a alienação do lote ou moradia regularizada em razão da valorização” (CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli *et al.* Análise social da pós-titulação na regularização fundiária de interesse social brasileira. *Revista Magister de Direito Ambiental*, n. 75, p. 41, dez./jan. 2018).

para o exercício da cidadania, destacando-se habitação, trabalho, lazer, mobilidade, educação, saúde e desenvolvimento sustentável.

Em outras palavras, a regularização fundiária urbana não pode significar a privatização da cidade por meio da distribuição de títulos de propriedade. Ao contrário, ela “*pressupõe a urbanização do local a ser regularizado, pois há de se fornecer adequadamente os serviços públicos essenciais, como água potável, energia elétrica, saneamento básico, dentre outros, a infraestrutura adequada, além do acesso e da facilidade de utilização dos equipamentos públicos, de modo a cumprir efetivamente o direito social à moradia*”.<sup>17</sup> Reforça tal entendimento o fato de a política pública destinar-se principalmente à população de baixa renda, do campo e da cidade, que se encontra à margem do atendimento estatal.

Sob a perspectiva da regularização fundiária rural, a lei questionada tampouco atende aos ditames constitucionais. No que se refere à função social da propriedade rural, a Constituição estipulou elementos mínimos da sua conformação: (a) aproveitamento racional e adequado; (b) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; (c) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e (d) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (art. 186).

A respeito da função social da propriedade rural, o Ministro Celso de Mello elucida:

A crescente intensificação do processo de modernização do Direito, no que concerne à propriedade da terra, acentua o dever jurídico, que incumbe ao proprietário, de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, sob pena de incidir nas disposições restritivas, que, editadas pelo Estado, sancionam os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos.

Advirta-se, portanto, que a propriedade da terra estará assegurada, na medida em que desempenhe, em plenitude, a função social que lhe é inerente.

Isso significa que a realização desse encargo constitucional, que incide sobre o imóvel rural, só se considerará atendida, quando o titular do direito de propriedade cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem-estar dos que na terra labutam; (2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade (MC-ADI 2.213/DF, Relator Ministro Celso de Mello, DJ 23 abr. 2002).

O art. 188 da Constituição da República estabelece que a destinação de terras públicas deve ser compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional da reforma

<sup>17</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli *et al.* Análise social da pós-titulação na regularização fundiária de interesse social brasileira. *Revista Magister de Direito Ambiental*, n.º 75, p. 39, dez./jan. 2018.

agrária. A política agrícola refere-se à economia agropecuária rural no contexto da política econômica do país, ao passo que a reforma agrária visa à redistribuição de terras, propiciando a democratização da terra para a densificação da função social da propriedade rural. Dessa forma, o foco na distribuição de títulos de propriedade desarticulada das medidas necessárias para o cumprimento de sua função social, não atende suficientemente aos parâmetros constitucionais.

#### 4.2 Regularização fundiária urbana

A Lei 13.465/2017 revoga os dispositivos da Lei 11.977/2009 que tratavam da regularização fundiária urbana e implementa nova regulamentação sobre o tema. A lei define objetivos (arts. 9 e 10), conceitos (arts. 11 e 12), modalidades (art. 13), legitimados para requerer a regularização (art. 14), os instrumentos (arts. 15 a 25), o procedimento administrativo (arts. 28 a 41) e o registro (arts. 42 a 54). Também dispõe sobre conjuntos habitacionais (arts. 59 e 60), condomínio urbano simples (arts. 61 a 63) e arrecadação de imóveis abandonados (arts. 64 e 65). Ainda no Título II, relativo à regularização fundiária urbana, a lei impugnada inclui o direito real de laje (art. 55) e o condomínio de lotes (art. 58) no Código Civil, bem como altera dispositivos da Lei 6.015/1973 (art. 56), do Código de Processo Civil (art. 57) e da Lei 11.977/2009. Nas disposições finais e transitórias do Título II, a Lei 13.465/2017 institui o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI (art. 76).

Na contramão dos preceitos constitucionais, o art. 9.º da Lei 13.465/2017 define como objetivo da regularização fundiária urbana a *“incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”*. Consolida perspectiva predominantemente imobiliária sobre o tema, desprezando os outros aspectos igualmente relevantes para a concretização da política urbana e dos objetivos constitucionais indicados acima. A norma significa retrocesso em relação ao art. 46 da Lei 11.977/2009, que regulamentava a matéria antes do advento da lei impugnada. O regramento anterior definia regularização fundiária urbana como *“regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”*.

O dispositivo sequer menciona a regularização fundiária como instrumento para garantia do direito à moradia, o que resulta na possibilidade de regularização para finalidades diversas, como fica explícito no art. 23–§1.º–III da Lei 13.465/2017.<sup>18</sup>

O diploma legal encontra-se desarticulado também de normas urbanísticas e ambientais. O art. 11–§1.º autoriza a que os Municípios dispensem parâmetros urbanísticos e edifícios, para fins da Reurb. Os arts. 11–§2.º, 12–§3.º e 35–VIII adotam os estudos técnicos ambientais em caráter excepcional,<sup>19</sup> configurando retrocesso em relação ao modelo anterior, que exigia aprovação municipal de projeto com as medidas ambientais necessárias para regularização fundiária da área ocupada (Lei 11.977/2009, arts. 51–IV e 53). Caso o Município possuísse órgão ambiental capacitado, a aprovação do projeto de regularização fundiária corresponderia ao licenciamento ambiental e urbanístico. Na hipótese contrária, será necessário prévio licenciamento ambiental a ser realizado pelo órgão estadual competente.

A nova legislação afasta a exigência de licenciamento ambiental, e demanda tão somente estudos técnicos ambientais em hipóteses específicas, quando o núcleo urbano informal situar-se em área de preservação permanente, em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais. Dessa forma, a avaliação de impactos ambientais e a adoção de medidas necessárias à recuperação e à preservação do meio ambiente passam a ser a exceção no procedimento de regularização fundiária urbana.

18 “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.

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

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

19 “Art. 11. [...]

§2.º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.”

“Art. 12. [...]

§3.º Os estudos técnicos referidos no art. 11 aplicam-se somente às parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais e poderão ser feitos em fases ou etapas, sendo que a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente.”

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

VIII – estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso; [...].”

Ocorre que, conforme visto, a política pública envolve a formalização de núcleos urbanos ocupados irregularmente, em virtude do crescimento acelerado e desorganizado das grandes cidades. A ocupação da terra relaciona-se intrinsecamente com o meio ambiente, considerado como “*o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas*” (Lei 6.938/1981, art. 3.º–I). Tanto é assim que uma das diretrizes gerais da política urbana instituída pelo Estatuto da Cidade é o planejamento do desenvolvimento das cidades a fim de evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (Lei 10.257/2001, art. 2.º–IV).

É imperiosa, portanto, a prévia elaboração de estudo técnico ambiental para aprovação de regularização fundiária urbana em qualquer área ocupada, ainda que não seja qualificada como espaço territorial especialmente protegido pela legislação ambiental. Isso porque direito ao meio ambiente equilibrado caracteriza-se como direito fundamental de terceira dimensão (ou terceira geração, para alguns), pautado pela solidariedade e fraternidade, de titularidade coletiva e destinado a tutelar interesses superiores do gênero humano, tanto das gerações atuais quanto das futuras (Constituição, art. 225). Como outros direitos fundamentais, o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado é indisponível e inalienável e impõe ao Estado e à coletividade obrigações de fazer e de não fazer. No caso, é dever do Estado assegurar que as ocupações urbanas objeto de regularização sejam avaliadas quanto à observância das normas constitucionais e legais de caráter ambiental.

#### **4.2.1 Legitimação fundiária**

A Lei 13.465/2017 destina título específico para tratar da regularização fundiária urbana (Reurb), que se conforma por “*medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes*”. De acordo com a nova sistemática, caberá ao ente federativo onde esteja situado núcleo urbano informal instaurar procedimento administrativo de regularização fundiária urbana, a requerimento dos legitimados. No curso desse procedimento, será elaborado um projeto de regularização fundiária, no qual deverão constar estudos, plantas, memoriais, cronograma, projeto urbanístico, indicação das unidades imobiliárias a serem regularizadas etc.



