

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE DO EGRÉGIO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

PARTIDO DOS TRABALHADORES, partido político com registro definitivo perante o Tribunal Superior Eleitoral – TSE (Resolução nº. 11.165, de 11 de junho de 1982), com representação no Congresso Nacional, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, por meio de seu Diretório Nacional, na forma do artigo 116, inciso XIII, de seu Estatuto Social, inscrito no CNPJ nº: 00.676.262/0001-70, com sede no Setor Comercial Sul – Quadra 02 Bloco C nº 256, Edifício Toufic, 1º andar, CEP 70302-000 – Brasília/DF, representado pela sua Presidenta **GLEISI HELENA HOFFMANN**, brasileira, casada, Senadora da República (PT/PR), portadora de cédula de identidade RG nº 3.996.866-5 SSP/PR, inscrita no CPF sob nº 676.770.619-15 (doc. 01), por meio seus advogados abaixo subscritos (doc. 02), com fulcro nos arts. 102, inciso I, alínea “a” e 103, inciso VIII, ambos da Constituição Federal e no que dispõe a Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, ajuizar a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM
PEDIDO DE LIMINAR**

em face da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, sancionada a partir da edição da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, 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, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências”.

I – DOS DISPOSITIVOS LEGAIS INQUINADOS DE INCONSTITUCIONALIDADE

- O Presidente da República sancionou a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (doc. 03), cujo objeto, dentre outros, trata da regularização fundiária, rural, urbana e no âmbito da Amazônia Legal, além de instituir mecanismos de alienação de imóveis da União. Com efeito, diversos dispositivos desta lei são eivados de inconstitucionalidade, conforme se demonstrará na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, por afronta às seguintes previsões constitucionais:

Inconstitucionalidades Formais que violam os seguintes artigos:

- a) Artigo 62, *caput*, da Constituição Federal, pela ausência de relevância e urgência;
- b) Artigo 62, § 1º, da Constituição Federal, por alterar conteúdo reservado à Lei Complementar;
- c) Artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, por prever renúncia de receita sem qualquer justificativa nem fundamentação;
- d) Artigo 182, da Constituição Federal, por permitir que lei federal preveja ampliação de perímetro de área urbana.

Inconstitucionalidades Materiais que violam os seguintes artigos:

- a) Artigo 5º, inciso XXIII, art. 6º, art. 48, VIII, art. 59, art. 170, II, III e IV, art. 182, §2º, arts. 182, 183, 184, 186, 187, 188 e 191, além do art. 23, IX, art. 1º, I, todos da Constituição Federal, por violar os princípios do direito à cidade, à moradia e à função social da propriedade, urbana e rural da política agrícola e da reforma agrária;
- b) Artigo 225 e art. 23, I, VI e VII, que tratam da proteção ao meio ambiente e conservação do patrimônio público;
- c) Artigos 37, caput e 5º, XXXIII, da Constituição Federal, por revogar a transparência das terras da União;

II – CONTEXTO FÁTICO

- Em 22 de dezembro de 2016, o Sr. Presidente da República editou a Medida Provisória nº 759, a qual foi convertida no PLV nº 12, de 2017, e, posteriormente, na Lei nº 13.465, de 2017, e que dispôs, dentre outras providências, 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, instituindo mecanismos relativos aos procedimentos de alienação de imóveis da União, e outras providências.

- Diante dos grandes impactos produzidos pela matéria e das modificações profundas promovidas sob o aspecto da regularização fundiária rural e urbana, foram apresentadas 732 emendas por parlamentares perante a Comissão Mista instituída para a apreciação da matéria.

- A Medida Provisória, teve sua vigência prorrogada no dia 03 de Abril de 2017, de acordo com o disposto na Constituição, de modo que o termo final de sua vigência ocorreria em 01 de Junho de 2017.

- Cadastrado como Projeto de Lei de Conversão nº 12, de 2017, foi submetido à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados, no dia 24 de Maio de 2017, ocasião em que seu texto foi aprovado com acolhimento de três modificações no relatório da Comissão Mista. Aprovada a redação final do PLV 12, de 2017, o expediente foi encaminhado ao Senado Federal que, em 31 de Maio de 2017, apreciou a matéria.

- Na Sessão Deliberativa Extraordinária do Plenário do Senado Federal, no dia 31 de Maio, a matéria foi assim apresentada às Senhoras e Senhores Senadores, oportunidade em que o Sr. Senador Romero Jucá se manifestou:

O SR. ROMERO JUCÁ (PMDB - RR) – ... a remuneração dos TDAs e do precatório.

Portanto, Sr. Presidente, eu quero dizer que eu tenho oito emendas de redação, nós pedimos a aprovação da matéria pela importância para a população brasileira e lamento os equívocos daqueles que vão votar contrários.

- Na sequência, tais emendas foram aprovadas. Contudo, a partir da análise das emendas apresentadas, ditas de redação, é possível identificar que três delas alteravam substancialmente o mérito do PLV, **razão pela qual far-se-ia necessário o retorno do projeto à Câmara dos Deputados, para deliberação sobre o respectivo conteúdo.**

- Diante disso, uma vez que o projeto já havia sido remetido à Sação Presidencial, **foi impetrado o Mandado de Segurança nº 34.907** perante este Colendo Supremo Tribunal Federal, o qual foi distribuído para o Exmo. Min. Luis Roberto Barroso, que deferiu **“a medida liminar para suspender os efeitos da aprovação do PLV 12, de 2017 pelo Plenário do Senado Federal, determinando o retorno da proposição legislativa à Câmara dos Deputados para deliberação sobre as emendas no prazo**

regimental (art. 7º, §4º, da Resolução CN nº 1/2002). Enquanto durar o prazo concedido, permanece em vigor o texto original da medida provisória, por aplicação analógica da regra do art. 62, §12, da Constituição”.

- Em cumprimento a tal ordem, o PLV nº 12 foi devolvido à Câmara dos Deputados e as respectivas emendas aprovadas pelos parlamentares. Ato contínuo, o texto foi encaminhado à sanção. E então, no dia 11 de julho de 2017, tornou-se a lei nº 13.465, de 11 de julho de 2011, aqui parcialmente impugnada.

III – INTRODUÇÃO AOS CONCEITOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE, DA PROPRIEDADE URBANA E RURAL E DOS PRINCÍPIOS DE INTERESSE PÚBLICO

- A legislação brasileira, em conformidade com os preceitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, sobretudo aqueles previstos nos artigos 1º, III; 3º; 5º, XXIII, 6º; c/c 182; 183; 185; 186; 187; visa a priorizar o princípio da dignidade da pessoa humana, garantindo o direito à moradia por meio da regularização fundiária da população de baixa renda e do cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

- Desde a aprovação da Constituição Federal, toda a legislação referente ao direito à cidade e à regularização fundiária urbana e rural foi pautada nos princípios democráticos e participativos, orientada pela construção conjunta e dialogada especialmente com os atores beneficiários dos programas e com técnicos especializados de cada seara. Aliás, o direito à

moradia foi explicitamente incluído no rol dos direitos sociais por força da Emenda Constitucional nº 26, em 2000.

- Na área urbana o Estatuto da Cidade, lei nº 10.257, de 2001, criado para regulamentar o capítulo da política urbana, composto pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as bases da regularização fundiária urbana, e junto com a lei nº 11.977, de 2009, prevê parâmetros e conceitos fundamentais para o direito à moradia da população de baixa renda, que deve ser analisado de maneira conjugada com o artigo 3º, da Constituição Federal, que traz como objetivos da República a redução das desigualdades sociais e regionais, reconhecendo que tais desigualdades existem e devem ser mitigadas.

- Nesse sentido, o arcabouço legal sobre tal conteúdo, garantido nas leis nº 8.269, de 1993; 10.257, de 2001; 11.124, de 2005; 11.977, de 2009; 12.512, de 2011, prevê necessidade de utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para fins de interesse público e social, entre eles a implantação de projetos habitacionais; além da previsão constante no inciso XIV, do artigo 2º, da Lei nº 10.257, de 2010, que estabelece como diretriz geral a regularização fundiária da população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação. Logo, a distinção que a lei faz busca garantir a isonomia, tratando de forma diferente os desiguais, para que se garantam os fundamentos constitucionais e os objetivos da República, que asseguram a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais.

- Enquanto a população de alta renda opta pela irregularidade fundiária pela exclusividade de poder morar em área ambientalmente

privilegiada ou como forma de pagar menos pelo imóvel cuja regularização é incerta, a população de baixa renda não tem opção. Para a baixa renda a ocupação irregular é, por vezes, a única forma de garantia do direito à moradia.

- Em que pese tal contexto acima apresentado, a Lei nº 13.465, de 2017, originada pela MP 759/2016, está sendo propagandeada como um mecanismo de facilitação e desburocratização da regularização fundiária. Contudo, a verdade é que essa lei, para a população de baixa renda, não traz mecanismo que contribua para a efetivação do direito à cidade e do direito à moradia. Ao contrário, impõe ônus à população de baixa renda, do campo e da cidade, que está sendo e será prejudicada com as mudanças e revogações dos procedimentos de regularização fundiária trazidos pela nova Legislação, que desconsidera os princípios constitucionais acima elencados facilita a concentração fundiária, o que fatalmente contribuirá para o aumento dos conflitos fundiários, em patente violação ao princípio da vedação ao retrocesso social.

