

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

O **INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL - IAB**, associação privada sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o n. 00.330.555/0001-00, com sede no Sc/Sul Qd 02 Bloco D N 03 Sls 207 E 208, S/N, (Oscar Niemeyer), Asa Sul, Brasília-DF, CEP 70.316-900, por seu Presidente e bastante representante (documento 1) nos termos de seu Estatuto Social (documento 2), Nivaldo Vieira de Andrade Junior, brasileiro, casado, arquiteto e urbanista, portador do RG n. 647.362.880, inscrito no CPF/MF n. 932.974.085-53, residente e domiciliado em Rua Francisco Rosa, 500/506A, Rio Vermelho, Salvador-Bahia, CEP 41.940-210, por seus advogados (documento 3), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com base no art. 102, I, alínea 'a', e no art. 103, inciso IX, da Constituição da República Federativa do Brasil, e na Lei n. 9.868/99, propor a presente

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR***

em face de dispositivos a seguir indicados da Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017 (documento 4), pelas razões de fato e de direito que passa a expor.

I) DA LEGITIMIDADE ATIVA

A entidade autora consiste em “associação, de direito privado, sem fins econômicos, de duração indeterminada, que congrega arquiteto(a)s e urbanistas de todo o território nacional” (art. 1º de seu Estatuto Social). Trata-se, assim, de entidade de classe de âmbito nacional, cuja legitimidade para proposição de ação direta de inconstitucionalidade está prevista no art. 103, IX, da Constituição Federal e no art. 2º, IX, da Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999.

Segundo jurisprudência da Suprema Corte, a legitimidade ativa de tais entidades para ações de controle concentrado de constitucionalidade não é universal, havendo necessidade de preenchimento de determinados requisitos. São eles: (1) pertinência temática; e (2) comprovação de real qualificação enquanto entidade de classe. Conforme se verá a seguir, o IAB preenche ambas as exigências.

A pertinência temática consiste na relação de causalidade entre a norma questionada e os interesses juridicamente defendidos pela entidade. Nesse sentido, é preciso lembrar que a impugnação parcial solicitada versa sobre regularização fundiária urbana - vertente relevante do planejamento urbano, cujas atividades são desempenhadas por arquitetos e urbanistas.

São os arquitetos e urbanistas os profissionais que pensam o planejamento físico-territorial das cidades, levando em consideração infraestrutura, saneamento básico, questões técnicas, bem como ambientais, conforme se vislumbra na Lei n. 12.378, de 2010, que regulamenta o exercício da Arquitetura e Urbanismo:

Art. 2º As atividades e atribuições do arquiteto e urbanista consistem em:

**I - supervisão, coordenação, gestão e orientação técnica;
II - coleta de dados, estudo, planejamento, projeto e especificação;**

III - estudo de viabilidade técnica e ambiental;

IV - assistência técnica, assessoria e consultoria;

V - direção de obras e de serviço técnico;

VI - vistoria, perícia, avaliação, monitoramento, laudo, parecer técnico, auditoria e arbitragem;

VII - desempenho de cargo e função técnica;

VIII - treinamento, ensino, pesquisa e extensão universitária;

IX - desenvolvimento, análise, experimentação, ensaio, padronização, mensuração e controle de qualidade;

X - elaboração de orçamento;

XI - produção e divulgação técnica especializada; e

XII - execução, fiscalização e condução de obra, instalação e serviço técnico.

Parágrafo único. As atividades de que trata este artigo aplicam-se aos seguintes campos de atuação no setor:

I - da Arquitetura e Urbanismo, concepção e execução de projetos;

II - da Arquitetura de Interiores, concepção e execução de projetos de ambientes;

III - da Arquitetura Paisagística, concepção e execução de projetos para espaços externos, livres e abertos, privados ou públicos, como parques e praças, considerados isoladamente ou em sistemas, dentro de várias escalas, inclusive a territorial;

IV - do Patrimônio Histórico Cultural e Artístico, arquitetônico, urbanístico, paisagístico, monumentos, restauro, práticas de projeto e soluções tecnológicas para reutilização, reabilitação, reconstrução, preservação, conservação, restauro e valorização de edificações, conjuntos e cidades;