Entre os instrumentos passíveis de utilização no procedimento de regularização fundiária urbana, há a legitimação fundiária (art. 23), que funciona como mecanismo de reconhecimento de aquisição originária do direito real de propriedade àquele que detiver como sua em área pública ou possuir em área privada, objeto da Reurb, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

Entende-se por núcleo urbano informal consolidado “*aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município*” (art. 11–III). O instituto da legitimação fundiária destina-se à regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, e à regularização fundiária urbana de interesse específico (Reurb-E), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como baixa renda.

A petição inicial aponta inconstitucionalidade por ausência de critérios definidos com relação à ocupação do imóvel objeto de regularização. A norma não estipula lapso temporal mínimo para caracterização da área como núcleo urbano informal consolidado, tampouco define o tamanho máximo de cada área a ser alienada. Os critérios legais são conceitos jurídicos indeterminados: “*de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação*”, “*natureza das edificações*”, “*localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos*”, “*outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município*”, “*destinação urbana*”.

Vale registrar que a concessão especial de uso para fins de moradia, por exemplo, depende da demonstração de posse do imóvel público com área de até duzentos e cinquenta metros quadrados por cinco anos ininterruptos para utilização como moradia da família (MPv 2.220/2001, art. 1.º). A usucapião especial urbana, prevista no art. 183 da Constituição, também estabelece esses requisitos.<sup>20</sup>

20 “Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§1.º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§2.º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§3.º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.”

Não se verifica justificativa razoável para que o instituto da legitimação fundiária esteja isento de critérios definidos, ao tempo, ao modo e à área da ocupação. O vácuo da norma poderá resultar em concentração de imóveis e na formalização de ocupações que não cumprem a função social da propriedade, em descompasso com a ordem constitucional. A destinação de terras públicas a particulares pauta-se pelo interesse público, que deve se orientar pelos princípios da função social da propriedade urbana e das funções sociais da cidade.

O instituto é incompatível com o sistema constitucional de proteção da propriedade. Criou-se um novo modo de aquisição originária de propriedade, distinto da desapropriação e do usucapião. No que se refere à Reurb-S, admite-se a legitimação fundiária em imóveis públicos e em imóveis particulares. Ocorre que a Constituição veda o usucapião de imóveis públicos (Constituição, arts. 183–§3.º e 191–parágrafo único). Quanto aos imóveis privados, admite-se o usucapião, desde que atendidos os requisitos constitucionais, e a desapropriação, ocorrida por meio de pagamento de indenização, além do preenchimento de determinadas condições. O art. 5.º–XXIV da Constituição é expresso sobre a necessidade de justa e prévia indenização em dinheiro para a desapropriação por necessidade ou utilidade pública.

Dessa forma, não pode o legislador ordinário, a pretexto de criação de novo modo de aquisição originária de propriedade, estabelecer instituto que desvia das normas do sistema constitucional de proteção da propriedade pública e privada. A legitimação fundiária, como forma de intervenção do Estado na propriedade privada e de destinação de terras públicas, deve respeitar os parâmetros constitucionais sobre a matéria. A possibilidade de distribuição de terras públicas sem o preenchimento de requisitos mínimos acerca da ocupação e a ausência de previsão de indenização da legitimação fundiária sobre áreas privadas afrontam diretamente a Constituição.

Nelson Rosenvald realiza cotejo entre as normas impugnadas e os institutos constitucionais mencionados:

Para além de conferir propriedade em prol de possuidores de terrenos privados, exclusivamente na Reurb-S – de interesse social da população de baixa renda – viabiliza-se a legitimação fundiária ao detentor de imóveis públicos. Sob a perspectiva da Lei n. 13.465/17, pelo fato da aquisição originária pela legitimação fundiária ser instituto jurídico diferenciado do usucapião (art. 15, incisos I e II), possui a vantagem de incidir também sobre áreas públicas, o que é peremptoriamente vedado ao usucapião urbano ou rural (art. 183 e 191, CF). Assim, para além da concessão de uso especial para fins de moradia – que outorga ao cidadão um direito real em coisa alheia após cinco anos de

ocupação (até 22.12.2016, conforme redação concedida pela Lei n. 13.465/17 ao art. 1.º da MP 2.220/01) posto preservado o poder público na titularidade do bem – a legitimação fundiária propicia ao particular a condição de proprietário, independentemente de qualquer requisito temporal. Some-se a isso o fato de que na Reurb-S promovida sobre bem público, o registro do projeto de regularização fundiária e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitos em ato único, a critério do ente público promovente (art. 17, Lei n. 13.465/17).

A única coincidência formal com a usucapião especial constitucional se dá em termos de legitimidade para a legitimação fundiária: na Reurb-S ela será concedida ao beneficiário, desde que não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; 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, em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação (§1.º, art. 23). Ressalte-se que o §4.º do art. 23 da Lei n. 13.465/17, atribui a União, Estados, e Municípios uma indiscriminada discricionariedade no reconhecimento do direito de propriedade sobre bens públicos em prol de ocupantes de núcleos urbanos informais regularizados por meio da legitimação fundiária, sem prever um limite mínimo de prazo de ocupação do imóvel público ou sequer a natureza (justa, injusta, boa-fé ou má-fé) da detenção originariamente exercida sobre o referido bem. Ademais, a lei ignora óbvias regras de desafetação, licitação, autorização legislativa e avaliação prévia, que amparam a alienação de bens públicos em geral, vulnerando a tutela do patrimônio público e desmoralizando o básico em termos de “accountability”. Enfim, por qual razão se cria “pela tangente” um desvio a tradicional regra da inusucapibilidade de bens públicos? Não me surpreende se à legitimação fundiária se tornar a via adequada para a legalização de grilagens de grandes áreas ou de regularização de conjuntos habitacionais destinados à classe média ou alta.

Outrossim, ao versar sobre a aquisição originária de bens particulares na Reurb-S, não se encontra menção na lei ao direito de indenização por parte dos proprietários que perderão a sua titularidade originária, o que presume um aparente “confisco” – que não coincide com as justificadas hipóteses constitucionais de desapropriação-sanção pelo cultivo de psicotrópicos ou recurso ao trabalho escravo. Cria-se uma fuga da usucapião pela via oblíqua, eximindo-se dos requisitos do lapso temporal e do “animus domini”. De fato, a legitimação fundiária de bens particulares mais se assemelha a uma desapropriação extrajudicial, na qual, ausentes balizas, o titular de um terreno invadido em 2016 será expropriado sem direito a indenização, caso a municipalidade considere que a ocupação estava consolidada! Fatalmente, vários questionamentos aportarão ao Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade do referido artigo 23, sobremaneira em sede da quebra da proporcionalidade na adequação abstrata realizada entre a nova modalidade de propriedade como acesso (direito à propriedade) e a garantia institucional do direito de propriedade como situação jurídica patrimonial, tutelada pela ordem econômica (art. 170, CF).<sup>21</sup>

Conforme observou o Ministro Celso de Mello, no julgamento da ADI 2.213/DF, a despeito de a propriedade não possuir caráter absoluto, cabe ao Estado respeitar os limites constitucionais:

21 Disponível em: <<https://www.nelsonrosenvald.info/single-post/2017/12/20/A-Legitima%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-%E2%80%93-uma-pol%C3%AAmica-inova%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 15 maio 2018.

É certo que o direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto. A cláusula de sua proteção, embora inscrita na Carta Política, não lhe confere, ante a supremacia do interesse público, intangibilidade plena. Mas impõe, ao Estado, para que possa afetá-lo de modo tão radical, o dever de respeitar os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição. Tais restrições ao poder expropriatório do Estado objetivam, em última análise, dispensar tutela jurídica efetiva às pessoas que titularizam o direito de propriedade (MC-ADI 2.213/DF, Relator Ministro Celso de Mello, *DJ* 23 abr. 2004)

Frise-se que a declaração de inconstitucionalidade da legitimação fundiária não impedirá a implementação da regularização fundiária urbana, uma vez que a legislação prevê outros instrumentos cabíveis para tanto.

