

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
5.883 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S) : DIRETORIA NACIONAL DO INSTITUTO DE
ARQUITETOS DO BRASIL
ADV.(A/S) : BETO FERREIRA MARTINS VASCONCELOS E
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**MEDIDA CAUTELAR NA
AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO
ADMINISTRATIVO. REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA URBANA – REURB.
ARTIGOS 9º A 84, 87 A 90, E 98, § 2º, DA
LEI FEDERAL 13.465/2017 E ARTIGOS 11-
C, § 2º, DA LEI FEDERAL 9.636/1998 E 1º, §
5º, DO DECRETO-LEI 1.876/1981,
INCLUÍDOS PELOS ARTIGOS 93 E 95
DA LEI FEDERAL 13.465/2017.
ALEGAÇÃO DE AFRONTA AOS
ARTIGOS 5º, XXII, XXIII, XXIV E LIV; 23,
I; 170, II E III; 182, § 4º, III; E 183, § 3º,
DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.
APLICAÇÃO DO RITO DO ARTIGO 12
DA LEI FEDERAL 9.868/1999.**

DECISÃO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB, tendo por objeto as disposições sobre regularização fundiária urbana – Reurb presentes nos artigos 9º a 84, 87 a 90, e 98, § 2º, da Lei federal 13.465/2017, bem como nos artigos 11-C, § 2º, da Lei federal

ADI 5883 MC / DF

9.636/1998 e 1º, § 5º, do Decreto-Lei 1.876/1981, incluídos pelos artigos 93 e 95 da Lei federal 13.465/2017.

Como parâmetro de controle, o requerente indicou os artigos 5º, XXII, XXIII, XXIV e LIV; 23, I; 170, II e III; 182, § 4º, III; e 183, § 3º, da Constituição Federal, que assim dispõem:

“Art. 5º (...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

(...)

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

Art. 182. (...)

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

ADI 5883 MC / DF

(...)

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. (...)

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

Em sede preliminar, o requerente afirmou ser “*associação, de direito privado, sem fins econômicos, de duração indeterminada, que congrega arquiteto(a)s e urbanistas de todo o território nacional*”. No mérito, em síntese, alegou:

“No Título II (Da Regularização Fundiária Urbana), merecem destaque, por notável potencial danoso à Constituição, os seguintes institutos: a Legitimação Fundiária e o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis.

A legitimação fundiária (tratada na Seção III do Título II – arts. 23 e 24, e prevista também em outros dispositivos²) viola sozinha e diretamente a proteção constitucional da propriedade prevista nos: art. 5º, XXII (direito de propriedade); art. 5º, XXIII (função social da propriedade); art. 5º, XIV (desapropriação mediante indenização); art. 5º, LIV (devido processo legal); art. 23, I (competência comum de conservação do patrimônio público); art. 170, II e III (propriedade privada e função social da propriedade como princípios da ordem econômica); art. 182, § 4º, III (desapropriação sanção mediante indenização); e art. 183, § 3º (interdição de aquisição de imóveis públicos por usucapião).

Já o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (constante do art. 76 da Lei) viola patentemente as disposições constitucionais de competências relativas aos serviços notariais e de registro: art. 96, II, alíneas ‘b’ e ‘d’ (iniciativa privativa dos Tribunais de Justiça para leis que disponham sobre serventias judiciais e extrajudiciais); art. 236, caput (atribuição da função executiva dos serviços notariais e de registro aos delegatários do Poder Público); art. 236, § 1º (atribuição

ADI 5883 MC / DF

da função fiscalizadora dos serviços notariais e de registro ao Poder Judiciário); e art. 103-B, § 4º, III (atribuição da função fiscalizadora dos serviços notariais e de registro ao CNJ).

(...)

O Título II, em seus temas centrais, instrumentos e diretrizes usurpa competências municipais sobre política urbana, bem como viola direta e flagrantemente limites impostos pela Carta Magna.