- A lei, diferentemente do marco anterior, tem como foco facilitar a titulação. Essa escolha é prejudicial para as populações de menor renda, pois o direito à cidade e à terra não se esgotam na mera propriedade fundiária. Ao contrário, trata-se, sobretudo, de viabilizar mecanismos de acesso à infraestrutura, serviços públicos e oportunidades de trabalho e renda vinculados à manutenção daquelas famílias em determinado território. A outorga da propriedade fundiária, “facilitada” pela nova lei está, portanto, mais relacionada à colocação de novas terras no mercado fundiário formal do que à promoção de cidadania. No médio e longo prazos, a sujeição dessas áreas à dinâmica de mercado tende a:

- a) Promover a concentração fundiária das áreas objeto de regularização; e

- b) Promover a ocupação irregular de novas áreas, seja pela população de baixa renda “expulsa” das novas áreas legalizadas por pressões de mercado, seja pela indústria irregular de loteamentos (grilagem), para o qual a legislação sinaliza positivamente com remissões periódicas.

- É de bom alvitre esclarecer que a Lei nº 11.977, de 2009, identificava como passíveis de regularização apenas os assentamentos urbanos consolidados, garantindo a infraestrutura mínima básica. Contudo, na contramão de tal garantia, a Lei ora combatida considera como passíveis de regularização os adensamentos com usos e características urbanas, ainda que situados em áreas qualificadas como rurais, sejam terrenos públicos ou privados.

- Com relação à regularização fundiária rural a Lei nº 13.465, de 2017, dissocia a destinação de terras públicas e devolutas da política agrícola do plano nacional de reforma agrária, previsto no artigo 184 da Constituição Federal.

- Em síntese, ao permitir o acesso indiscriminado, sem requisitos prévios, à terra pública, a lei combatida garante o acesso às pessoas de alta renda e proprietários de grandes faixas de terra, a Lei ignora os princípios centrais da reforma agrária, da justiça social, ampliando a desigualdade e se afastando do quanto previsto nos objetivos da República.

- Em que pese a Lei combatida pretensamente ampliar as hipóteses de regularização, ela reduziu amplamente as exigências urbanísticas e ambientais necessárias para que essas regularizações sejam consideradas adequadas para uma vida digna, podendo-se dizer que está transformando a regularização fundiária num processo de oficialização das situações de fato existentes, sem as contrapartidas necessárias à promoção do meio ambiente equilibrado e ao cumprimento da função social da propriedade urbana.

- Tanto é que **diversas instituições se manifestaram de maneira contrária ao conteúdo da Lei**, como: i) o Conselho Nacional de Direitos Humanos (doc. 04), **que elaborou a Recomendação nº 05, de 27 de abril de 2017**, para que o **Presidente da República retirasse a Medida Provisória enviada, e requerendo, inclusive, que o Ministério Público Federal fiscalize a legalidade da atuação do Poder Executivo Federal em casos concretos de transferência de domínio de imóveis públicos a terceiros.**; ii) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT (doc. 05), por intermédio da Promotoria da Justiça e Defesa da Ordem Urbanística – PROURB, da Promotoria de Justiça e Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural – PRODEMA e da Procuradoria Distrital dos Direitos do Cidadão - PDDC, que elaborou a Nota Técnica nº 1/2017, na qual requeria, à época, a rejeição da Medida Provisória nº 759/2016 pelo Congresso Nacional; iii) a 1ª Câmara de Coordenação e Revisão – Direitos Sociais e Atos Administrativos em Geral da Procuradoria Geral da República (doc. 06), que elaborou a Recomendação nº 01/2017, por meio da qual expediu as seguintes recomendações: que não se efetivasse a equiparação da planilha de preços referenciais para fins de titulação, de projetos de assentamento, como pauta de valores para fins de regularização fundiária; que seja revista a instrução normativa nº 87/2017, a fim de contemplar apenas a titulação de projetos de assentamento; e, por fim, recomendando ao Subsecretário do Programa Terra Legal que se abstenha de promover a regularização fundiária nos termos da lei nº 13.465, de 2017.

- Por fim, no último dia 01 de setembro de 2017, a Procuradoria Geral da República, após o recebimento de diversas representações apresentadas por 61 entidades, propôs a competente Ação Direta de

Inconstitucionalidade nº 5.771 em desfavor justamente da Lei nº 13.465, de 2017.

- Diante disso, demonstra-se o forte amparo popular que subsidia a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

IV – DAS INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS

IV.I – DA AUSÊNCIA DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA – VIOLAÇÃO AO ARTIGO 62 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

- A Medida Provisória, ao carecer dos pressupostos de urgência e relevância, viola o artigo 62 da Constituição Federal. E isso ocorre em decorrência da alteração dos sistemas legais que normatizam os regimes fundiários das terras rurais e urbanas, além das terras públicas da União e, além disso, a medida altera diversos regimes jurídicos simultaneamente, confundindo regularização fundiária com parcelamento do solo.

- Conforme já exposto no tópico acima, o problema fundiário do país data do período de sua colonização, há diversos estudos que revelam o alto índice de grilagem de terras no Brasil¹, onde grande parte da documentação é fraudada. É inquestionável que o problema da concentração fundiária hoje seja central, assim como é inegável que é um problema histórico no país, e, portanto, descabido o envio de Medida Provisória, vez que não há nenhuma nova situação que justifique tal urgência e dispense os debates necessários ao aprofundamento sobre o tema.

¹ A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira / Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM. – Brasília: MMA, 2006.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. (1997) "A Amazônia norte-matogrossense: grilagem, corrupção e violência", Tese de Livre Docência - FFLCH/USP, São Paulo, p. 67/68.

- Da mesma forma, na área urbana, o crescimento desordenado das cidades é questão que a atual Constituição Federal, e a correlata legislação, alicerçada em amplo debate popular vem, ao longo dos anos, tentando solucionar. Diante disso, é inaceitável a sumcumbência de Leis que foram construídas calcadas em ampla participação de técnicos, gestores, movimentos e organizações sociais, possam ser sumariamente revogadas por uma Medida Provisória desprovida de seus requisitos obrigatórios, especialmente porque tal Medida Provisória alterou mais de vinte leis, além de decreto, decreto-lei e Medida Provisória, entre elas:

- a) Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos;
- b) Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano;
- c) Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço;

- d) Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária;
- e) Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública;
- f) Lei Complementar nº 76, de 06 de julho de 1993, que dispõe sobre o procedimento para desapropriação de imóvel rural;
- g) Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, que dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário;
- h) Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a regularização de bens e imóveis de domínio da União;
- i) Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade;
- j) Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil;
- k) Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social;
- l) Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, que dispõe sobre a revitalização do setor ferroviário;
- m) Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização de ocupações em áreas da União;
- n) Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que estabeleceu os parâmetros da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas;
- o) Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, que instituiu o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Atividades Produtivas Rurais;
- p) Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a vegetação nativa;
- q) Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012;

- r) Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, que dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária;
- s) Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, que institui o Código de Processo Civil;
- t) Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015, que dispõe sobre a remissão de dívidas patrimoniais com a União;
- u) Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a administração, alienação, transferência e gestão de imóveis da União;
- v) Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015, que dispõe sobre o parcelamento e a remissão de dívidas patrimoniais com a União;
- w) Lei nº 13.340, de 28 de setembro de 2016, que autoriza a renegociação do crédito rural.

- O grande número de leis alteradas por tal Medida Provisória deixa clara a necessidade que se faça amplo debate social para mudanças tão substantivas, e que se incluam os atores centrais nesse debate, o que não foi cumprido nesse rito legislativo abreviado.

- A aferição pelo Supremo Tribunal Federal do atendimento dos requisitos para a edição de Medida Provisória estabelecidos pelo art. 62, “caput”, da Constituição, embora seja medida de caráter excepcional, já foi objeto de admissão por esta Excelsa Corte, conforme demonstra o decidido na ADI 2.213-MC, Relatada pelo Eminentíssimo Ministro Celso de Mello. Veja-se:

“A edição de medidas provisórias, pelo Presidente da República, para legitimar-se juridicamente, depende, dentre outros requisitos, da estrita observância dos pressupostos constitucionais da urgência e da relevância (CF, art. 62, "caput"). - Os pressupostos da urgência e da relevância, embora conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos, mesmo expondo-se, inicialmente, à avaliação discricionária do Presidente da República, estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário, porque compõem a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias, qualificando-se como requisitos legitimadores e juridicamente condicionantes do exercício, pelo Chefe do Poder Executivo, da competência normativa primária que lhe foi outorgada, extraordinariamente, pela Constituição da República. Doutrina. Precedentes. - A possibilidade de controle jurisdicional, mesmo sendo excepcional, apoia-se na necessidade de impedir que o Presidente da República, ao editar medidas provisórias, incida em excesso de poder ou em situação de manifesto abuso institucional, pois o sistema de limitação de

poderes não permite que práticas governamentais abusivas venham a prevalecer sobre os postulados constitucionais que informam a concepção democrática de Poder e de Estado, especialmente naquelas hipóteses em que se registrar o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais.