Ademais, o regime da legitimação fundiária afronta a isonomia pelo art. 23-§1.º da Lei 13.465/2017, que estabelece requisitos a serem seguidos apenas pelos interessados na Reurb-S, sem justificativa razoável para tal distinção. O dispositivo define as seguintes condições para os beneficiários da Reurb de interesse social: (a) o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; (b) 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 (c) em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

A norma, portanto, permite acesso a política pública de regularização fundiária urbana com mais facilidade à população de média e alta renda, impondo restrições à população com maior necessidade, o que se afigura contrário ao princípio da isonomia.

É certo que os beneficiários da Reurb-E adquirem direito real onerosamente, o que não se aplica aos destinatários da Reurb-S (arts. 16 e 17); ocorre que a destinação de terras públicas por meio da política pública de regularização fundiária urbana deve ser guiada pela ordem constitucional, em particular pelo objetivo fundamental de redução das desigualdades sociais e regionais, direito à moradia e função social da propriedade. A facilitação do acesso à propriedade por quem tem condições financeiras, no contexto de política pública destinada à regularização fundiária, estimulará ocupações irregulares, a grilagem de terras e a especulação imobiliária.

Os requisitos definidos pelo art. 23-§1.º possuem razoabilidade, porque visam a privilegiar aqueles que ainda não foram beneficiados por programa de regularização ou não possuem imóvel. O que não se afigura compatível com a ordem constitucional é a exigência

desses requisitos apenas para a regularização fundiária de interesse social, dispensando-os no caso de população que não seja caracterizada como baixa renda. Previsão desse teor contribuirá para a concentração de propriedade, em descompasso com a própria finalidade da política pública.

#### **4.2.2 Implantação de infraestrutura urbana essencial**

O art. 33–parágrafo único–I–a e b da Lei 13.465/2017 estabelece que o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, no caso da Reurb-S (interesse social), serão de responsabilidade do Município ou do Distrito Federal, tanto na hipótese de regularização sobre áreas públicas quanto na hipótese de áreas particulares. No caso da Reurb-E (interesse específico) sobre áreas públicas, o art. 33–parágrafo único–III determina que tais medidas *poderão* ser realizadas pelo Município, com a posterior cobrança dos beneficiados.<sup>22</sup>

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

Parágrafo único. A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos:

I – na Reurb-S:

a) operada sobre área de titularidade de ente público, caberão ao referido ente público ou ao Município promotor ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária nos termos do ajuste que venha a ser celebrado e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; e

b) operada sobre área titularizada por particular, caberão ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária;

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

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

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

I – das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas;

II – das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver;

III – quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada;

IV – dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver;

V – de eventuais áreas já usucapidas;

VI – das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias;

VII – das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias;

VIII – das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias;

IX – de outros requisitos que sejam definidos pelo Município.

§1.º Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos:

I – sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;

II – sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;

III – rede de energia elétrica domiciliar;

IV – soluções de drenagem, quando necessário; e

Ocorre que, de acordo com a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979), o loteador deve submeter o loteamento a registro imobiliário acompanhado de documentos que comprovem a execução de obras mínimas de infraestrutura exigidas pela legislação municipal (art. 18–V).<sup>23</sup> A efetivação de loteamento em desacordo com as disposições da lei constitui crime contra a Administração Pública, nos termos do art. 50–I da Lei 6.766/1979.<sup>24</sup>

Por via transversa, o regime estabelecido pela Lei 13.465/2017 exonera o loteador da obrigação de realizar as obras mínimas de infraestrutura. Isso porque admite a Reurb independentemente de avaliação acerca da existência de loteamentos e do cumprimento das exigências da Lei de Parcelamento do Solo Urbano. Além de anistiar o loteador ilegal, a lei ainda transfere aos entes públicos a responsabilidade pela implementação dos equipamentos públicos.

Por outro lado, o art. 36–§3.º da Lei 13.465/2017 autoriza que as obras de implantação da infraestrutura essencial sejam realizadas apenas após a conclusão da Reurb. Previsão desse teor mitiga a função social da propriedade e da cidade e precariza o direito à moradia, uma vez que foca apenas no aspecto dominial, desconsiderando os demais atributos necessários para o respeito à moradia, à propriedade e à cidade. A atribuição de título de pro-

---

V – outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

§2.º A Reurb pode ser implementada por etapas, abrangendo o núcleo urbano informal de forma total ou parcial.

§3.º 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.

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

§5.º A planta e o memorial descritivo deverão ser assinados por profissional legalmente habilitado, dispensada a apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), quando o responsável técnico for servidor ou empregado público.”

23 “Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos: [...]

V – cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de quatro anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras; [...].”

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

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

priedade não é suficiente para a conquista e o exercício da moradia, faz-se igualmente necessária a instalação de equipamentos mínimos, a fim de garantir a habitação adequada.

#### **4.2.3 Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI)**

A Lei 13.465/2017 institui o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), a ser implementado e operado pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos. O art. 76 da lei traz regramento sobre o novo sistema de registro, vincula todas as unidades de registro de imóveis estaduais e distritais ao ONR e confere à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça a função de agente regulador do ONR. Confira-se o conjunto das normas a respeito:

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).

§1.º 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 n.º 11.977, de 7 de julho de 2009.

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

§3.º (VETADO).

§4.º 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.

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

§6.º 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.

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

§8.º (VETADO).

A petição inicial aponta inconstitucionalidade formal, por usurpação da iniciativa legislativa reservada ao Judiciário para dispor sobre serventias judiciais e extrajudiciais, nos termos do art. 96–II–*b* e *d* da Constituição. Alega também inconstitucionalidade material, por afronta ao art. 236 da Constituição, que define o sistema de delegação dos serviços notariais e de registro.

Antes da MPv 759/2016 e da Lei 13.465/2017, a integração eletrônica nacional dos serviços de registros públicos foi objeto de disciplina da Lei 11.977/2009 (arts. 37 a 41). O art. 37 da lei define que os próprios serviços de registros públicos deverão instituir sistema de registro eletrônico. A Corregedoria Nacional de Justiça editou o Provimento 47/2015 para disciplinar a sua implementação.

O art. 76 da Lei 13.465/2017 vai além da legislação existente, determinando a criação de Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, pessoa jurídica de direito privado, responsável por implementar e operacionalizar o SREI. Além disso, estipula que as unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal integram o SREI e ficam vinculadas ao ONR e define atribuição da Corregedoria Nacional de Justiça de agente regulador do ONR.

As funções registrais e notariais são atividades estatais de interesse público, destinadas a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos (Lei 8.935/1994, art. 1.º). O desempenho desse serviço público é cometido a particulares, por delegação do Poder Público, conforme determina o art. 236 da Constituição, e está submetido à fiscalização do Judiciário. Segundo o art. 236–§1.º da Constituição, cabe à lei regular as atividades dos notários, a fiscalização de seus atos e a responsabilidade civil e criminal relacionada. O art. 236–§2.º reserva à lei federal o estabelecimento de normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

José Afonso da Silva ressalta a natureza pública das funções exercidas pelas serventias notariais e registrais, “*mediante a qual o Estado intervém em atos ou negócios da vida privada para conferir-lhes certeza, eficácia e segurança jurídica; por isso, sua prestação indireta configura delegação de função ou ofício público, e não concessão ou permissão, como ocorre nas hipóteses de prestação indireta de serviços materiais*”.<sup>25</sup>

Nas palavras do Ministro Ayres Britto, “*as serventias extrajudiciais se compõem de um feixe de competências públicas, muito embora exercidas em regime de delegação a pessoa privada. Competências que fazem de tais serventias uma instância de formalização de atos de criação, preservação, modificação, transformação e extinção de direitos e obrigações. Noutros termos, uma instância de emanção de atos jurídicos aptos*

---

25 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 896.



*a submeter terceiros à imperiosidade do que neles se contém”* (ADI 2.415/SP, Relator Ministro Ayres Britto, *DJe* 28, 8 fev. 2012).

As previsões de que o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis será implementado e operado, em âmbito nacional, pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, e de que os serviços de registros públicos estarão vinculados a essa nova configuração não se inserem na competência privativa da União para legislar sobre registros públicos. A normativa interfere diretamente na organização das serventias extrajudiciais, usurpando a reserva de iniciativa do Judiciário para dispor sobre organização das serventias (Constituição, art. 96–II–*d*), criando uma instância não prevista no modelo constitucional de delegação dos serviços notariais e de registro a pessoas naturais (Constituição, art. 236) e ferindo a atribuição fiscalizatória do Judiciário (art. 236–§1.º).