V - do Planejamento Urbano e Regional, planejamento físico-territorial, planos de intervenção no espaço urbano, metropolitano e regional fundamentados nos sistemas de infraestrutura, saneamento básico e ambiental, sistema viário, sinalização, tráfego e trânsito urbano e rural, acessibilidade, gestão territorial e ambiental, parcelamento do solo, loteamento, desmembramento, remembramento, arreamento, planejamento urbano, plano diretor, traçado de cidades, desenho urbano, sistema viário, tráfego e trânsito urbano e rural, inventário urbano e regional, assentamentos humanos e requalificação em áreas urbanas e rurais;

VI - da Topografia, elaboração e interpretação de levantamentos topográficos cadastrais para a realização de projetos de arquitetura, de urbanismo e de paisagismo, foto-interpretção, leitura, interpretação e análise de dados e informações topográficas e sensoriamento remoto;

VII - da Tecnologia e resistência dos materiais, dos elementos e produtos de construção, patologias e recuperações;

VIII - dos sistemas construtivos e estruturais, estruturas, desenvolvimento de estruturas e aplicação tecnológica de estruturas;

IX - de instalações e equipamentos referentes à arquitetura e urbanismo;

X - do Conforto Ambiental, técnicas referentes ao estabelecimento de condições climáticas, acústicas, lumínicas e ergonômicas, para a concepção, organização e construção dos espaços;

XI - do Meio Ambiente, Estudo e Avaliação dos Impactos Ambientais, Licenciamento Ambiental, Utilização Racional dos Recursos Disponíveis e Desenvolvimento Sustentável.

(grifos nossos)

De acordo com a legislação acima, os arquitetos são profissionais diretamente envolvidos na construção e planejamento das cidades, ordenando e organizando o espaço de modo a garantir seu adequado funcionamento e o bem-estar de seus habitantes. Assim, qualquer disposição legal urbanística ou com repercussão no desenho ou planejamento urbano é de interesse imediato dessa classe profissional.

Ora, a regularização fundiária urbana é, por óbvio, matéria de direito urbanístico e, mais que isso, possui consequências diretas para a conformação e planejamento das cidades brasileiras, conforme bem reconhece a Lei objeto de impugnação:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange **medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.** *(g.n.)*

Por ter impacto direto no planejamento urbano, o tema é fundamental na luta para a garantia de condições dignas de trabalho dos profissionais

de arquitetura e urbanismo. Evidente, portanto, a relação intrínseca entre a norma questionada e os interesses desse segmento.

Interessa destacar que, nesse âmbito, as disposições referentes ao registro de titulações de imóveis também são de interesse de arquitetos e urbanistas por consistir na própria concretização da regularização fundiária urbana. Afinal, é o ato de registro e seu sistema que permitem o acesso à informação acerca das relações que se constituem sobre o território urbano e, assim, o planejamento e execução de ações de arquitetura e urbanismo de modo funcional, lastreadas em dados transparentes e seguros.

Mais especificamente, destaca-se que o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). São suas finalidades estatutárias (art. 2º):

I – Congregar o(a)s arquiteto(a)s e urbanistas do Brasil para a **defesa da categoria e da profissão, promovendo o desenvolvimento da arquitetura e urbanismo em todos os seus campos de atuação;**

(...)

III – **Representar o(a)s arquiteto(a)s e urbanistas do Brasil junto aos poderes públicos, órgãos paraestatais e outras entidades, culturais ou técnicas, inclusive colaborando em todos os setores de sua competência para o desenvolvimento técnico-científico e sociocultural do país;**

(...)

V- Contribuir e zelar efetivamente **na defesa do patrimônio cultural nacional, bem como do meio ambiente**, propondo aos poderes públicos medidas de proteção e revitalização adequadas;

(...)

IX – Estimular o estudo e a apreensão da realidade, incentivando e promovendo o desenvolvimento da pesquisa, **objetivando o adequado e democrático atendimento ao povo brasileiro no que diz respeito aos campos de atuação profissional do(a)s arquiteto(a)s e urbanistas;**

X – Propugnar por um desenvolvimento constante do relacionamento interdisciplinar e interprofissional no ensino e no exercício profissional, **buscando efetiva participação no processo de desenvolvimento do país;**

(...)

XII – Propugnar por uma presença mais efetiva da profissão junto aos Poderes Públicos e nos programas de desenvolvimento do país, em todas as tarefas que envolvam estudos e projetos relativos ao meio ambiente natural, cultural e construído;

(...)