(...)

Nada pode justificar a utilização abusiva de medidas provisórias, sob pena de o Executivo - quando ausentes razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material - investir-se, ilegitimamente, na mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, vindo a converter-se, no âmbito da comunidade estatal, em instância hegemônica de poder, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de "checks and balances", a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República. - Cabe, ao Poder Judiciário, no desempenho das funções que lhe são inerentes, impedir que o exercício compulsivo da competência extraordinária de editar medida provisória culmine por introduzir, no processo institucional brasileiro, em matéria legislativa, verdadeiro cesarismo governamental, provocando, assim, graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da integridade do princípio constitucional da separação de poderes. ” (STF - ADIMC: 2213 DF, Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 04/04/2002, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 23-04-2004 PP-00007 EMENT VOL02148-02 PP-00296)

- Com efeito, requer o art. 62, “caput”, da Carta Política:

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.

- Para verificar o atendimento desses pressupostos de validade, é mister aferir se, de fato, a situação objeto da medida provisória – o problema de política pública – demanda, de forma insofismável, solução por via de iniciativa do Chefe do Poder Executivo capaz de produzir efeitos imediatos com força de lei, submetendo o Poder Legislativo ao seu critério discricionário e à apreciação de matéria em regime de urgência excepcional.

- Conforme os ensinamentos de Uadi Lammêgo Bulos:

“A justificativa para o Presidente da República editar medidas provisórias, com força de lei, é a existência de um estado de necessidade, que impõe ao Poder Público a adoção imediata de providências, de caráter legislativo, inalcançáveis segundo as regras ordinárias de legiferação, em face do próprio periculum in mora que fatalmente decorreria do atraso na concretização da prestação legislativa”².

- Ademais, conforme o didático voto do Min. Carlos Britto na ADI 3.964MC/DF:

“É a medida provisória, portanto, uma regração que o Presidente fica autorizado a baixar para o enfrentamento de certos tipos de anomalia fática. Um tipo de anormalidade - este o ponto central da questão - geradora de instabilidade ou conflito social que não encontra imediato equacionamento nem na Constituição, diretamente, nem na ordem legal já estabelecida. Por isso que demandante de uma resposta normativa que não pode aguardar as formas constitucionais de tramitação dos projetos de lei”.

- A Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, ora lei nº 13.465, de 2017, não demonstrou a existência de situação urgente e relevante ou estado de necessidade que reclamasse a sua edição.

IV.II – DA ALTERAÇÃO DE CONTEÚDO DE LEI COMPLEMENTAR - VIOLAÇÃO AO ARTIGO 62, § 1º, INCISO III DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

- O inciso III, do § 1º do artigo 62 da Constituição Federal veda a edição de Medida Provisória sobre matéria de Lei Complementar. Contudo, o inciso I do artigo 109 da Lei nº 13.465, de 2017 prevê o seguinte:

Art. 109. Ficam revogados:

I - os art. 14 e art. 15 da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993;

(...)

² Curso de Direito Constitucional, São Paulo: Saraiva, 6ª Ed, 2011, p.1.182

- A Lei Complementar nº 76, de 1993, a qual dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, somente poderia ter sido alterada por outra Lei Complementar, exatamente como dispõe a Constituição Federal.

- Antes da Emenda Constitucional n. 32, assentou-se o entendimento de que a compreensão global da Constituição tornava incongruente o uso de Medida Provisória para regular assunto de Lei Complementar. Quando a Constituição situa uma matéria no âmbito normativo das leis complementares, visa a que o assunto seja objeto de ponderação mais acentuada e que a deliberação ostente maior grau de legitimidade política, daí cobrar o quórum qualificado. Esse propósito não se compatibiliza com a normatização do tema por meio de medida provisória, em que, evidentemente, não há cogitar de quórum para a sua edição³.

- Nesse sentido, o inciso III do § 1º do art. 62, surgido da EC n. 32/2001, apenas explicitou a proibição de edição de medida provisória em matéria de Lei Complementar. Esses quatro grupos de matérias tornadas estranhas ao domínio das medidas provisórias, coincidem com limitações também estabelecidas à legislação, pelo Presidente da República, por meio de leis delegadas (CF, art. 68, § 1º, e incisos I a III).

- Apenas não se proibiu, do grupo de limitações de conteúdo das leis delegadas, as relacionadas como “direitos individuais”. A Emenda Constitucional n. 32 afasta, assim, dúvidas sobre a possibilidade de medida provisória dispor sobre direitos individuais.

³MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 122;

- Nos termos prelecionados por Machado (1996, p.20)

“A lei complementar é espécie normativa superior à lei ordinária, independentemente da matéria que regula, e mesmo que disponha sobre matéria a ela não reservada pela Constituição, não poderá ser revogada por lei ordinária”⁴.

- Corrobora com tal orientação Celso Ribeiro Bastos, para quem “a lei ordinária é obrigada a respeitar o campo privativo da lei complementar estabelecido pela própria Lei Maior, da mesma maneira que é vedada à lei complementar invadir o campo de atuação da lei ordinária”⁵.

- Assim, ao revogar conteúdo da lei complementar nº 76, de 1993, a Medida Provisória feriu de morte o inciso III, do § 1º do artigo 62 da Constituição Federal, razão pela qual tal dispositivo deve ser declarado inconstitucional.

IV.III – DA RENÚNCIA DE RECEITA POR PARTE DA UNIÃO – VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS PROVISÓRIAS, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A) DA AVALIAÇÃO EM MASSA PARA VENDA DE IMÓVEIS DA UNIÃO – INCONSTITUCIONALIDADE DOS §§ 2º E 3º DO ART. 11-C DA LEI Nº 9.636, DE 1998. ALTERADO PELO ART. 93, DA LEI Nº 13.465, DE 2017.

- A previsão constante do artigo 93, da combatida lei nº 13.465, de 2017, incluiu o artigo 11-C, e seus §§ 2º e 3º permitem que se faça uma **avaliação dos imóveis por trecho ou região, com base no valor de**

⁴ MACHADO, Hugo de Brito. Posição hierárquica da lei complementar. Revista Dialética de Direito Tributário. São Paulo, n. 14, p. 19-22, nov. 1996.

⁵BASTOS, Celso Ribeiro. A inexistência de hierarquia entre a lei complementar e as leis ordinárias. Cadernos de direito tributário e finanças públicas. São Paulo, v. 7, n. 26, p. 11-20, jan./mar. 1999.

mercado. Significa que para alienações de imóveis da União, seja por remição de foro⁶ ou venda do domínio pleno, a avaliação poderá ser feita em massa. O método de avaliação em massa recebe várias críticas, uma vez que o valor de cada imóvel não é apurado individualmente, e por isso não é capaz de perceber e discriminar as peculiaridades de cada um. Tanto é que consta em um documento produzido pelo Ministério das Cidades em 2012⁷:

Como discutido inicialmente, as avaliações para fins de IPTU são usualmente desenvolvidas através de um processo de avaliação em massa, no qual são aplicados modelos genéricos. **É duvidosa a probabilidade de que estes modelos genéricos sejam eficientes para estimar o valor de imóveis atípicos, com características muito distintas daqueles imóveis analisados para o desenvolvimento do modelo de avaliação. Portanto, dependendo do nível de precisão almejado para os trabalhos, é provável que uma metodologia específica tenha de ser aplicada nestas situações.** (g.n.)

- Conforme se verifica, a eficiência de tal método é muito questionada, pois é incapaz de avaliar especificidades de imóveis atípicos, ou seja, com características que possam majorar seu valor. Essa diferenciação é muito comum que ocorra num trecho de orla, por exemplo, onde as terras mais valorizadas são aquelas que proporcionam vistas para o mar. A diferença de valor de tais imóveis não seria contemplada numa avaliação em massa.

- Talvez essa discrepância fique mais evidente se fizermos o exercício contrário, e imaginarmos a aplicação dessa avaliação em massa para

⁶ Remição de foro é o ato pelo qual o particular, que tem o domínio útil (direito de uso e gozo) de um imóvel público, passa também a ter o seu domínio direto (direito de dispor sobre o bem).

⁷ Cesare, Cláudia M. de. Avaliação em massa de imóveis para fins fiscais: Discussão, análise e identificação de soluções para problemas e casos práticos / Cláudia M. De Cesare e Egláisa Micheline Pontes Cunha. Organização: Cláudia M. De Cesare e Egláisa Micheline Pontes Cunha. Brasília: Ministério das Cidades, 2012, p.33.

pagamento da indenização pela desapropriação aos particulares. Certamente eles não aceitariam os valores apurados.

- Portanto, o método de avaliação em massa, substituindo a avaliação individual de cada imóvel, gera impacto na arrecadação de receita decorrente da alienação dos imóveis da União, sem que esta medida estabelecida no dispositivo da Lei impugnada tenha sido alvo de estudo de impacto econômico, financeiro e orçamentário, nos termos exigidos pelo art. 113 da ADCT.