Tratando-se de um conjunto de competências e atribuições públicas conferidas a particular, que atuará na administração pública de interesses privados, é imperioso que sua definição, alteração e conformação sejam realizadas por lei em sentido formal. Aplicam-se ao tema o art. 96–II–*d* da Constituição, segundo o qual cabe ao Judiciário propor ao Legislativo a alteração da organização e da divisão judiciárias, o que abrange a criação, a extinção, a alteração, a anexação e a desanexação de serventias extrajudiciais, e o art. 125–§1.º, que reserva à iniciativa do Tribunal de Justiça a lei de organização judiciária.

O Supremo Tribunal Federal superou precedentes antigos e consolidou o entendimento de que a organização de serventias judiciais está reservada à lei em sentido formal de iniciativa do Judiciário, conforme se infere do seguinte julgado:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÕES 2, DE 2.6.2008, e 4, de 17.9.2008, DO CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO ESTADO DE GOIÁS. REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS, PREVIAMENTE CRIADOS POR LEI ESTADUAL, MEDIANTE ACUMULAÇÃO E DESACUMULAÇÃO DE SEUS SERVIÇOS. ESTABELECIMENTO DE REGRAS GERAIS E BEM DEFINIDAS, ATÉ ENTÃO INEXISTENTES, PARA A REALIZAÇÃO, NO ESTADO DE GOIÁS, DE CONCURSOS UNIFICADOS DE PROVIMENTO E REMOÇÃO NA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 236, *CAPUT* E §1.º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E AOS PRINCÍPIOS DA CONFORMIDADE FUNCIONAL, DA RESERVA LEGAL, DA LEGALIDADE E DA SEGURANÇA JURÍDICA. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO FORMULADO NA INICIAL.

[...]

3. A matéria relativa à ordenação das serventias extrajudiciais e dos serviços por elas desempenhados está inserida na seara da organização judiciária, para a qual se exige, nos

termos dos arts. 96, II, d, e 125, §1.º, da Constituição Federal, a edição de lei formal de iniciativa privativa dos Tribunais de Justiça. Precedentes: ADI 1.935, rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 4.10.2002; ADI 2.350, rel. Min. Mauricio Corrêa, DJ de 30.4.2004; e ADI 3.773, rel. Min. Menezes Direito, DJe de 4.9.2009.

[...]

7. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga, por unanimidade, procedente em parte.

(ADI 4.140/GO, Relatora Ministra Ellen Gracie, *DJe* 180, 19 set. 2011.)

Dessa forma, o art. 76 da Lei 13.465/2017, proveniente de medida provisória, não observa a reserva de iniciativa do Judiciário para dispor sobre organização de serventias extrajudiciais. Frise-se que a norma não se limita a determinar a realização de registro eletrônico, o que estaria respaldado pela competência privativa da União para disciplinar registros públicos. O dispositivo impugnado interfere indevidamente na disposição das serventias extrajudiciais, vinculando-as a pessoa jurídica de direito privado. Além disso, o art. 76-§4.º confere à Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ a função de agente regulador do ONR, alterando diretamente as competências do Judiciário.

Verifica-se também inconstitucionalidade material da norma, por afronta ao regime constitucional dos serviços notariais e de registro delineado pela Constituição. De acordo com o modelo constitucional previsto no art. 236, (a) os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, (b) caberá à lei a disciplina das atividades e da responsabilidade civil e criminal dos notários, (c) o Judiciário exerce fiscalização dos atos praticados, (d) lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos, (e) o ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos.<sup>26</sup>

O art. 76 traz a previsão de uma nova figura no contexto das atividades registras, não prevista no modelo constitucional. O Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, será

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

§1.º 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.

§2.º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§3.º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.”

responsável pela implementação e operação do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis. Os serviços de registro de todo o território brasileiro ficarão a ele vinculados.

A interposição de terceira figura, estranha ao modelo constitucional, implica desvirtuamento do modelo de delegação previsto pela Constituição da República. Isso porque o regime constitucional importa em delegação direta a pessoa natural, aprovada em concurso público de provas e títulos. Não é cabível a delegação dos serviços notariais e de registro a pessoa jurídica de direito privado.

Vejam-se, a respeito, as observações do Ministro Ayres Britto no julgamento da ADI 2.415/SP:

[...] III – a delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais. Ao revés, exprime-se em estipulações totalmente fixadas por lei. Mais ainda, trata-se de delegação que somente pode recair sobre pessoa natural e não sobre uma “empresa” ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público;

IV – para se tornar delegatária do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação por êxito em concurso público de provas ou de provas e títulos. Não por adjudicação em processo licitatório, regrado pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público; [...].

A implementação e operacionalização do sistema eletrônico são atribuições que se inserem nas atividades delegadas com fundamento no art. 236. Dessa forma, a transferência dessas atividades a pessoa jurídica estranha às posições subjetivas previstas pela Constituição afronta diretamente o modelo constitucional.

Ao submeter os serviços de registro ao ONR, responsável pela implementação do sistema de registro eletrônico, o art. 76 afronta a atribuição fiscalizatória do Judiciário (Constituição, art. 236–§1.º)<sup>27</sup> e a competência correicional e de controle administrativo do Conselho Nacional de Justiça (Constituição, art. 103-B–§4.º–II e III).<sup>28</sup>

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

28 §1.º 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.  
Art. 103-B. [...] 84. Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juizes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: [...]

II – zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

A sobreposição de pessoa jurídica de direito privado como operadora nacional do sistema de registro eletrônico interfere na atuação fiscalizatória do Judiciário. Ainda que o art. 76-§4.º preveja a Corregedoria Nacional de Justiça como agente regulador do ONR, a norma admite a atuação de pessoa jurídica estranha ao modelo constitucional, que poderá trazer embaraço ao desempenho das funções de controle do Judiciário.

No julgamento da ADI 2.415/SP, o Supremo Tribunal Federal consignou que os serviços de registro estão submetidos à fiscalização do Judiciário, e não a entidade do Executivo:

Cuida-se ainda de atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações *inter partes*, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias extraforenses não adentra essa delicada esfera da litigiosidade entre sujeitos de direito. (ADI 2.415/SP, Relator Ministro Ayres Britto, *DJe* 28, 8 fev. 2012.)

Dessa forma, a criação de entidade desvinculada da estrutura do Judiciário e destinada à implementação do sistema de registro eletrônico afronta o sistema de controle e fiscalização estruturado pela Constituição e atribuído ao Judiciário.

Registre-se, ademais, que o Presidente da República vetou dois parágrafos do art. 76 (art. 76-§§3.º e 6.º), que versavam sobre a atuação da Corregedoria Nacional de Justiça, por entender que apresentariam inconstitucionalidade material, por violação ao princípio da separação dos poderes, ao alterar a organização administrativa e competências de órgão do Poder Judiciário. Ocorre que as normas não vetadas do art. 76 padecem do mesmo vício de inconstitucionalidade.

#### 4.3 Alterações na Lei 11.952/2009

A Lei 11.952/2009 dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas urbanas e rurais da União, no âmbito da Amazônia

---

III – receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; [...].”

Legal. O diploma legal institui instrumentos de transferência de direitos reais, estabelece requisitos para implementação da regularização, define as competências dos órgãos responsáveis pela coordenação da política pública etc.

O art. 4.º da Lei 13.465/2017 altera o conceito de exploração direta do imóvel rural, necessário para a análise de um dos requisitos exigidos para a regularização fundiária em áreas rurais. De acordo com a redação anterior do art. 2.º–III da Lei 11.952/2009, exploração direta era “*atividade econômica exercida em imóvel rural, praticada diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, ou com a ajuda de terceiros, ainda que assalariados*”. A alteração da lei impugnada inclui como modalidade de exploração direta o desempenho de atividade por meio de pessoa jurídica da qual o ocupante seja titular majoritário ou integral.