(...) a Constituição Federal de 1988 atribuiu diversas competências ao Município no que se refere à política urbana, elegendo-o como ente predominante no planejamento e execução do ordenamento territorial.

(...)

Ocorre que a Lei n. 13.465, de 2017, ao tratar da regularização fundiária, termina por extrapolar o âmbito da lei nacional, usurpando as competências do Município, em desrespeito ao disposto no texto constitucional e ao entendimento deste Egrégio Tribunal.

Em uma primeira leitura da norma, isso fica evidente no conceito de núcleo urbano trazido pelo inciso I do art. 11: ‘assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei no 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural’. Nesse ponto, é possível perceber que a Lei promove verdadeira ampliação do perímetro urbano, esvaziando o instrumento constitucional do Plano Diretor, de competência municipal.

Numa segunda leitura, que parte do cotejo – a título argumentativo – com o Estatuto da Cidade, é possível vislumbrar que o Título II da Lei ora inquinada extrapola a abstração que lhe deveria ser característica. Não apenas oferece diretrizes gerais e instrumentais passíveis de serem utilizados pelos Municípios, o que estaria em conformidade com a Constituição; mas realiza, pelos Municípios, decisões concretas de ordenamento territorial, sem se preocupar com a necessária verificação de conformidade com a disciplina local de política urbana. (...)

Outro dado relevante é que a Lei esmiúça no Capítulo III do

ADI 5883 MC / DF

Título II o procedimento administrativo a ser seguido pelos Municípios, restringindo suas escolhas a atos burocráticos de implementação da regularização e tornando, assim, sua competência executiva em meramente administrativa.

(...)

A Política Urbana Constitucional não se consubstancia apenas nas regras formais de repartição de competência entre os entes federais. Baseia-se na função social das cidades e no bem-estar de seus habitantes e está voltada à concretização de inúmeros direitos sociais, econômicos e ambientais (moradia, mobilidade, acesso a emprego e renda, lazer, saúde educação, dentre outros).

(...)

Ocorre que a Lei n. 13.465 viola não apenas a iniciativa municipal para promover o adequado ordenamento territorial, mas também a própria essência teleológica da política urbana. Dirige suas preocupações e atuações apenas para a titulação da propriedade, depreciando a construção das cidades como elemento de cidadania e realização de demais direitos e a demandar um conjunto de medidas urbanísticas, sociais e ambientais indispensáveis ao desenvolvimento sustentável. Prioriza, dessa forma, a mercantilização das cidades e reduz a regularização a matéria de direito imobiliário quando se trata também e até mais de direito urbanístico.

(...)

Pela ausência de restrição da finalidade da regularização fundiária para moradia, tal qual ocorria nas normativas anteriores (...), a Lei autoriza o alcance para fins profissionais ou comerciais. Isso se torna ainda mais fácil de observar na Seção que trata da legitimação fundiária: ‘em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação’ (art. 23, § 1º, III).

A norma também reduz sensivelmente exigências ambientais e urbanísticas para a regularização fundiária urbana. É o que se vê: ‘Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e

ADI 5883 MC / DF

edilícios' (art. 11, § 1º).

(...)

Além disso, o Título II da norma facilita a transferência de terras públicas a pessoas de média e alta renda, a partir da previsão do Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), que se destina a núcleos urbanos informais em que a população não é predominantemente de baixa renda: (...)

Como a própria nomenclatura indica, nos casos de Reurb-E não está caracterizado o interesse social, o que deveria impor condições específicas e mais limitadoras, bem como restrição de instrumentos e mecanismos cabíveis. Ao contrário, em completa inversão dos preceitos constitucionais, o Título em questão estabeleceu certas exigências apenas para a Reurb-S (art. 23, § 1º), além de permitir para a Reurb-E a utilização de demarcação urbanística, de legitimação fundiária e legitimação de posse – o que não ocorria sob o marco legal anterior. Ademais, esta modalidade foi prevista até mesmo para ocupações de áreas de preservação permanente (art. 65 da Lei n. 12.651, de 2012, com a redação dada pelo art. 82 da Lei impugnada).