B) DA LIQUIDAÇÃO DAS ÁGUAS PÚBLICAS PARA PORTOS PRIVADOS E MARINAS – INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 18- A DA LEI Nº 9.636, DE 1998, INCLUÍDO PELO ART. 93, DA LEI 13.465, DE 2017.

- O mesmo artigo 93 acima questionado, incluiu na lei federal nº 9.636, de 1998, o artigo 18-A, o qual autoriza o desconto de 50% para estruturas náuticas que requerem a sua regularização até dia 31 de dezembro de 2018. Ora, não há justificativa alguma para tal desconto nessa proporção. Mesmo que se argumente sobre a importância de incentivo à regularização, a renúncia de metade do valor devido é excessiva, sendo que a União não está em condições de abrir mão de tal valor.

- Outrossim, este dispositivo não teve o devido acompanhamento do estudo sobre a repercussão dos impactos na implementação do citado desconto para a arrecadação de receita da União, nos termos exigidos pelo art. 113 da ADCT.

C) DA VENDA DE TERRAS NA AMAZÔNIA POR ATÉ 50% DO VALOR MÍNIMO DA TABELA DO INCRA – DA INCONSTITUCIONALIDADE DO § ÚNICO DO ARTIGO 38, DA LEI Nº 11.952, DE 2009.

- Como acima já exposto, regularização de terras na Amazônia a grandes exploradores e grileiros já viola os princípios da função social da propriedade. Somado a isso, a possibilidade de venda de tais imóveis por um valor até 50% menor do que seu valor de mercado, viola também o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **A venda de terras públicas por metade do valor de mercado é clara e inconstitucional renúncia de receita, pois a medida não foi apresentada com o devido estudo do impacto dessa redução.**

- Tanto a ausência de apuração do valor individualizado do imóvel quanto o desconto de 50% para regularização das estruturas náuticas, bem como para venda de terras públicas na Amazônia acarretarão, como consequência direta renúncia de **receita por parte da União**, impactando fatalmente nas contas públicas. E eventual renúncia de receita deve vir “acompanhada de estimativa de impacto orçamentário – financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois anos seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias (...)”, nos termos do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e agora, após a aprovação da conhecida “PEC do Teto de Gastos Públicos” previsto também no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Provisórias, da Constituição Federal. Tal medida, inclusive, nas palavras do Relator do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), Philip Alston, teria “impacto severo sobre os mais pobres”⁸.

⁸Empresa Brasil de Comunicação, EBC, dia 09 de dezembro de 2016, disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-12/relator-da-onu-diz-que-pec-do-teto-tera-impacto-severo-e-recomenda-debate>, acesso em 02 de agosto de 2017.

- As informações constantes na Exposição de Motivos da respectiva Medida Provisória não se prestam a esclarecer as supracitadas renúncias de receita, conforme texto extraído do sítio eletrônico do Planalto:

135. Por seu turno, as alterações da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, possibilitarão que a União, por meio do órgão patrimonial, obtenha resultados mais expressivos no processo de alienação de sua carteira imobiliária, ao tempo em que cria alternativa de avaliação específica para fins de alienações onerosas em massa.

136. A ideia é utilizar a inteligência de negócios na área de avaliação de imóveis, no sentido de alavancar o processo de remição de enfiteuses e venda do domínio útil ou pleno a particulares já cadastrados como ocupantes perante a Secretaria do Patrimônio da União, estabelecendo-se, para estes casos, um processo de avaliação por trecho ou região.

137. Evitar-se-á também despesas aos cofres públicos, desonerando a União, nos casos acima, de realizar contratos com outras instituições (ex: Caixa Econômica Federal) para a promoção de avaliações individualizadas, que atravancam o processo de venda por retardar o ritmo de avaliação dos imóveis.

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.

147. Outra inovação incorporada ao texto da Lei nº 9.636, de 1998, se dá pela inclusão do art. 18- A, que concede aos responsáveis pelas estruturas náuticas instaladas ou em instalação no mar territorial, nos rios e lagos de domínio da União que requererem a sua regularização até 31 de dezembro de 2018, desconto de 50% no valor do recolhimento do preço público pelo uso privativo de área da União, quanto ao período que antecedeu a publicação da MP.

- Não há, conforme se demonstra, qualquer justificativa para que tal renúncia seja feita. Ademais, de acordo com o que matéria veiculada na última semana, **os valores estimados para renúncia de receita em 2017**

estão projetados para R\$ 406 bilhões, o que equivale a 32% das receitas totais do governo, superando gastos com saúde e educação⁹.

- Não se pode admitir que, na conjuntura atual, em que se cortam gastos de áreas fundamentais aos direitos humanos, e que prejudicam majoritariamente a população de baixa renda, sob a alegação da necessidade de contenção de despesas do governo, permita-se que o governo, por meio de medida provisória, preveja tal renúncia de receita.

- Inclusive, conforme afirma a Procuradoria Geral da República em sua Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.771, com base em dados produzidos pelo Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON)¹⁰, a perda para o patrimônio público, com a aplicação da lei nº 13.465, de 2017, será de R\$ 19 a R\$ 21 bilhões somente na Amazônia. (Doc. 08)

- De acordo com o estudo:

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 nº 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 Família¹, ou ainda cobrir 14 anos do orçamento destinado ao Ministério do Meio Ambiente em 2017 sem contingenciamento². O montante também equivale a sete vezes as doações internacionais já feitas ao Fundo Amazônia, que apoia projetos de conservação na região.

⁹ Renúncia de receita soma R\$ 400 bi em 2017 e supera gastos com saúde e educação. Disponível em <<http://g1.globo.com/economia/noticia/renuncia-fiscal-soma-r-400-bi-em-2017-e-supera-gastos-com-saude-e-educacao.ghtml>>, acesso em 05 de setembro de 2017.

¹⁰ Subsídios que serão concedidos com a “MP da grilagem” beneficiariam até 9,5 milhões de famílias no programa Bolsa Família. Disponível em <<http://imazon.org.br/publicacoes/nota-tecnica-sobre-o-impacto-das-novas-regras-de-regularizacao-fundiaria-na-amazonia/>>, acesso em 05 de setembro de 2017.

(...)

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 20165) 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%.

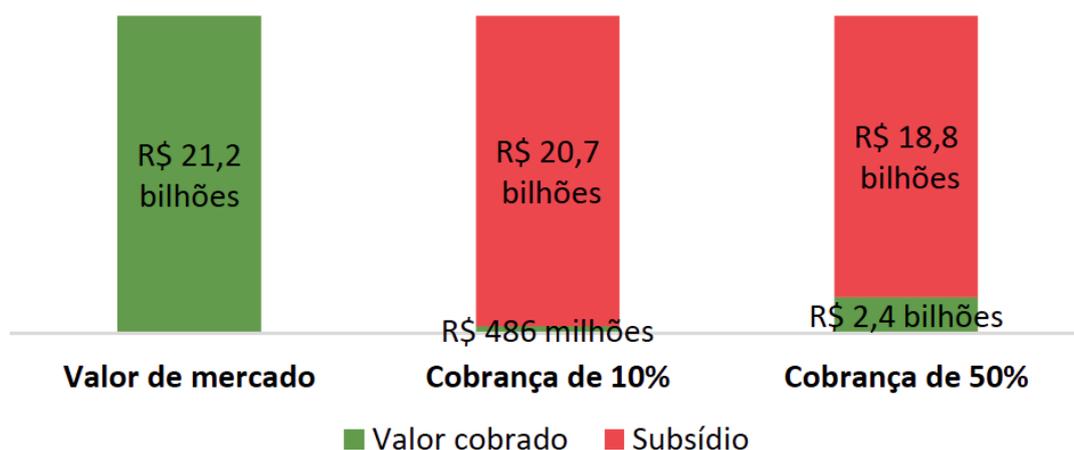


Figura 1: Valores de mercado e valores a serem cobrados pelo Governo Federal na regularização de 25.199 imóveis na Amazônia Legal – Fonte: <http://amazon.org.br/publicacoes/nota-tecnica-sobre-o-impacto-das-novas-regras-de-regularizacao-fundiaria-na-amazonia/>

- Além disso, tal previsão certamente contribuirá para o aumento do desmatamento e dos conflitos fundiários na região, ao permitir o livre acesso de grandes exploradores. Inclusive nesse aspecto é fundamental destacar que o Ministério Público Federal (MPF) expediu uma recomendação (doc. 06) ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para esclarecer pontos em relação à aplicação da Lei nº 1.3465, de 2017.

Nesta recomendação o MPF orienta que o INCRA não aplique as novas regras previstas à lei de regularização fundiária no âmbito do Programa Terra Legal, em razão da ausência normativa para que a tabela de preços para titulação e regularização no programa.

- De acordo com a recomendação, a lei aprovada:

“ (...) serviria de estímulo à especulação imobiliária, devido à transferência massiva de terras públicas para interesses particulares, a preços muito abaixo dos praticados no mercado e sem a necessidade de realização de licitação. (...) A concessão de terras públicas por preços muito abaixo do valor de mercado desestimula as atividades produtivas e estimula, conseqüentemente, a ocupação de novas áreas que acarretarão maior retorno financeiro. Em termos diretos, a norma em apreço induz, quando deveria inibir, a especulação imobiliária na região amazônica”¹¹.