A previsão não se compatibiliza com os preceitos constitucionais que regem a política agrícola, a distribuição de terras públicas em áreas rurais e a reforma agrária. Isso porque beneficia com condições diferenciadas de pagamento pessoas com presumido poder econômico, que invadiram terras públicas em área de relevante interesse ambiental para a exploração econômica, fomentando a grilagem de terra e o desmatamento. A exploração de imóvel público rural situado na região da Amazônia Legal por meio de pessoa jurídica faz presumir existência de um aparato mais estruturado, que não se compatibiliza com a ideia de agricultura familiar e com a política pública de distribuição de terras públicas.

O conceito de exploração direta para fins de regularização fundiária de imóveis públicos rurais, nos moldes em que definido pela lei impugnada, estimula a especulação imobiliária em área de interesse ambiental, contribuindo para a expansão irregular de novas áreas e para o desmatamento.

A Lei 13.465/2017 revoga o dispositivo que limitava a possibilidade de regularização fundiária rural de áreas ocupadas por servidores e empregados públicos. O regime anterior previa a possibilidade de servidores públicos não ocupantes de cargos do Incra, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, da Secretaria do Patrimônio da União ou dos órgãos estaduais de terras, serem beneficiados pelas normas de regularização fundiária na Amazônia Legal, desde que preenchessem os requisitos previstos no art. 3.º da Lei 11.326/2006, para a configuração de hipótese de agricultura familiar (utilização de mão de obra predominante-

mente familiar, direção do empreendimento com a família e percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do estabelecimento).<sup>29</sup>

O novo regime não mais exige a comprovação desses requisitos, permitindo que ocupantes de cargos ou empregos públicos se apropriem indevidamente de terras públicas e sejam beneficiados por medidas de regularização fundiária rural. Veja-se como ficou o regramento com as alterações da Lei 13.465/2017:

Art. 5.º 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 22 de julho de 2008; (*Redação dada pela Lei n.º 13.465, de 2017*)

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.

§1.º Fica vedada a regularização de ocupações em que o ocupante ou seu cônjuge ou companheiro exerçam cargo ou emprego público: (*Redação dada pela Lei n.º 13.465, de 2017*)

I – no Incra; (*Incluído pela Lei n.º 13.465, de 2017*)

II – na Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República; (*Incluído pela Lei n.º 13.465, de 2017*)

III – na Secretaria do Patrimônio da União (SPU); ou (*Incluído pela Lei n.º 13.465, de 2017*)

IV – nos órgãos estaduais de terras. (*Incluído pela Lei n.º 13.465, de 2017*)

§2.º (Revogado). (*Redação dada pela Lei n.º 13.465, de 2017*)

29 “Art. 5.º 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 1.º 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.

§1.º Fica vedada a regularização de ocupações em que o ocupante, seu cônjuge ou companheiro exerçam cargo ou emprego público no Incra, no Ministério do Desenvolvimento Agrário, na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ou nos órgãos estaduais de terras.

§2.º Nos casos em que o ocupante, seu cônjuge ou companheiro exerçam cargo ou emprego público não referido no §1.º, deverão ser observados para a regularização os requisitos previstos nos incisos II, III e IV do art. 3.º da Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006.”

Previsão desse teor está em dissonância com os princípios da impessoalidade, da moralidade e da probidade administrativas (Constituição, art. 37–*caput*). É esperado e exigido dos servidores públicos e agentes políticos o respeito ao ordenamento jurídico e a atuação fiel aos ditames legais, em conformidade com o interesse público e os preceitos constitucionais. A ocupação irregular de terras públicas constitui comportamento contrário ao regime constitucional dos agentes públicos. Ocorre que a Lei 13.465/2017, ao eliminar requisitos exigidos para a regularização fundiária rural de imóveis ocupados por esses agentes, facilita o acesso à política pública, premiando os agentes públicos por ocuparem terras públicas.

A medida não se compatibiliza com o objetivo da política pública de distribuição de terras, com foco na população vulnerável de baixa renda, uma vez que privilegia servidores públicos, sujeitos à estabilidade, irredutibilidade remuneratória e condições mínimas de subsistência. Dessa forma, a revogação do art. 5.º–§2.º da Lei 11.952/2009 também é incompatível com a função social da propriedade rural (art. 186) e a política de distribuição de terras públicas rurais (art. 188).

O art. 4.º da Lei 13.465/2017 altera o art. 6.º da Lei 11.952/2009, que dispõe sobre regularização fundiária rural por meio da alienação das áreas ocupadas. Na redação anterior do art. 6.º–§1.º, permitia-se a regularização de ocupações de até 15 módulos fiscais e não superiores a 1.500 hectares. A nova redação permite a regularização de áreas com até 2.500 hectares, admitindo a titulação de propriedades rurais médias (4 a 15 módulos fiscais) e grandes (superior a 15 módulos fiscais). Considerando que o maior módulo fiscal no Estado do Amazonas constitui área de 100 hectares, a norma impugnada autoriza a regularização de ocupações indevidas de até 250 módulos fiscais. Em outras palavras, a legislação consolidou verdadeiros latifúndios, estimulando a concentração de terra, na contramão da exigência constitucional de compatibilização da destinação de terras públicas com a política agrícola (Constituição, art. 188) e o plano nacional da reforma agrária e da função social da propriedade rural.

Frise-se que o preço da alienação dos imóveis ao ocupante deve ser fixado entre 10% e 50% do valor mínimo da pauta de valores da terra nua elaborada pelo Incra (art. 12–§1.º da Lei 11.952/2009, com redação da Lei 13.465/2017). Ocorre que, caso posteriormente os imóveis com área superior a 4 módulos fiscais se tornem improdutivos, caberá a sua desapropriação para fins de reforma agrária, situação em que o poder público deverá pagar o

preço de mercado ao particular. Dessa forma, a ocupação irregular de terras públicas pode configurar negócio lucrativo para aquele que viola o ordenamento jurídico brasileiro.

As políticas públicas de regularização fundiária e de reforma agrária devem dialogar entre si, a fim de que os objetivos de cada uma sejam atendidos sem afrontar os objetivos da outra. É certo que a regularização fundiária por meio da alienação de imóveis é instrumento importante em diversos aspectos (direito à moradia, instituição de tributos, exploração agrícola). Isso, contudo, não autoriza a implementação de medidas que contribuirão para a concentração de propriedades, reforçando as desigualdades sociais e contrariando o plano nacional da reforma agrária.

A Lei 13.465/2017 também realiza modificações no regime das condições resolutivas do título de domínio e do termo de concessão de direito real de uso relativos a imóveis que são objeto de regularização fundiária rural na Amazônia Legal. De acordo com o art. 15 da Lei 11.952/2009, o título de domínio ou o termo de concessão de direito real de uso devem conter, pelo prazo de dez anos, cláusulas sob condição resolutiva. A redação original do art. 15 previa, como condições resolutivas, entre outras, *“a averbação da reserva legal, incluída a possibilidade de compensação na forma de legislação ambiental”* (inciso II) e *“a identificação das áreas de preservação permanente e, quando couber, o compromisso para sua recuperação na forma da legislação vigente”* (inciso III).

A lei impugnada retira a norma do inciso III e altera a redação do art. 15–II, que passou a ser a seguinte: *“o respeito à legislação ambiental, em especial, quanto ao cumprimento do disposto no Capítulo VI da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012”*. A alteração legislativa resulta em mitigação de normas de proteção ambiental, uma vez que retira inclusive a previsão sobre recuperação de áreas degradadas e a identificação das áreas de preservação permanente.

Ocorre que política pública de regularização fundiária rural não pode compactuar com o descumprimento de normas de proteção ambiental, ainda mais quando se trata de áreas de relevante interesse ambiental, situadas na Amazônia. A inscrição no Cadastro Ambiental Rural, exigida pela nova redação do art. 15–II, não é suficiente para assegurar a preservação e recuperação do meio ambiente. Considerando que estão em jogo terras públicas em região sujeita a constantes desmatamentos e ocupações irregulares, a legislação sobre a formalização



dessas propriedades deve exigir a reparação dos danos ambientais eventualmente efetuados na área a ser regularizada e vedar futuros desmatamentos.

Não é compatível com o dever constitucional do Estado de proteção do meio ambiente (Constituição, art. 225) a legitimação de ocupações predatórias e exploratórias dos ecossistemas, provocando danos muitas vezes irreversíveis à fauna e à flora.