XVII – Promover permanentemente, através do Conselho Superior e de outros fóruns, a discussão, revisão e proposição das normas e leis que regem a profissão do(a) arquiteto(a) e urbanistas de modo a assegurar o fortalecimento das representações da categoria profissional;

(...)

§ 2º Cabe ao IAB representar extrajudicial e judicialmente a categoria profissional, na defesa de interesses, direitos e prerrogativas profissionais, coletivas e individuais.

(g.n.)

Tendo por fim colaborar com o desenvolvimento do país e atender ao povo brasileiro no que diz respeito à política urbana - campo de atuação profissional dos arquitetos e urbanistas, é que se propõe a presente ação. Atende-se, assim, de forma objetiva e subjetiva, a *“necessidade de que exista uma estreita relação entre o objeto do controle e os direitos da classe representada pela entidade requerente”* (ADI 4.426MC, rel. min. Dias Toffoli, decisão monocrática, julgamento em 17.1.2010, DJE de 1º.2.2011).

No que tange à qualificação do IAB enquanto real entidade de classe de âmbito nacional, já restou demonstrado que o instituto representa categoria profissional - arquitetos e urbanistas - e não simples segmento social (ADI 894MC, rel. min. Néri da Silveira, julgamento em 18.11.1993, Plenário, DJ de 20.4.1995).

De igual modo, também está patente que a associação não possui composição heterogênea a obstar sua representatividade, já que congrega apenas um segmento profissional (ADI 3.381, rel. min. Cármen Lúcia, julgamento em 6.6.2007, Plenário, DJ de 29.6.2007).

Por fim, conforme se exige, o Instituto possui representação em, pelo menos, nove Estados da federação (ADI 4.230 AgR, rel. min. Dias Toffoli,

j. 1º.8.2011, Plenário, DJE de 14.9.2011), como demonstram os estatutos de Departamentos do IAB juntados aos autos (documentos 5 a 17).

Em conclusão, considerando que a lide se volta especificamente à parte da Lei que trata da regularização fundiária urbana, objeto de interesse profissional de arquitetos e urbanistas; e que o IAB possui a representatividade exigida em lei e jurisprudência, indubitável a legitimidade ativa da instituição para propor esta ADI. Estão presentes, assim, a pertinência temática e a comprovação de real qualificação enquanto entidade de classe.

II) DO OBJETO DA AÇÃO

Impugna-se, mediante esta ADI, diversos dispositivos da Lei n. 13.465, de 2017, por violação formal e material de normas constitucionais.

Essencialmente, é objeto da ação **a Regularização Fundiária Urbana - Reurb (disciplinada no Título II da Lei - arts. 9º ao 82, e em alguns dispositivos do Título III¹)**, por violar o modelo constitucional de política urbana, expresso nas seguintes disposições: art. 24, I (competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico); art. 30, I (competência municipal sobre assuntos de interesse local); art. 30, VIII (competência municipal sobre o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano); art. 182 (competência executiva em matéria urbanística atribuída ao poder público municipal, e competência normativa atribuída ao Plano Diretor); e art. 183 (requisitos e vedações para usucapião, como modo originário de aquisição do direito real de propriedade).

¹ Para além dos arts. 9º ao 82, restam eivados de inconstitucionalidade, por também tratarem da regularização fundiária urbana prevista no Título II, os dispositivos da Lei aqui elencados: arts. 83 e 84, 87 a 90, e 98; o § 2º do art. 11-C, da Lei n. 9.636, de 1998, incluído pelo art. 93 da Lei; e o § 5º do art. 1º, do Decreto-Lei n. 1.876, de 1981, incluído pelo art. 95 da Lei.