- Portanto, claramente inconstitucional a disposição prevista no artigo 93 da lei nº 13.465, de 2017, no tocante ao artigo 11-C, que altera a lei nº 9.636, de 1998, bem como no tocante ao artigo 18-A, assim como o § único do artigo 38 da Lei nº 11.952, de 2009, pois violaram a exigência contida no art. 113 da ADCT.

V – AMPLIAÇÃO DE ZONA RURAL PARA ZONA URBANA – VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 2º E 182, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

- O artigo 11 da lei nº 13.465, de 2017, traz o conceito de núcleo urbano:

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

¹¹ Ministério Público Federal, disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/novas-regras-de-regularizacao-fundiaria-nao-se-aplicam-ao-programa-terra-legal-esclarece-mpf-em-recomendacao-ao-incra>, acesso em 10 de agosto de 2017.

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

- Enquanto que seu § 6º prevê:

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

- Ou seja, em que pese o artigo tratar da conceituação de núcleo urbano, o parágrafo mencionado informa a aplicação da lei também a imóveis situados em área rural, desde que a dimensão da área seja menor que a fração mínima de parcelamento prevista na lei nº 5.868, de 1972. Em suma, o que a lei faz é ampliar o espectro da área urbana. Ao definir como único critério o tamanho da parcela, a legislação dispensa a existência de características urbanas na ocupação, como densidade demográfica compatível a áreas urbanas ou existência de algum equipamento de infraestrutura.

- Em relação ao parâmetro utilizado para definição do tamanho de referência da parcela rural que poderá ser considerada para fins de regularização fundiária urbana, a Lei refere-se à fração mínima de parcelamento definida na Lei nº 5.868/72. A partir dos critérios definidos pela Instrução nº 50 de 1997, a Fração Mínima de Parcelamento (FMP) dos municípios brasileiros passa a variar de dois a cinco hectares, dependendo da Zona Típica de Módulo (ZTM) em que se situa, o que equivale a lotes com áreas de vinte a cinquenta mil metros quadrados. A fim de estabelecer um patamar de comparação, o art. 9º do Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/01) define como área máxima, para aplicação da usucapião especial de imóvel urbano, duzentos e cinquenta metros quadrados.

- Ressalta-se que o art. 2º do Decreto 62.504/68, os artigos 94 a 98 do Decreto 59.428/66 e a Instrução Normativa INCRA 17-b de 22/12/1980 disciplinam desmembramentos de imóveis rurais menores que a Fração Mínima de Parcelamento.

- No entanto, a lei nº 13.465/17, ao considerar apenas as dimensões do lote como critério para enquadramento da regularização fundiária urbana, desconsidera as exceções previstas na regulamentação de desmembramentos do INCRA, além da prerrogativa dos municípios de definir, através de processos de planejamento local, a extensão do perímetro urbano.

- Assim, nos termos do § 1º do artigo 182, do Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal, o Plano Diretor aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, e, portanto, eventual ampliação de área urbana seria de competência do Plano Diretor.

- Na mesma linha, o art. 4º da lei 13.465/17 prevê alterações na lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. Dentre as demais alterações, o dispositivo modifica o art. 22 da lei 11.952/09. O artigo trata dos requisitos para que os Municípios sejam beneficiários da doação ou da concessão de direito real de uso de terras públicas da União situadas em áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica. O caput do art. 22 define que:

Art. 22. Constitui requisito para que o Município seja beneficiário da doação ou da concessão de direito real de

uso previstas no art. 21 desta Lei ordenamento territorial urbano que abranja a área a ser regularizada, observados os elementos exigidos no inciso VII do art. 2º desta Lei. (grifo nosso)

- Os elementos exigidos no art. 2º, IV da lei são:

VII - ordenamento territorial urbano: planejamento da área urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, que considere os princípios e diretrizes da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e inclua, no mínimo, os seguintes elementos:

- a) delimitação de zonas especiais de interesse social em quantidade compatível com a demanda de habitação de interesse social do Município;
- b) diretrizes e parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano;
- c) diretrizes para infraestrutura e equipamentos urbanos e comunitários; e
- d) diretrizes para proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural;

- O artigo 22 ainda prevê em seu §1º que:

§ 1º Os elementos do ordenamento territorial das áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica constarão no plano diretor, em lei municipal específica para a área ou áreas objeto de regularização ou em outra lei municipal.

- Segundo a redação anterior do artigo 22, era prevista, no §2º do mesmo artigo, exceção à regra estabelecida no §1º quando se tratasse de áreas com ocupações para fins urbanos já consolidadas. Tal exceção justifica-se pela necessidade de reconhecimento de uma situação fática de ocupação consolidada. No entanto, a lei nº 13.465/17 amplia os casos de exceção, englobando áreas sem ocupação consolidada, desde que esteja prevista a implantação de equipamentos públicos urbanos ou comunitários:

§ 2º Em áreas com ocupações para fins urbanos já consolidadas ou com equipamentos públicos urbanos ou comunitários a serem implantados, nos termos estabelecidos em regulamento, a transferência da União para o Município poderá ser feita independentemente da existência da lei municipal referida no § 1º deste artigo.

- Ou seja, segundo a nova regra de exceção, é permitida a doação de terras da União em áreas não ocupadas, visando a expansão urbana, sem a respectiva previsão da mesma no Plano Diretor ou legislação específica similar de ordenamento territorial.

- Cabe ressaltar que as exigências de ordenamento territorial têm como propósito evitar processos de expansão horizontal indiscriminada das cidades na Amazônia, principalmente sobre áreas de florestas. Ao dispensar tais exigências em áreas não consolidadas, a lei fomenta o repasse de terras da União, sob as quais incidem legislações rígidas em relação a salvaguardas sociais e ambientais, aos municípios, naturalmente mais suscetíveis às pressões para exploração econômica e imobiliária, expondo ainda mais as áreas de floresta a processos de grilagem.

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

- Ademais, tal capítulo foi regulamentado pela Lei nº 10.257, de 2001, conhecido como Estatuto da Cidade, o qual prevê, em seu artigo 42-B:

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei

deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

I - demarcação do novo perímetro urbano;

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo.

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições. (g.n.)

- **Portanto, a ampliação do perímetro urbano deve ser precedida da aprovação de projeto específico, instituído por lei municipal, e com conteúdo mínimo especificado pelo Estatuto da Cidade, requisitos mínimos exigidos pelo § 2º do artigo 182 da Constituição Federal. Desta feita, inconstitucional a previsão constante do artigo 11, da lei nº 13.465, de 2017. Por fim, tal possibilidade afronta diretamente o princípio federativo, previsto no artigo 2º, da Constituição Federal, por avançar na competência de outro ente.**

VI – INCONSTITUCIONALIDADES POR VÍCIOS MATERIAIS

VI. I – DA VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA ALIENAÇÃO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO SEM RESPEITO AO INTERESSE PÚBLICO –VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 1º, III, 5º, inciso XXIII, art. 6º, art. 23, I, VI, VII e IX, art. 48, VIII, art. 59, art. 170, II, III e IV, art. 182, §2º, 183, 184, 186, 187, 188, 191 e 225, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

- Inicialmente é preciso esclarecer que a legislação brasileira, historicamente e em conformidade com os preceitos constitucionais, sobretudo aqueles previstos nos artigos 6º, que trata do direito à moradia, 1º, inciso III e 5º, XXIII, visa a priorizar a regularização fundiária da população de baixa renda, conforme se verifica ao observarmos a alínea c, do inciso II, do artigo 4º da Lei nº 11.124, de 2005, o qual dispõe sobre a necessidade de utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social. Some-se a isso a previsão constante no inciso XIV, do artigo 2º, da Lei nº 10.257, de 2010, o qual estabelece como diretriz geral a regularização fundiária da população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação. Tal distinção legal se justifica ao passo que a população de baixa renda tem a irregularidade na ocupação em razão da falta de alternativa viável, ao contrário da população de média e alta renda que, podendo escolher, acabam por optar pela irregularidade pela facilidade de pagar por um terreno mais barato, ou então, pela exclusividade de poder morar em área ambientalmente privilegiada.

- Em contrariedade aos dispositivos constitucionais e às leis acima citados, que primam pela reordenação do solo e pela regularização fundiária

da população de baixa renda, a lei ora atacada privilegia as rendas média e alta para fins de regularização fundiária, e com isso acabam por presentear a ocupação irregular de grupos que poderiam ter optado pela regularidade, violando, desta maneira, a função social da propriedade pública e também privada.

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

- A propriedade pública, indubitavelmente, deve atender à sua função social, nos termos lecionados pelo professor Silvio Luís Ferreira da Rocha:

“Os bens públicos estão predestinados a atender a fins públicos e não a fins particulares, o que não passou despercebido pela doutrina brasileira. (...) os bens servem de meios a fins públicos e, portanto, a Administração não pode dispor dos bens de acordo com a sua vontade, mas sim, está obrigada a usá-los de modo a privilegiar o atendimento aos fins públicos previstos em lei”¹².