A questão se agrava em razão da alteração da redação do art. 16-§1.º, que dispensa a realização de vistoria para a verificação do cumprimento das condições resolutivas. De acordo com a nova lei, a observância dos requisitos legais deverá ser comprovada documentalmente.<sup>30</sup> A vistoria é feita apenas na hipótese de não se considerarem suficientes os documentos apresentados pelo particular.

Não se desconhecem as dificuldades dos órgãos públicos para realização das atividades de vistoria. Entretanto, estão em discussão temas caros à Constituição da República, tais como a preservação ambiental da Amazônia, a proteção de comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais, a luta contra o trabalho escravo e a guarda do patrimônio público. A dispensa de vistoria para formalização de propriedades rurais ocupadas irregularmente em região que é alvo de disputas e exploração predatória implica grave retrocesso e não encontra respaldo na Constituição.

Corroborando esse entendimento recente julgamento do Supremo Tribunal Federal que analisou o art. 13 da Lei 11.952/2009, que dispensava a vistoria prévia para a verificação do preenchimento dos requisitos da regularização por imóveis de até 4 módulos fiscais.<sup>31</sup> Conferiu-se interpretação conforme ao dispositivo *“a fim de afastar quaisquer interpretações que concluam pela desnecessidade de fiscalização dos imóveis rurais 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*

30 “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. (Redação dada pela Lei n.º 13.465, de 2017)

§1.º O cumprimento do contrato deverá ser comprovado nos autos, por meio de juntada da documentação pertinente, nos termos estabelecidos em regulamento. (Incluído pela Lei n.º 13.465, de 2017)

§2.º Caso a análise de que trata o §1.º não seja suficiente para atestar o cumprimento das condições resolutivas, deverá ser realizada vistoria. (Incluído pela Lei n.º 13.465, de 2017)

§3.º A administração deverá, no prazo máximo de doze meses, contado da data do protocolo, concluir a análise do pedido de liberação das condições resolutivas.”

31 “Art. 13. Os requisitos para a regularização fundiária dos imóveis de até 4 (quatro) módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante, sujeita a responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil, dispensada a vistoria prévia.”

*propriedade no programa de regularização fundiária de imóveis rurais de domínio público na Amazônia Legal*”.<sup>32</sup>

Ainda quanto ao regime de condições resolutivas, o art. 4.º da lei impugnada altera a redação do art. 15–§2.º da Lei 11.952/2009<sup>33</sup> e afasta a exigência de condições resolutivas para a concessão de título de domínio ou de termo de concessão de direito real de uso, no âmbito da Amazônia Legal, caso o beneficiário opte pelo pagamento integral do preço do imóvel. De acordo com o requerente, o dispositivo desobriga os beneficiários de respeitarem a legislação ambiental e trabalhista.

O *caput* do art. 15 da Lei 11.952/2009 estabelece como cláusula do título de domínio ou do termo de concessão de direito real de uso, a observância, pelo prazo de dez anos, das seguintes condições: (a) a inalienabilidade do imóvel, (b) a manutenção da destinação agrária, por meio de prática de cultura efetiva, (c) o respeito à legislação ambiental, (d) a não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo e (e) as condições e forma de pagamento. Os requisitos contribuem para a densificação da função social da propriedade rural, da compatibilização da destinação das terras públicas com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária, do meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos valores sociais do trabalho.

Na contramão dos ditames constitucionais e da própria finalidade da lei, o art. 15–§2.º exime o ocupante do cumprimento dessas condições caso opte pelo pagamento integral do preço do imóvel. É certo que essa facilidade é assegurada apenas aos adquirentes de imóvel com até um módulo fiscal (art. 15–§3.º), que abrangeria principalmente os agricultores familiares. Ocorre que, como política pública destinada à formalização do ordenamento

32 Trecho do informativo 882, de 16 a 20 de novembro de 2017, sobre o julgamento da ADI 4.269/DF, Relator Ministro Edson Fachin.

33 “Art. 15. O título de domínio ou, no caso previsto no §4.º do art. 6.º, 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 n.º 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.

§1.º 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.

§2.º 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 §§1.º e 2.º 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.”

fundiário, a regularização fundiária de imóveis na Amazônia Legal não pode ter como único escopo a obtenção rápida de recursos e a concessão de títulos, devendo pautar-se pelos preceitos constitucionais supramencionados.

Isso porque, aquele que tiver condições financeiras para custear o pagamento integral imediato ficará livre da cláusula de inalienabilidade, o que fomenta a especulação imobiliária, em contrariedade com a necessidade de compatibilização da destinação de terras públicas com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária (Constituição, art. 188).

#### 4.4 Alterações na Lei 8.629/1993

O art. 2.º do diploma legal impugnado promove alterações na Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que regulamenta dispositivos constitucionais sobre a reforma agrária. Entre as mudanças, o dispositivo inclui os §§7.º e 8.º ao art. 5.º,<sup>34</sup> os quais preveem hipóteses de inde-

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

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

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

§3.º Os títulos da dívida agrária, que conterão cláusula assecuratória de preservação de seu valor real, serão resgatáveis a partir do segundo ano de sua emissão, em percentual proporcional ao prazo, observados os seguintes critérios:

I – do segundo ao décimo quinto ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área de até setenta módulos fiscais;

II – do segundo ao décimo oitavo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área acima de setenta e até cento e cinquenta módulos fiscais; e

III – do segundo ao vigésimo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área superior a cento e cinquenta módulos fiscais.

§4.º Na hipótese de acordo administrativo ou acordo realizado no âmbito do procedimento previsto na Lei Complementar n.º 76, de 6 de julho de 1993, o pagamento será efetuado de forma escalonada em Títulos da Dívida Agrária (TDA), resgatáveis em parcelas anuais, iguais e sucessivas, a partir do segundo ano de sua emissão, observadas as seguintes condições:

I – imóveis com área de até três mil hectares, no prazo de cinco anos;

II – imóveis com área superior a três mil hectares:

a) o valor relativo aos primeiros três mil hectares, no prazo de cinco anos;

b) o valor relativo à área superior a três mil e até dez mil hectares, em dez anos;

c) o valor relativo à área superior a dez mil hectares até quinze mil hectares, em quinze anos; e

d) o valor da área que exceder quinze mil hectares, em vinte anos.

§5.º Os prazos previstos no §4.º, quando iguais ou superiores a dez anos, poderão ser reduzidos em cinco anos, desde que o proprietário concorde em receber o pagamento do valor das benfeitorias úteis e necessárias integralmente em TDA.

§6.º Aceito pelo proprietário o pagamento das benfeitorias úteis e necessárias em TDA, os prazos de resgates dos respectivos títulos serão fixados mantendo-se a mesma proporcionalidade estabelecida para aqueles relativos ao valor da terra e suas acessões naturais.

§7.º Na aquisição por compra e venda ou na arrematação judicial de imóveis rurais destinados à implementação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária, o pagamento poderá ser feito em dinheiro, na forma estabelecida em regulamento.

§8.º 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.

nização em dinheiro em situações relacionadas à aquisição de imóvel para fins de reforma agrária. O art. 5.º-§7.º determina o pagamento em dinheiro na aquisição de imóvel para implementação do Programa Nacional de Reforma Agrária por compra e venda ou por arrematação judicial. O art. 5.º-§8.º estipula o pagamento por meio de precatório no caso de decisão judicial que fixou indenização da terra nua em valor superior à oferta do expropriante.

O art. 184 da Constituição determina o pagamento por meio de títulos da dívida agrária, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, no caso de desapropriação para fins de reforma agrária de imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social.

O art. 5.º-§7.º não trata de pagamento em dinheiro no caso de desapropriação por descumprimento da função social, mas sim da hipótese de aquisição por compra e venda ou arrematação judicial de imóvel rural incluído em projeto integrante do Programa Nacional da Reforma Agrária. Para evitar burla à norma constitucional, deve ser conferida interpretação conforme à Constituição para que o pagamento em dinheiro no caso de compra e venda ou arrematação judicial se aplique apenas na hipótese de estar demonstrado que o imóvel esteja cumprindo sua função social.