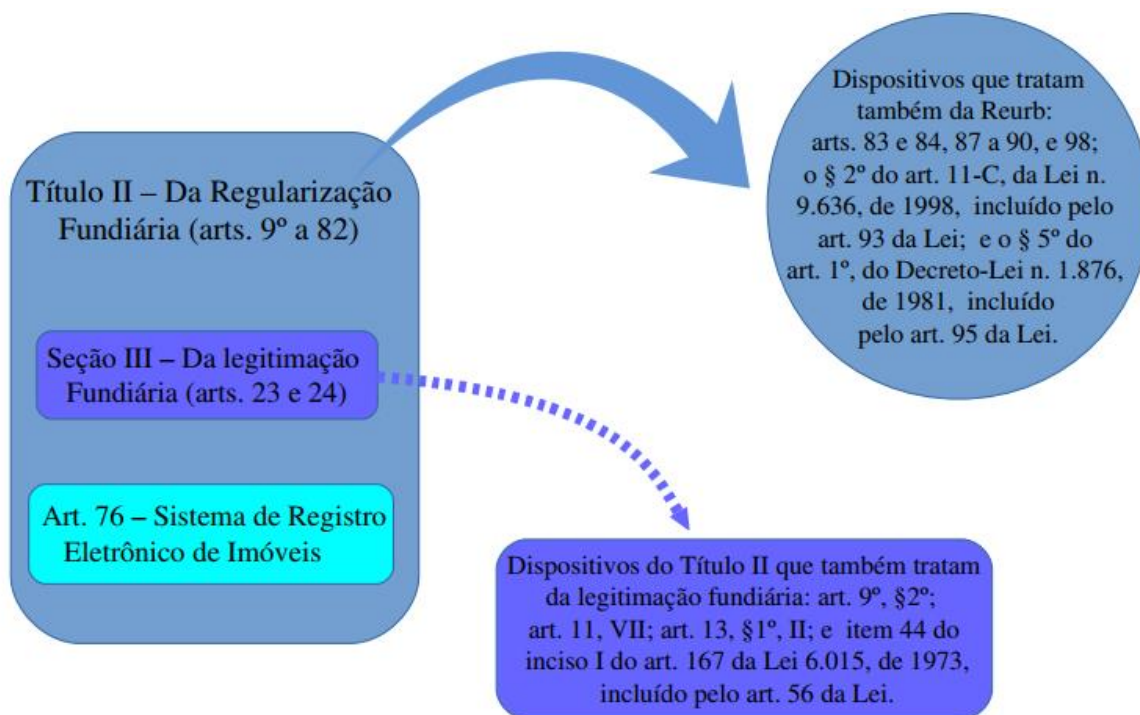
No Título II (Da Regularização Fundiária Urbana), merecem **destaque**, por notável potencial danoso à Constituição, os seguintes institutos: **a Legitimação Fundiária** e o **Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis**.

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

Já o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (constante do art. 76 da Lei) viola patentemente as disposições constitucionais de competências relativas aos serviços notariais e de registro: art. 96, II, alíneas ‘b’ e ‘d’ (iniciativa privativa dos Tribunais de Justiça para leis que disponham sobre serventias judiciais e extrajudiciais); art. 236, *caput* (atribuição da função executiva dos serviços notariais e de registro aos delegatários do Poder Público); art. 236, §1º (atribuição da função fiscalizadora dos serviços notariais e de registro ao Poder Judiciário); e art. 103-B, §4º, III (atribuição da função fiscalizadora dos serviços notariais e de registro ao CNJ).

² A legitimação fundiária está disciplinada em Seção própria no Título II, mas é tratada também em outros dispositivos do mesmo Título, que restam coimados por conexão. São eles: art. 9º, §2º; art. 11, VII; art. 13, §1º, II; e item 44 do inciso I do art. 167 da Lei 6.015, de 1973, incluído pelo art. 56 da Lei.

Esquemáticamente, temos como objeto da ADI:



III) DA LEI N. 13.465, DE 11 DE JULHO DE 2017

A Lei n. 13.465, de 2017, editada em julho, resulta da conversão da Medida Provisória (MPV) n. 759, de 22 de dezembro de 2016, e consiste em medida polêmica e fortemente criticada por diversas entidades ambientalistas e urbanistas desde seu princípio.

Foram inúmeros os posicionamentos contra a MPV 759, de 2016, e também contra a Lei ora impugnada. A norma tem sido considerada, pelos mais diversos segmentos, um ataque às unidades de conservação e à ordenação urbana, permitindo a privatização em massa de terras públicas e a criação do que se convencionou chamar de “cidades de papel”.

Apenas para citar um exemplo desses posicionamentos, os arquitetos e urbanistas subscreveram, contra a Medida, manifestação (documento 18) promovida pelo Colegiado Permanente com Participação das Entidades Nacionais dos Arquitetos e Urbanistas do CAU/BR (CEAU-CAU/BR). Fazem parte do CEAU o IAB, a Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas (FNA), a Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura (AsBEA), a Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo (ABEA), a Associação Brasileira de Arquitetos Paisagistas (ABAP) e a Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo (FeNEA). Veja-se:

A MP 759/2016, editada em 23 de dezembro de 2016, coloca-se como o marco zero da Regularização Fundiária Urbana, desconsiderando a evolução histórica da legislação federal de regulamentação da Política Urbana, especialmente o Estatuto da Cidade, bem como todo o histórico da regularização fundiária no país, que foi consubstanciado no capítulo III da Lei 11.977/09, de vida curtíssima. A MP não dialoga com o importante aprendizado do conjunto de experiências recentes da reforma fundiária, especialmente a operacionalização pelos Municípios da Lei 11.977. Essa operacionalização vinha acontecendo à custa de muito investimento público em formação e capacitação técnica e na elaboração dos planos de regularização.