- Águas federais, florestas, terras, são componentes da propriedade pública, que têm relevantes funções públicas que devem atuar no sentido de concretização dos objetivos da República, quais sejam:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

¹² DA ROCHA, Silvio Luís. *Função Social da Propriedade Pública*, São Paulo: Malheiros, 2005.

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

- Nesse sentido, o patrimônio da União deve atender às seguintes funções: Proteção dos Povos e Comunidades Tradicionais (art. 20, II, III, VII, XI, art. 215 e 216, art. 231 CF/88 c/c Decreto 6.040/2007); Preservação ambiental (art. 20 e 225, III, CF/88); Defesa Nacional (art. 1º, I e art. 20 e 21, III, CF/88); Habitação Social (art. 23, IX e 182 CF/88 c/c art. 4º, Lei 11.124/2005); Reforma Agrária (art. 186 e 188, CF/88); Projetos de Infraestrutura Logística e Energética (art. 20, II, III e VII).

- A Lei nº 13.465, de 2017, ora inquinada, em contrariedade ao quanto já exposto, não preserva as terras públicas, e as consequências sociais são de fato gravosas para a sociedade, ao passo em que a supressão dessas terras significa também violação das culturas tradicionais, que têm relação de interdependência com a terra, como população indígena e quilombola, além da consequente fragilização de medidas que protegem a biodiversidade.

VI.I. a) Da Inconstitucionalidade da regularização de áreas de até 2.500 hectares - da entrega da Amazônia a grileiros e grandes exploradores

- O artigo 2º, da lei nº 13.465 alterou o art. 6º, da lei 11.952, que passou a prever:

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

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

- Tal previsão, contudo, ao permitir a regularização de grandes áreas de propriedade da União, incluindo áreas de até 2.500 hectares, nos termos do art. 4º, que alterou o § 1º do 6º da lei nº 11.952, de 2009 autorizará o acesso a esses imóveis a grandes invasores, que podem ser, inclusive, grileiros, em total desconformidade com o cumprimento da função social da propriedade pública, previsto no inciso XXIII, do artigo 5º da Constituição Federal.

- O artigo 185 prevê que as pequenas e médias propriedades, assim como as produtivas, são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, somado a isso, o artigo 188, ambos da Constituição Federal, dispõe que a destinação de terras públicas e devolutas deve ser compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

- A alteração produzida pela lei nº 13.465, de 2017 não observa os preceitos constitucionais acima elencados, pois não está compatibilizado com a política agrícola, tampouco com o plano nacional de reforma agrária, impondo o afastamento desse dispositivo do texto legal, pela insegurança jurídica que proporciona, afrontando os preceitos constitucionais definidores de condições e restrições tanto para a promoção da reforma agrária quanto para a alienação de terras públicas e devolutas.

- Nesse passo, o artigo 2º da Lei nº 13.645, de 2017, alterou também o art. 4º, II, da lei nº 8.629, de 1.992, para modificar o conceito de pequena propriedade. A lei previa área compreendida entre 1 e 4 Módulos Fiscais, contudo, a nova lei passou a prever que passaria a ser a área até 4

módulos fiscais, respeitada a fração mínima de parcelamento, ou seja: incluiu o minifúndio como pequena propriedade e fez a ressalva da fração mínima de parcelamento.

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

- Tal alteração viola frontalmente os artigos 185, 186, 187 e 188 da Constituição Federal, os quais dispõem sobre os princípios da política agrícola, da reforma agrária e da destinação de terras públicas.

VI.I. b) Venda e privatização de Fernando de Noronha

- O artigo 106, da lei nº 13.465, de 2017, prevê que as disposições desta lei se aplicam também à ilha de Fernando de Noronha e demais ilhas oceânicas e costeiras, o que significa a possibilidade de privatização dessas terras:

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.

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

- Permitir isso certamente significará um verdadeiro desastre ambiental e social, na medida em que autorizará a exploração turística e comercial sem mecanismos de controle por parte do Estado, que tem a obrigação legal de fiscalizar o patrimônio ambiental.

- A Área de Proteção Ambiental (APA) de Fernando de Noronha e o Parque Nacional Marinho (PARNAMAR) de Fernando de Noronha, são caracterizados por um bioma a ser criteriosamente protegido. A restrição de acesso, orientando a ocupação e o uso dos recursos naturais, as Unidades de Conservação existentes em Fernando de Noronha têm contribuído para garantir a conservação do meio ambiente naquele território para as presentes e futuras gerações, daí que o controle fundiário é essencial parte como estratégia de defesa ambiental.

- 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 nº 92.755, de 05 de junho de 1986, e é constituída pelo Arquipélagos de São Pedro e São Paulo e de Fernando de Noronha (Distrito Estadual de Fernando de Noronha - PE). O bioma e ecossistema se caracterizam por vestígios de Mata Atlântica insular, com único manguezal oceânico do Atlântico Sul.

- 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 (Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha) 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, a população residente na área sob jurisdição do Governo do Estado vive sob duas condições: parte da população possui um Termo de Permissão de Uso para Imóveis, ou seja, residem em benfeitorias da União; e parte da população é proprietária de benfeitorias construídas sobre solo da União, possuindo um Termo de Permissão de Uso do Solo.

- Com isto, os moradores de Fernando de Noronha não podem vender seu imóvel, visto que, mesmo nos 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. 1º, alínea “a”; ou proprietária de Termo de Ocupação de Imóvel; ou de Termo de

Permissão de Uso de Solo fornecido ou validado pela ADEFN, art. 1º, alínea “b”.

- É de competência exclusiva da ADEFN a atividade de parcelamento do solo. Em caso de solicitação de permissão junto a ADEFN para realizar construção ou reforma, o interessado deve ser detentor de Termo de Permissão de Uso do Solo ou de Termo de Permissão de Uso para Imóveis, emitidos pela ADEFN, e estar em dia com os tributos inerentes. Antes das obras serem iniciadas, o projeto de construção ou reforma deve ser avaliado e autorizado pelo IBAMA, ADEFN e CPRH.

- Como se pode deduzir, a lei nº 13.465, de 2017, ao permitir a venda direta não só ao morador, mas também àqueles que exploram comercialmente a Ilha (e a APA), desconsidera todo arranjo administrativo constituído por normas sistêmicas e amparadas constitucionalmente, além de contradizer o plano de manejo da APA de Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo, cujo processo de planejamento contou com a participação organizada da população local, da comunidade científica e de instituições envolvidas com a realidade da APA.

- **Além disso, a lei nº 13.465, ao estabelecer, no artigo 106, que “todo o disposto nesta lei se aplica à Ilha de Fernando de Noronha e às demais ilhas oceânicas e costeiras, em conformidade com a legislação patrimonial em vigor” estará permitindo nesses territórios, inclusive, as modalidades novíssimas de parcelamento do solo - loteamento com controle de acesso, condomínios de lotes etc.**

- A ausência de critérios para alienação das terras públicas viola a função econômica, social, ambiental da propriedade, em descumprimento à

proteção do patrimônio público federal, uma vez que se trata de recurso estratégico para o desenvolvimento econômico e social.

- Outrossim, importante mencionar o art. 225, da Constituição Federal, o qual prevê a necessidade de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que está sendo frontalmente violado pelo dispositivo legal que genericamente admite aplicação de normas relativas a alienação de imóveis, de terras públicas de regularização de ocupações irregulares em Fernando de Noronha e outras ilhas oceânicas e costeiras existentes no Brasil, que são bens da União com forte configuração de preservação ambiental e que, muitas vezes também acumula condição geográfica estratégica de segurança territorial do país. O dispositivo amplo e genérico aqui tratado oferece alto risco para o sistema de garantias em relação a essas ilhas que são bens públicos e cuja ocupação, manejo do patrimônio ali existente e até transferência de titularidade das terras exige um alto nível de detalhamento, para impedir a insegurança jurídica, como faz esse dispositivo da lei inquinada, pondo em risco o interesse nacional.

VII – REVOGAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E AOS ARTIGOS 37, *CAPUT*; 5º, INCISO XXXIII, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

- O artigo 109, inciso VII, da lei nº 13.465, de 2017, revogou o artigo 7º da lei nº 13.240, de 2015, o qual previa a obrigatoriedade de que a Secretaria de Patrimônio da União divulgasse, “em seu sítio eletrônico, a relação de todas as áreas ou imóveis de propriedade da União identificados, demarcados, cadastrados ou registrados naquele órgão e por ele administrados.

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

- A previsão obrigava a SPU a divulgar no site a relação de imóveis da União demarcados, identificados, viola o princípio da publicidade, fundamental à Administração Pública, conforme art. 37 da CF. A restrição do controle social sobre o patrimônio da União é um claro retrocesso, além de inconstitucional.

- Limitar o controle social sobre o patrimônio da União significa um enorme retrocesso, enquanto as mais avançadas legislações vão no sentido contrário, de ampliar a transparência, e não obstaculizar o acesso da população no que se refere aos bens de patrimônio público. Assim, é patente a inconstitucionalidade do artigo 109, inciso VII, no que se refere ao artigo 7º.