Por outro lado, o art. 5.º-§8.º permite a indenização mediante pagamento por precatório no caso de fixação do valor da terra nua em valor superior ao oferecido pelo expropriante. A previsão encontra-se em confronto direto com o texto do art. 184 da Constituição, que determina o pagamento por meio de títulos da dívida agrária. A situação ora analisada diferencia-se do entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 247.866, que julgou inconstitucional trecho do art. 14 da Lei Complementar 76/1993, na parte em que previa pagamento em dinheiro para indenização por benfeitorias úteis e necessárias. Veja-se o dispositivo:

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.

A ementa do julgado ficou consignada nos seguintes termos:

---

§9.º Se houver imissão prévia na posse e, posteriormente, for verificada divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença definitiva, expressos em termos reais, sobre a diferença eventualmente apurada incidirão juros compensatórios a contar da imissão de posse, em percentual correspondente ao fixado para os títulos da dívida agrária depositados como oferta inicial para a terra nua, vedado o cálculo de juros compostos.”

Ementa: ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. INDENIZAÇÃO DE BENFEITORIAS. ALEGADA OFENSA DOS ARTS. 14, 15 E 16 DA LEI COMPLEMENTAR N.º 76/93 AO ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O art. 14 da Lei Complementar n.º 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 n.º 76/93** (RE 247.866/CE, Relator Ministro Ilmar Galvão, DJ 24 nov. 2000).

O STF reconheceu a necessidade de pagamento por precatório apenas quanto à indenização das benfeitorias úteis e necessárias, em obediência ao art. 184–§1.º da Constituição. Com relação à segunda parte da norma, manteve a indenização da terra nua com valor fixado em sentença, por meio de título da dívida agrária, em consonância com o art. 184–*caput*. Dessa forma, o art. 5.º–§8.º da Lei 8.629/1999 é inconstitucional, na parte em que prevê pagamento por precatório de indenização referente ao valor da terra nua.

A nova redação do art. 17–§§6.º e 7.º da Lei 8.629/1993<sup>35</sup> (regulamenta dispositivos constitucionais sobre a reforma agrária) promove a precarização dos assentamentos, uma vez que admite a consolidação de projeto de assentamento pelo mero decurso do prazo de 15 anos, desonerando o Poder Público do implemento de condições básicas necessárias à con-

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

I – a obtenção de terras rurais destinadas à implantação de projetos de assentamento integrantes do programa de reforma agrária será precedida de estudo sobre a viabilidade econômica e a potencialidade de uso dos recursos naturais;

II – os beneficiários dos projetos de que trata o inciso I manifestarão sua concordância com as condições de obtenção das terras destinadas à implantação dos projetos de assentamento, inclusive quanto ao preço a ser pago pelo órgão federal executor do programa de reforma agrária e com relação aos recursos naturais;

III – nos projetos criados será elaborado Plano de Desenvolvimento de Assentamento – PDA, que orientará a fixação de normas técnicas para a sua implantação e os respectivos investimentos;

IV – integrarão a clientela de trabalhadores rurais, para fins de assentamento em projetos de reforma agrária, somente aqueles que satisfizerem os requisitos fixados para seleção e classificação previstos nesta Lei; e

V – a consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária dar-se-á com a concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, bem como com a outorga do instrumento definitivo de titulação.

[...]

§6.º 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.

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

cretização da reforma agrária, da política agrícola e da função social da propriedade rural, nos moldes em que delineados pela ordem constitucional.

O art. 187 da Constituição determina que a política agrícola deve levar em consideração especialmente os seguintes aspectos:

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

- I – os instrumentos creditícios e fiscais;
- II – os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;
- III – o incentivo à pesquisa e à tecnologia;
- IV – a assistência técnica e extensão rural;
- V – o seguro agrícola;
- VI – o cooperativismo;
- VII – a eletrificação rural e irrigação;
- VIII – a habitação para o trabalhador rural.

Em sentido oposto, o art. 17–§§6.º e 7.º da Lei 8.629/1993, ao afastar a exigência de consolidação dos projetos de assentamentos para a concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, consubstancia evidente retrocesso e contribui de maneira essencial para a precarização dos assentamentos. Resta mais uma vez evidente que a nova lei dedicou-se tão somente a garantir a titulação de terras, em desatenção aos demais preceitos constitucionais relacionados ao direito à moradia, ao direito ao trabalho, à função social da propriedade rural e à promoção da redução das desigualdades sociais e regionais.

A alteração do art. 18–§4.º da Lei 8.629/1993<sup>36</sup> facilita a transferência do título do imóvel do poder público para o assentado e retira a autonomia dos beneficiários quanto à escolha da forma de distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária, o que contribuirá para a futura alienação das terras e a concentração de propriedade, em desacordo com a função social da propriedade rural e com os arts. 184, 186, 187 e 188 da Constituição.

O art. 18–*caput*<sup>37</sup> institui que a distribuição de imóveis ocorrerá por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso – CDRU. O art. 18–

36 “Art. 18. [...] §4.º 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.”

37 “Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso – CDRU instituído pelo art. 7.º do Decreto-Lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967.”

§4.º, na redação anterior, facultava ao beneficiário a escolha pela CDRU, que lhe seria outorgada na forma do regulamento.<sup>38</sup> O novo texto do dispositivo retira essa faculdade e estabelece que regulamento definirá as condições e a forma de outorga dos títulos de domínio e da CDRU. Trata-se de mais uma medida focada na titulação e não na realização efetiva da política agrária, o que, conforme já analisado, não se coaduna com os ditames constitucionais.

Tampouco encontra respaldo na Constituição a previsão contida no art. 26-B da Lei 8.629/1993, incluído pela Lei 13.465/2017.<sup>39</sup> O dispositivo autoriza a regularização de áreas ocupadas em projetos de assentamento criados pelo Incra, destinados à reforma agrária. A norma desvirtua os propósitos da reforma agrária, pois permite que pessoas originalmente não selecionadas para participar do projeto de assentamento e não autorizadas pelo Incra sejam beneficiadas, caso ocupem irregularmente a área reservada para a implementação da política pública. Afronta, portanto, os arts. 188 e 189 da Constituição.

#### 4.5 Disposições finais da Lei 13.465/2017

O art. 106 da Lei 13.465/2017<sup>40</sup> estende o regime legal instituído pelo diploma à Ilha de Fernando de Noronha e às demais ilhas oceânicas e costeiras, o que possibilitará a privatização de terras, parcelamento do solo, criação de condomínios em territórios especialmente protegidos, o que afronta diretamente o dever de proteção do meio ambiente previsto no art. 225 da Constituição.

O arquipélago de Fernando de Noronha, por exemplo, é dividido em Parque Nacional Marinho (Parnamar), que visa primordialmente a proteger amostra representativa dos

38 “Art. 18. [...] §4.º É facultado ao beneficiário do programa de reforma agrária, individual ou coletivamente, optar pela CDRU, que lhe será outorgada na forma do regulamento. (*Redação dada pela Lei n.º 13.001, de 2014*)”

39 “Art. 26-B. A ocupação de lote sem autorização do Incra em área objeto de projeto de assentamento criado há, no mínimo, dois anos, contados a partir de 22 de dezembro de 2016, poderá ser regularizada pelo Incra, observadas as vedações constantes do art. 20 desta Lei.

§1.º A regularização poderá ser processada a pedido do interessado ou mediante atuação, de ofício, do Incra, desde que atendidas, cumulativamente, as seguintes condições:

I – ocupação e exploração da parcela pelo interessado há, no mínimo, um ano, contado a partir de 22 de dezembro de 2016;

II – inexistência de candidatos excedentes interessados na parcela elencados na lista de selecionados de que trata o §3.º do art. 19 desta Lei para o projeto de assentamento;

III – observância pelo interessado dos requisitos de elegibilidade para ser beneficiário da reforma agrária; e

IV – quitação ou assunção pelo interessado, até a data de assinatura de novo contrato de concessão de uso, dos débitos relativos ao crédito de instalação reembolsável concedido ao beneficiário original.”