Durante sua tramitação no Congresso Nacional, a matéria chegou a ser objeto de mandado de segurança (n. 34.907) por violação do devido processo legislativo, tendo ocorrido deferimento de liminar para determinar o retorno do Projeto de Lei de Conversão para a Câmara dos Deputados, antes de seguir para sanção presidencial:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EMENDADO PELO SENADO FEDERAL. RETORNO À CÂMARA DOS DEPUTADOS. DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. 1. O Supremo Tribunal Federal somente deve interferir em procedimentos legislativos para assegurar o cumprimento da Constituição, proteger direitos fundamentais e resguardar os pressupostos de funcionamento da democracia e das instituições republicanas.

2. Emendado o projeto de lei de conversão de medida provisória iniciado na Câmara dos Deputados pelo Senado Federal, deve o texto retornar à apreciação da Casa iniciadora (CF, art. 65, p. ún.). 3. Liminar parcialmente deferida

Após a promulgação da Lei, os questionamentos persistiram, cada vez mais fortes. Nesse sentido, carta assinada por 61 entidades³, dentre elas SOS Mata Atlântica, Observatório do Clima, Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável – FBDS e WWF-Brasil, foi dirigida à Procuradoria-Geral da República, solicitando sua atuação por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade. O resultado foi a ADI n. 5.771, em que o Ministério Público Federal solicita que este Egrégio Tribunal considere a lei inconstitucional:

A lei impugnada tem o **efeito perverso de desconstruir todas as conquistas constitucionais, administrativas e populares voltadas à democratização do acesso à moradia e à terra e põe em risco a preservação do ambiente para as presentes e futuras gerações**. É necessário, portanto, que a disciplina inconstitucional imposta pela norma seja o mais rapidamente possível suspensa em sua eficácia e, ao final, invalidada por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal. (*g.n.*)

A Procuradoria-Geral da República, na mencionada ação, questiona a norma, inclusive em sua origem, por faltarem os requisitos de urgência e relevância para edição de medida provisória, apontando ainda as múltiplas violações à Carta Política insculpidas na Lei, a ensejar sua total inconstitucionalidade:

afronta múltiplos princípios e regras constitucionais, como o direito a **moradia** (art. 6º), o direito a **propriedade** e o cumprimento de sua **função social** (art. 5º, caput e inciso XXIII), a proteção do **ambiente** (art. 225, caput, § 1º, I, II, III e VII, e §§ 2º e 4º), a política de **desenvolvimento urbano** (art. 182, caput e §§ 1º e 2º), o dever de compatibilizar a destinação de terras públicas e devolutas com a **política agrícola e o plano nacional de reforma agrária** (art. 188, caput), os **objetivos fundamentais da República** (art. 3º, I a III), a **proibição de retrocesso**, o **mínimo existencial** e o princípio da **proporcionalidade** (na faceta de proibição da

³ Lista integral das entidades signatárias disponibilizada pela WWF Brasil em: http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/signatarios_carta7591.pdf

proteção deficiente), a competência constitucionalmente reservada a **lei complementar** (art. 62, § 1º, III), a competência da União para legislar sobre **Direito Processual Civil** (art. 62, I, b), a previsão de que o pagamento de **indenizações** da reforma agrária será em títulos da dívida agrária (art. 184, caput), a exigência de **participação popular** no planejamento municipal (art. 29, XII) e as regras constitucionais do **usucapião** especial urbano e rural (arts. 183 e 191). (g.n.)

E não foi esse o único questionamento constitucional da norma. O Partido dos Trabalhadores – PT também ajuizou ação para declarar a incompatibilidade de diversos dispositivos da norma com a CF. Trata-se da ADI n. 5.787, que contesta, dentre outras coisas, a renúncia de receita por parte da União a partir da avaliação em massa para venda de imóveis; a alienação do patrimônio da União sem respeito ao interesse público; e a violação ao princípio da publicidade.