VIII – DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA - VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 5º, INCISO XXIII, 182, § 2º E 183, CAPUT E § 3º

- O artigo 23 da lei nº 13.465, de 2017 instituiu um novo instrumento denominado “Legitimação Fundiária”:

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

integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

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

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

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

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

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

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

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

§ 5º Nos casos previstos neste artigo, o poder público encaminhará a CRF para registro imediato da aquisição de propriedade, dispensados a apresentação de título individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário, o projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes e sua devida qualificação e a identificação das áreas que ocupam.

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

- Como se vê, tal dispositivo estabelece a legitimação fundiária como forma originária de aquisição do direito real de propriedade, seja de imóvel público ou privado, conferido por ato discricionário do Poder Público. Ela traz uma previsão claramente inconstitucional, ao estabelecer, para a Reurb – S, que é a regularização para a baixa renda, diversos requisitos que devem ser cumpridos, ao passo que, para a alta renda, o critério é

discrecionário do poder público, sem qualquer amarra legal. Tal previsão fere de morte o princípio da isonomia, previsto constitucionalmente.

- Some-se a isso o quanto já exposto inicialmente, sobre a importância dos objetivos da república, quando preveem a necessidade de que a legislação preze pela redução das desigualdades sociais e regionais. Tal previsão contida no artigo 23 prevê exatamente o oposto do quanto previsto nesse preceito.

- Vejamos. Para a Reurb-S os requisitos estabelecidos são:

- i) Beneficiário não pode ter outro imóvel;
- ii) Beneficiário não pode ter sido contemplado com qualquer instrumento de regularização;
- iii) Caso o imóvel não seja para fins de moradia, deve ser reconhecido pelo Poder Público o interesse público da ocupação.

- Não se questionam tais requisitos, eles são congruentes com aqueles previstos nas legislações correlatas que conferem a aplicação de instrumentos como garantia do direito à moradia. Contudo, é inadmissível que para a Reurb-E, para a alta renda, previsto no caput, nenhum requisito seja estabelecido!

- Além disso, os instrumentos de regularização fundiária preveem a necessidade de comprovação de lapso temporal para comprovar o animus domini e também como garantia de que invasões recentes, que não se prestam a resguardar o direito à moradia da população de baixa renda, não sejam regularizadas. Porém, ao prever unicamente o critério de ocupação em “22 de dezembro de 2016”, a lei desrespeita os preceitos construídos pela legislação em vigor.

- A posse constitui o núcleo central do direito à moradia, previsto no artigo 6º da Constituição Federal, e em razão disso relaciona-se diretamente com o princípio da dignidade da pessoa humana. Da forma como está previsto no artigo 23, da lei nº 13.465, de 2017, a posse necessária à aquisição da legitimação fundiária não estabelece os requisitos mínimos à sua caracterização ao direito à moradia, pois prevê “a posse de unidade imobiliária com destinação urbana, como sua, em núcleo informal urbano consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.” Ora, unidade com destinação urbana não inclui uma finalidade ou utilidade social ou produtiva, assim como **não inclui os requisitos de ser mansa, pacífica e ininterrupta.** Incluiu apenas o marco temporal, afastando os demais requisitos essenciais.

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

- Esse instrumento autoriza o município a atribuir a propriedade do terreno a ocupante de área pública ou privada, desde que se comprove que a ocupação tenha ocorrido até 22 de dezembro de 2016. A lei não exige qualquer comprovação de prescrição aquisitiva, lapso temporal de necessária e constitucional comprovação para que se adquira a propriedade. É a posse prolongada ao longo do tempo que garante o direito de aquisição da propriedade, e sua comprovação faz parte dos requisitos da função social da propriedade. **Não se pode permitir que o município transfira a propriedade independentemente do prazo de ocupação, pois o cumprimento da função social da propriedade exige requisitos mínimos para supressão da propriedade, sob pena de configurar confisco.**

- Dessa maneira, todos os dispositivos que preveem a aplicação da legitimação fundiária são claramente inconstitucionais.

IX – ANISTIA AOS LOTEADORES E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SEM ESTRUTURA, A CRIAÇÃO DE CIDADES DE PAPEL– VIOLAÇÃO AO ARTIGOS 3º, INCISOS I, III E IV, ART. 6º, ART. 23, INCISO X DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

- O art. 36 da lei nº 13.465, de 2017 prevê:

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

(...)

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

- Ao permitir que “as obras de implantação de infraestrutura essencial possam ser realizadas antes, durante ou depois da conclusão da Reurb”, a lei viola diversos princípios e previsões legais. Vejamos.

- Os artigos 18 e 50, da Lei nº 6.766, de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, preveem:

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;

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;

- Da análise dos dois dispositivos acima transcritos, depreende-se que é obrigação do loteador realizar as obras de infraestrutura básica no loteamento, sob pena de incorrer em crime contra a Administração Pública.

- **Contudo, o combatido artigo 33 da Lei nº 13.465, de 2017,**
prevê:

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.

- A nova previsão legal expõe a desobrigação do loteador de realizar as obras de infraestrutura, anistiando, por via transversa, os loteadores irregulares. A obrigação de implantar obras de infraestrutura é de quem auferiu lucro com a venda da terra. Não se pode admitir que o loteador se exima de tal responsabilidade após realizar parcelamento irregular. Além disso, a lei combatida não menciona eventual responsabilização por descumprimento do quanto exigido pela Lei.

- Nesse sentido, possibilitar a regularização fundiária apenas sob o aspecto dominial, sem que tenha como requisito a instalação de infraestrutura, estaria autorizando a criação das chamadas “cidades de papel”, que representam a precarização da moradia, contrariando frontalmente o inciso X, do artigo 23 da Constituição Federal, o qual prevê como competência comum da União, Estados, Municípios e Distrito Federal “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”.

- Permitir que se façam loteamentos sem as respectivas e necessárias obras de infraestrutura, como vias de circulação, obras de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica, como previsto no §5º do artigo 2º, da Lei nº 6.766, de 1979, é violar cabalmente o direito à moradia, previsto no artigo 6º, além do artigo 3º, da Constituição Federal, o qual dispõe sobre a necessidade de redução das desigualdades sociais. Além disso, autorizar a anistia dos loteadores por via transversa é ato fatalmente inconstitucional. Dessa maneira, o artigo 33 e 36 da Lei nº 13.465, de 2017 devem ser declarados inconstitucionais.

X - PAGAMENTO PELO DESCUMPRIMENTO DE REGRAS AMBIENTAIS

O artigo 15, §2º da lei nº 11.952, de 2009, dispõe:

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

(...)

§ 2º Ficam extintas as condições resolutivas na hipótese de o beneficiário optar por realizar o pagamento integral do preço do imóvel, equivalente a 100% (cem por cento) do valor médio da terra nua estabelecido na forma dos §§ 1o e 2o do art. 12 desta Lei, vigente à época do pagamento, respeitado o período de carência previsto no art. 17 desta Lei e cumpridas todas as condições resolutivas até a data do pagamento. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

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

- Tal dispositivo fere de morte o artigo 225, da Constituição Federal, o qual dispõe que:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

- Ora, patente a obrigatoriedade de preservação e restauração do meio ambiente, inclusive o dever de reparar os danos causados, previsão que a lei combatida está desconsiderando em sua completude!

- Além de caracterizar uma permissividade abusiva, o dispositivo viola a isonomia de tratamento entre grandes e pequenos ocupantes, já que, regra geral, estes estarão obrigados ao cumprimento das condições resolutivas por

dez anos, em completa desconformidade com o quanto previsto no artigo 5º, da Constituição Federal.

- Vale ainda assinalar que a medida inevitavelmente estimulará condutas moralmente duvidosas na execução do programa com implicações no processo de reconcentração da propriedade fundiária. Isto porque, pelas vulnerabilidades sociais e financeiras, muitos pequenos ocupantes poderão, em troca de um valor com ágio da terra, transferi-la para terceiro com capacidade de quitá-la após os três anos, via ‘contratos de gaveta’. Tal previsão encontra-se em total dissonância com o artigo 188, da Constituição Federal, pois está totalmente incompatibilizado com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

- Dessa forma, resta clara a violação dos artigos 5º, 188 e 225 da Constituição Federal.

XI- PAGAMENTO EM DINHEIRO PARA IMÓVEIS RURAIS QUE NÃO CUMPRAM A FUNÇÃO SOCIAL

- O Art. 5º, § 7º e 8º lei nº 13.465, de 2017 assim prevê:

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

(...)