(...)

Chega a se prever, também, que as disposições da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766, de 1979) não se aplicam à Reurb (art. 70), bem como ficam dispensadas a desafetação e as exigências previstas para bens da Administração Pública constantes da Lei de Licitações (art. 71). Cria-se, assim, um diploma normativo que se propõe acima da legalidade e da constitucionalidade, já que tais Leis atendem a diretrizes concedidas pela Carta Magna.

Diante do exposto, e mesmo que a título exemplificativo, pela impossibilidade de exaurir todas as violações, a Lei n. 13.465/17 constitui grave retrocesso, com enorme potencial para desestruturar as cidades e seus serviços e para ampliar o universo de pessoas desfavorecidas e vulneráveis.

(...) não se pode deixar de mencionar que a Reurb desrespeita ainda os requisitos e vedações para usucapião, como modo originário de aquisição do direito real de propriedade, por meio dos institutos da legitimação da posse e da legitimação fundiária (art. 15, I).

(...)

ADI 5883 MC / DF

A usucapião exige a ocupação mansa e pacífica previamente à aquisição de qualquer título, justamente para reconhecer situação constituída, a partir de prescrição aquisitiva. Diametralmente oposta, a legitimação de posse inverte o critério, ao não estabelecer qualquer marco temporal inicial. Promove, dessa maneira, a posse para depois convertê-la em propriedade, flexibilizando o procedimento e os requisitos constitucionais.

(...)

Destarte, resta violada em sua inteireza a política urbana constitucional fundamentada materialmente na função social da propriedade (art. 5º, XXIII; art. 170, III); no planejamento urbano (art. 182, caput); no bem-estar dos habitantes das cidades (art. 182, caput); no direito à cidade (art. 182, caput); e nos limites impostos pelo direito de propriedade (art. 5º, XXII, XXIII e XXIV; art. 170, II; art. 182, §§ 3º e 4º; art. 183).

(...)

A Lei n. 13.465/17 estabelece, em seu art. 76, que 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) - pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos (caput e § 2º).

Segundo o disposto, as unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal integram o SREI e ficam vinculadas ao ONR, que será regulado pela Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça (§ 4º e 5º): (...)

O instituto, conforme estabelecido na norma ainda em vigor, desrespeita patentemente a estrutura de competências constitucionais, formais e materiais, referente aos serviços notariais e de registro. A criação do ONR enquanto figura interposta na prestação desses serviços consegue, a um só tempo, violar a iniciativa do Judiciário para dispor sobre a matéria; a competência conferida aos delegatários, bem como as regras de acesso e responsabilização referentes aos atos notariais e de registro; e a competência fiscalizadora também do Judiciário. No mérito, coloca em risco a segurança e a privacidade de dados sensíveis de toda a população brasileira, além de consistir em uma perigosa e patrimonialista 'fuga privatística'."

ADI 5883 MC / DF

É o relatório. Passo a decidir.

Diante do contexto relativo à presente ação direta, denota-se que o assunto se reveste de acentuada densidade normativa, caracterizada pela relevância da matéria e pelo seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica. Nesse particular, enfatizo a conveniência de que decisão venha a ser tomada em caráter definitivo, mediante a adoção do rito abreviado previsto no **artigo 12 da Lei federal 9.868/1999**.

Ex positis, notifiquem-se as autoridades requeridas, para que prestem informações no prazo de 10 (dez) dias. Após, dê-se vista à Advogada-Geral da União e à Procuradora-Geral da República, para que cada qual se manifeste, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias.

À Secretaria Judiciária para as devidas providências.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 20 de fevereiro de 2018.

Ministro **LUIZ FUX**

Relator

Documento assinado digitalmente