O Partido afirma que muitas das alterações trazidas pela Lei n. 13.465/17 “vão acirrar sobremaneira os conflitos fundiários no campo e na cidade, os quais são responsáveis por milhares de mortes todos os anos no Brasil” e asseveram que a perda para o patrimônio público, com a aplicação da nova lei, será de R\$ 19 a 21 bilhões somente na Amazônia.

Vem somar-se a essas ações a presente ADI, voltada especificamente para as modificações referentes à regularização fundiária urbana – tema de interesse e preocupação dos arquitetos e urbanistas do país, de profundo impacto nas cidades e na existência digna de seus cidadãos e cidadãs.

IV) DA POLÍTICA URBANA CONSTITUCIONAL

A Constituição Federal de 1988 elencou como tema constitucional, a merecer especial regulamentação e destaque, a “política urbana”, tratada no Capítulo II de seu Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira). Foi em

seus arts. 182 e 183 que estabeleceu princípios, diretrizes e instrumentos para a realização da função social da propriedade urbana.

Nesse Capítulo, o constituinte evidenciou como **a ordem econômica e a política social se interligam para assegurar a todos uma existência digna**, conforme os ditames da justiça social, a partir da concretização da função social da propriedade por meio da ordenação das cidades.

A CF de 88 inaugura, assim, para o direito urbanístico, uma estrutura em que **a organização do espaço urbano é e deve ser mediada pelo planejamento das cidades e orientada ao bem-estar dos habitantes**. Mais do que regular o exercício do direito de propriedade, as regras urbanísticas se voltam a proporcionar condições dignas de vida a quem reside nas cidades. Nesse sentido,

Desde a década de 1980, um importante **processo de reforma urbana tem sido gradualmente, mas de maneira consistente, promovido no País**. Importantes mudanças legais e institucionais têm sido introduzidas na esfera federal desde a **aprovação do capítulo pioneiro sobre política urbana na Constituição Federal de 1988, que lançou as bases de uma nova ordem jurídico-urbanística**, a qual foi consolidada com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e com a instalação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, ambos em 2003⁴. (*g.n.*)

Tem-se na Carta Magna as bases para o **direito à cidade**, entendido como o direito da população a uma cidade com moradia para todos, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte, saúde, educação, cultura, serviços públicos, trabalho e lazer.

Aspecto que se sobressai no texto constitucional, por seu caráter expresso, refere-se à **competência executiva em matéria urbanística**

⁴ Política Urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. Edésio Fernandes.

atribuída ao poder público municipal e à **competência normativa atribuída exclusivamente ao Plano Diretor** – aprovado pela Câmara Municipal:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, **executada pelo Poder Público municipal**, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O **plano diretor**, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o **instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana**.

§ 2º A **propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor**.

(g.n.)

Tem-se, desse modo, que a política urbana constitucional “*confere um papel preponderante ao Município como ente federativo para atuar no campo legislativo, administrativo e econômico na promoção das políticas de desenvolvimento urbano, no planejamento e ordenamento de uso e ocupação de seu território (urbano e rural), e na promoção de políticas públicas que propiciem o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e do bem-estar de seus habitantes*”⁵.

É o Município o responsável por planejar e executar sua política de desenvolvimento urbano. **Essa atribuição não retira responsabilidades e competências da União ou dos Estados, mas as delimita**, até mesmo porque o ente federal e o estadual não seriam capazes de elaborar ou gerir o planejamento de cada um dos municípios brasileiros.

⁵ Princípios e instrumentos de política urbana. Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Daniela Campos Libório, Nelson Saule Júnior. Tomo Direito Administrativo e Constitucional, Edição 1, abril de 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/76/edicao-1/principios-e-instrumentos-de-politica-urbana>

À União e aos Estados não é dado conhecer as particularidades e interesses locais, os recursos disponíveis ou a concretude do território e de suas relações jurídicas. Também não estão aptos a perceber as consequências de certas determinações para o atendimento das necessidades e direitos dos habitantes de dada cidade. Dessa forma, Ayrton Pinassi assevera:

...deixando ao Município a competência de executar a política de desenvolvimento urbano, considerou, com habilidade, que **só o Município tem plena capacidade e conhecimento de suas realidades**. Pela imensa área, pelo grande número de municípios, seria uma tarefa inglória e mesmo impossível o Poder Público Federal querer disciplinar a vida de cada uma das suas comunas.⁶ (g.n.)