§ 7º Na aquisição por compra e venda ou na arrematação judicial de imóveis rurais destinados à implementação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária, o pagamento poderá ser feito em dinheiro, na forma estabelecida em regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 8º Na hipótese de decisão judicial transitada em julgado fixar a indenização da terra nua ou das benfeitorias indenizáveis em valor superior ao ofertado pelo expropriante, corrigido monetariamente, a diferença será paga na forma do art. 100 da Constituição Federal. (Incluído pela nº Lei nº 13.465, de 2017)

- O artigo 2º da lei 13.465 alterou o artigo 5º, §§ 7º e 8º da lei nº 8.629, de 1993, para permitir a compra de imóveis rurais improdutivos por meio de pagamento em dinheiro. Contudo, o art. 184 da Constituição Federal diz expressamente que o pagamento deve ser em títulos da dívida agrária:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

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

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

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

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

- Permitir esse tratamento diferenciado entre desapropriação e compra certamente será aceita-lo como meio de burlar o instituto da desapropriação para fins sociais previstos na Constituição Federal, que exige o pagamento da terra em Título da Dívida Agrária. Como resultado poderá haver a sobreposição do instrumento de compra e venda ao da desapropriação em razão pressões dos latifundiários e assim, para atender interesses de uma minoria de grandes detentores de terras, inviabilizar financeiramente a execução do programa de reforma agrária em prejuízo de centenas de milhares de agricultores sem-terra.

- Diante disso, patente a violação ao artigo 184 e ao princípio da isonomia, constante no artigo 5º da Constituição Federal.

XII – PRECARIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS

- As alterações feitas nos §§ 6º e 7º do artigo 17 da lei nº 8.629, de 1993 violam o artigo 187, da Constituição Federal.

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

(...)

§ 6º Independentemente da implementação dos requisitos exigidos no inciso V do caput deste artigo, considera-se consolidado o projeto de assentamento que atingir o prazo de quinze anos de sua implantação, salvo por decisão fundamentada do Incra. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 7º Os assentamentos que, em 1º de junho de 2017, contarem com quinze anos ou mais de criação, deverão ser consolidados em até três anos. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

- Os programas que procuram combater as causas estruturais da pobreza e das desigualdades no Brasil, a exemplo do programa de reforma agrária, têm como marcas históricas demandas socioeconômicas em escala e emergência superlativas confrontadas com condições de precariedade operacional e financeira desses programas. Um exemplo: há dois anos não são liberados recursos para a atividade de crédito-instalação para as famílias assentadas, o que remeteu centenas de famílias de assentados à condição de indigência absoluta. Essa marca não decorre de fatores econômicos e burocráticos circunstanciais. Mas, sim, do cerco político sistemático ao qual o programa tem sido submetido pelos setores refratários à reforma agrária. Tanto que desde o ano de 2015 o programa de reforma agrária foi totalmente paralisado por decisão inusitada do TCU que na maior parte das vezes por insuficiências elementares do Incra chegou ao absurdo de proibir o acesso dessas famílias

até ao programa Bolsa Família. Somente há poucos dias a Justiça Federal reformou essa decisão esdrúxula.

- O fato é que especificamente o programa de reforma agrária tem sido conduzido com dificuldades de toda ordem por parte da sua instituição executora, o INCRA. Não é à toa que não são raros os casos de assentamentos com vinte anos de implantação que jamais receberam qualquer investimento em infraestrutura.

- É neste contexto que, aquilo que, em tese, seria razoável, como a fixação de um prazo de 15 anos para a consolidação de um assentamento, na realidade se transforma em mais uma atitude conspiratória contra o programa de reforma agrária.

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

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

XIII – OPÇÃO POR TÍTULO DE DOMÍNIO OU DE CDRU

- Alteração feita no art. 18, §4º, da lei nº 8.629, de 1993 assim prevê:

Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso - CDRU instituído pelo art.

7º do Decreto-Lei no 271, de 28 de fevereiro de 1967. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

(...)

§ 4º Regulamento disporá sobre as condições e a forma de outorga dos títulos de domínio e da CDRU aos beneficiários dos projetos de assentamento do Programa Nacional de Reforma Agrária. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

- Antes da alteração da lei os assentados poderiam optar por receber o título de domínio ou a Concessão do Direito Real de Uso. Contudo, a nova legislação, ao remeter o dispositivo para regulamento do Poder Executivo e retirar tal autonomia dos assentados, sinaliza que a prioridade não será a concessão de uso, mas sim a titulação, que, como já afirmado anteriormente, é o dos pilares dessa legislação, a distribuição de titulação sem a respectiva concessão da política agrária correlata.

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

- Os movimentos do campo são firmes ao defender a modalidade da concessão de uso como instrumento para que o assentado possa fazer uso da terra e também repassá-la aos seus herdeiros, possibilidade que foi suprimida da lei. Facilitar a venda da terra significa comercializá-la, e não utilizá-la para fins de produção. Conforme se extrai do sítio eletrônico do Movimento Sem Terra (MST)¹³, ao comparar a CDRU e o título de domínio, privilegiam aquele em detrimento deste e o criticam:

Este programa traz em seu bojo consequências desastrosas para a Reforma Agrária, pois muitas vezes o assentado não tem condições de pagar a terra e, além disso, ele fica sem acesso aos subsídios advindos da política de Reforma Agrária.

¹³ Disponível em: <http://www.mst.org.br/>, acesso em 27 de agosto de 2017.

Dessa forma, a terra conquistada pelos camponeses novamente se torna mercadoria a ser comercializada conforme ditames mercadológicos, e, conseqüentemente, volta a se concentrar.

Frente à realidade agrária do Brasil, o correto seria que os assentados permanecessem com o contrato de assentamento, por meio do título de concessão de uso, e não fossem atingidos pelo programa de “titulação dos assentamentos”. Assim, a terra não seria propriedade, que significa mera mercadoria, mas sim objeto para uso.

Como disse o jurista Carlos Frederico Marés, “a cultura que confunde a terra e sua função humana, social, com o direito abstrato de propriedade, exclusivo e excludente, faz uma opção contra a vida”.

- Portanto, tal alteração, conseqüentemente, viola a função social da propriedade rural, a política agrícola e de reforma agrária, previstas nos artigos 184, 186, 187 e 188 da Constituição Federal.

XIV – DO PEDIDO CAUTELAR

- A partir do exposto acima demonstram-se presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar.

- O *fumus boni iuris* restou amplamente demonstrado, vez que vários aspectos das inconstitucionalidades demonstradas estão fartamente embasados em doutrina e jurisprudência, inclusive deste Colendo Supremo Tribunal Federal.

- Ademais, são várias as manifestações subscritas por instituições respeitadas, como Ministério Público Federal e Conselho Nacional de Direitos Humanos, que clamam pela não aplicabilidade da lei combatida.

- O *periculum in mora* ocorre ao passo em que a legislação combatida está em vigor, produzindo plenos efeitos, mesmo sob claros aspectos de sua inconstitucionalidade. Além disso, são mais de vinte leis que foram alteradas,

sendo que muitas delas foram revogadas, apesar de sua importância para a garantia do direito à moradia.

- Como já se demonstrou acima, muitas das **alterações trazidas pela lei nº 13.465, de 2017, vão acirrar sobremaneira os conflitos fundiários no campo e na cidade, o quais são responsáveis por milhares de mortes** todos os anos no Brasil, portanto, a concessão da medida cautelar é de fundamental importância.

- Some-se a isso a necessidade de que se suspenda, com urgência, as renúncias de receita que vem sendo, de maneira irresponsável, concedidas pela União. Conforme mencionado às fls. 20, **a perda para o patrimônio público, com a aplicação da lei nº 13.465, de 2017, será de R\$ 19 a R\$ 21 bilhões somente na Amazônia,** (Doc. 07) isso sem considerar as demais renúncias de receita acima mencionadas. É uma evidente dilapidação do patrimônio público, que não pode ser admitida. A cada dia em que se permite a aplicabilidade da lei combatida, é enorme o prejuízo aos cofres públicos e ao povo brasileiro.

- Diante disso, é patente o *periculum in mora*, razão pela qual, de fundamental importância a concessão do pedido cautelar.

XV – DO PEDIDO FINAL

Ante todo o exposto, sempre contando com os *doutos* suprimentos de Vossa Excelência, o Partido dos Trabalhadores espera:

a. a concessão de medida cautelar, *inaudita altera pars*, com fulcro no art. no art. 10, §3º da Lei 9.868, de 1999, para suspender a vigência da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, nos aspectos supra questionados, a fim de evitar lesão de difícil reparação à sociedade brasileira, até final julgamento da presente ADI;

b. o conhecimento e o processamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI para, ao final, ser julgada procedente e declarar-se a inconstitucionalidade dos dispositivos inquinados da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017;

c. A citação do Advogado Geral da União - AGU para vir defender, querendo, o diploma legal impugnado;

d. A manifestação do Procurador Geral da República para, segundo se espera, opinar favoravelmente à pretensão aqui deduzida.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Termos em que,

Pede deferimento.

Brasília, 27 de setembro de 2017.

SABRINA DURIGON MARQUES

OAB/SP 253.024

BRENO BERGSON DOS SANTOS

OAB/SE 4.403

ENEIDA VINHAES DULTRA

OAB/BA 13.993

GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO

OAB/SP 252.259

EDMO LUIZ DA CUNHA PEREIRA

OAB/MG 47.250

ALBERTO MOREIRA RODRIGUES

OAB/DF 12.652

DESIRÉE GONÇALVES DE SOUZA

OAB/DF 51.483