40 “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.”

ecossistemas marinhos e terrestres do arquipélago, assegurando a preservação de sua fauna, flora e demais recursos naturais, proporcionando oportunidades controladas para visitação, educação e pesquisa científica e contribuindo para a proteção de sítios e estruturas de interesse histórico-cultural porventura existentes na área, e Área de Proteção Ambiental de Fernando de Noronha, Rocas, São Pedro e São Paulo, por meio da qual se assegura a ocupação racional da ilha de forma a compatibilizar com a proteção do meio ambiente.

Sobre o regime de propriedade em Fernando de Noronha, o Procurador da República Marco Antonio Delfino de Almeida explica, em nota técnica, que não há propriedades particulares na ilha:

A Unidade de Conservação de Fernando de Noronha denominada Área de Proteção Ambiental de Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo foi criada pelo Decreto n.º 92.755, de 05 de junho de 1986, e é constituída pelos Arquipélagos de São Pedro e São Paulo e de Fernando de Noronha (Distrito Estadual de Fernando de Noronha – PE).

Administrativamente é fragmentada, entre o Governo do Estado de Pernambuco – Distrito Estadual de Fernando de Noronha, o Comando da Aeronáutica e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama. Especificamente, a área da APA de Fernando de Noronha é administrada pelo Governo do Estado de Pernambuco – ADEFN e pelo Ibama, dentro de suas competências; sendo que parcela dessa área está sob o domínio do Comando da Aeronáutica. Em Fernando de Noronha não há propriedades particulares, os civis residentes na área sob jurisdição do Governo do Estado vivem sob duas condições: parte da população possui um Termo de Permissão de Uso para Imóveis, ou seja, residem em benfeitorias da União; enquanto outra parte da população é proprietária de benfeitorias construídas sobre solo da União, possuindo um Termo de Permissão de Uso do Solo. Com isto, os moradores de Fernando de Noronha não podem vender seu imóvel, visto que, mesmo sendo o proprietário da benfeitoria, não podem transferir o seu Termo de Permissão de Uso do Solo. Caso o proprietário de uma benfeitoria queira sair de Fernando de Noronha sem perdê-la, deve deixar um familiar responsável no local.

Caso o proprietário e sua família queiram se mudar e se desfazer de sua propriedade, devem se remeter a ADEFN para que ocorra trâmite com o novo proprietário, a ser selecionado pela ADEFN. Neste caso, o Termo de Permissão de Uso do Solo será transferido pela ADEFN ao novo proprietário do imóvel. Para ser considerado Morador Permanente de Fernando de Noronha, segundo Instrução Normativa de 10 de outubro de 2000, é preciso que a pessoa seja: “proprietária de Tombo de Residência, art. 1.º, alínea “a”, ou proprietária de Termo de Ocupação de Imóvel ou ainda de Termo de Permissão de Uso de Solo fornecido ou validado pela ADEFN, art. 1.º, alínea “b”. É de competência exclusiva da ADEFN a atividade de parcelamento do solo. A ADEFN decide, em caso de haver lotes ociosos, quais serão os beneficiados. Em caso de solicitação de permissão junto a ADEFN para realizar construção ou reforma, o interessado deve ser detentor de Termo de Permissão de Uso do Solo ou de Termo de Permissão de Uso para Imóveis, emitidos pela ADEFN, e estar em dia com os tributos inerentes. Antes das obras serem iniciadas, o projeto de construção ou reforma deve ser avaliado e autorizado pelo Ibama, ADEFN e CPRH.<sup>41</sup>

41 Segue anexa cópia integral da nota técnica.



A aplicação das normas de regularização fundiária às ilhas oceânicas e costeiras está em descompasso com o dever de proteção ambiental do Estado (Constituição, arts. 23–VI e 225) e desconsidera o regime especial de proteção a que várias delas estão submetidas (Constituição, art. 225–§1.º–III). A possibilidade de alienação de imóveis e de regularização de ocupações no arquipélago de Fernando de Noronha, por exemplo, resultará em mitigação da preservação da fauna, da flora e dos recursos naturais ali existentes.

O direito ao meio ambiente equilibrado caracteriza-se como direito fundamental de terceira dimensão (ou terceira geração, para alguns), pautado pela solidariedade e fraternidade, de titularidade coletiva e destinado a tutelar interesses superiores do gênero humano, tanto das gerações atuais quanto das futuras. Na verdade, a sua preservação é absolutamente fundamental para a própria sobrevivência da espécie humana e de incontáveis outras, muitas das quais vêm perecendo continuamente, não raro sem que disso a humanidade saiba, pois muitas formas de vida na Terra são ainda desconhecidas da ciência.

Como outros direitos fundamentais, o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado é indisponível e inalienável e impõe ao Estado e à coletividade obrigações de fazer e de não fazer. O art. 106 da Lei 13.465/2017 atua na contramão das normas constitucionais, uma vez que permite a flexibilização de normas ambientais protetivas, o que poderá acarretar danos irreversíveis ao meio ambiente.

Ainda que se entenda, como afirma a Secretaria de Patrimônio da União, que a norma legal objetiva asseverar que as ilhas costeiras e oceânicas pertencem à União, não é possível afirmar que estão submetidas aos mesmos ditames atinentes aos imóveis públicos federais, uma vez que muitas dessas áreas, assim como Fernando de Noronha, estão submetidas a regime especial de proteção, nos termos da Constituição da República.

Pelo exposto, o art. 106 da Lei 13.465/2017 ofende os arts. 23–VI e 225–*caput*–§1.º–III da Constituição.

Ainda no âmbito das disposições finais, o art. 109–VII da Lei 13.465/2017 revoga o art. 7.º da Lei 13.240, de 30 de dezembro de 2015, que estabelecia a obrigatoriedade de divulgação, em seu sítio eletrônico, pela Secretaria do Patrimônio da União, da *“relação de todas as áreas ou imóveis de propriedade da União identificados, demarcados, cadastrados ou registrados naquele órgão e por ele administrados”*.

A revogação do dispositivo caminha no sentido contrário da democracia, que exige transparência e publicidade dos atos administrativos, como forma de assegurar a participação popular na administração da coisa pública. O art. 37–*caput* da Constituição define a publicidade como um dos princípios basilares da Administração Pública, e o art. 5.º–XXXIII consolida o direito fundamental de acesso às informações de interesse geral dos órgãos públicos.

Não se desconhece que o art. 7.º–VI da Lei 12.527/2014 (Lei de Acesso à Informação) traz previsão específica acerca do direito de obter informação sobre a administração do patrimônio público. Ocorre que o dispositivo revogado determinava obrigação mais rigorosa e detalhada, por ordenar a divulgação em sítio eletrônico das áreas ou imóveis de propriedade da União identificados, demarcados, cadastrados ou registrados pela Secretaria do Patrimônio da União.

Dessa forma, a alteração legislativa promove evidente retrocesso no que tange ao acesso à informação, o que concretiza afronta direta aos arts. 5.º–XXXIII e 37–*caput* da Constituição.

## V

A Lei 13.465/2017, ao promover profunda e complexa reestruturação dos regimes de regularização fundiária rural e urbana, com foco na distribuição de títulos de propriedade, reforça a desigualdade social e consolida danos ambientais decorrentes de desmatamentos e ocupações ilegais de terras públicas e privadas. O novo regime legal contribui para a concentração de terras e, portanto, caminha no sentido oposto aos objetivos fundamentais da República, relacionados à construção de sociedade livre, justa e solidária, ao desenvolvimento nacional e à erradicação da pobreza, à redução das desigualdades sociais e regionais. Além disso, não se coaduna com o valor da justiça social, o direito à propriedade atrelado à sua função socioambiental, o direito social à moradia e à democratização do acesso à terra. Conclui-se, assim, que a retirada do Estado da questão fundiária, por meio da privatização de áreas rurais e urbanas, dissociada das medidas necessárias ao cumprimento da função social da propriedade, do direito à cidade e do direito à moradia, além de não solucionar os problemas relacionados ao tema, poderá reforçar as dificuldades já existentes, bem como contribuir para o surgimento de outras.

## VI

Pelo exposto, opina a Procuradora-Geral da República pelo conhecimento da ação e pela procedência do pedido, ratificando-se os termos da petição inicial.

Brasília, 13 de setembro de 2019.

**Raquel Elias Ferreira Dodge**  
Procuradora-Geral da República