Nesse cenário, **cada ente federativo possui seu papel e nível de abrangência** quando se trata da política urbana, de seus instrumentos e de sua interlocução com demais direitos, garantias e sistemas jurídicos. À União, por exemplo, cabe editar normas gerais de direito urbanístico e diretrizes para o desenvolvimento urbano, enquanto ao Município cabe promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Esse modelo de repartição de competências consegue alinhar os interesses nacionais de desenvolvimento e um mínimo de harmonização entre as diversas cidades brasileiras, ao mesmo tempo em que possibilita o ajuste de tais diretrizes para cada caso concreto, a ser realizado pelos Municípios. Constitui verdadeiro instrumental de coordenação interfederativa, com predominância municipal, até mesmo porque é o plano diretor, produzido nesse âmbito, o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Segundo Hely Lopes Meirelles, o plano diretor consiste no *“complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e*

⁶ PINASSI, Ayrton. Direito Municipalista Constitucional. São Paulo, Conan, 1995. P. 229.

*constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local*⁷. Sua finalidade é ordenar o processo de desenvolvimento urbano, baseado na participação social (art. 29, XII, CF) na pactuação de direitos e políticas territoriais. Por sua relevância, enquanto instrumento de cidadania, suas limitações são aquelas previstas ou permitidas no próprio texto constitucional.

Outro importante ponto a ser destacado ainda no art. 182 da Constituição é a vinculação da função social da propriedade ao atendimento das exigências do plano diretor. A Carta decidiu deliberada e expressamente privilegiar a construção de cidades devidamente regularizadas e com condições mínimas de urbanidade e segurança.

Restou posto, dessa maneira, o alicerce para o intrigante casamento intelectual entre os conceitos da função social da propriedade e o direito à cidade, exposto por Colin Crawford:

A complexidade das sociedades modernas precisa de mecanismos que abram a possibilidade de não somente todos os cidadãos desfrutarem os benefícios e a dignidade que a propriedade pode conferir mas também que facilitem o modo pelo qual as pessoas interagem com a propriedade – a delas e a dos outros. O casamento entre o conceito da função social da propriedade e o direito à cidade permite aproveitar os dois aspectos da propriedade – a interação individual e a interação social⁸.

Cabe destacar que, mesmo com a prevalência do interesse social, o planejamento urbano não pode nem deve coagir pessoas públicas ou privadas a determinado uso de seu imóvel ou mesmo a seu perdimento fora das hipóteses normativas constitucionais que regem a possibilidade de apropriação na forma da

⁷MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 3 ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1977, p. 611.

⁸A função social da propriedade e o direito à cidade: teoria e prática atua. Texto para Discussão 2282. IPEA. Rio de Janeiro, março de 2017.

usucapião (art. 183) ou mesmo da desapropriação (art. 5º, XXIV, e art. 182, §4º, III). Deve haver, portanto, o equilíbrio entre os valores constitucionalmente postos.

Como visto, a política urbana constitucional possui como fundamentos: (1) a função social da propriedade (art. 5º, XXIII; art. 170, III); (2) o planejamento urbano (art. 182, *caput*); (3) o bem-estar dos habitantes das cidades (art. 182, *caput*); (4) o direito à cidade (art. 182, *caput*); (5) modelo de repartição de competências com papel predominante conferido ao Município (art. 24, I; art. 30, I e VIII; art. 182, *caput*); (6) a competência normativa do Plano Diretor (art. 182, §1º); (7) a vinculação da função social da propriedade urbana o atendimento das exigências do plano diretor (art. 182, §2º); e (8) os limites impostos pelo direito de propriedade (art. 5º, XXII e XXIV, art. 170, II; art. 182, §§ 3º e 4º; art. 183).

De modo geral, esse é o panorama do modelo de cidade escolhido e fixado pelo constituinte, assentado em novos critérios econômicos, sociais e ambientais, a ser respeitado e promovido pelas normas e políticas federais, estaduais e municipais que disserem respeito à urbanística. Todavia, conforme se segue, não foi o que fez a Lei n. 13.465, de 2017.

V) DAS OFENSAS À CONSTITUIÇÃO FEDERAL

V.1. Regularização Fundiária Urbana (Título II)

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

- **Inconstitucionalidade formal por usurpação de competências do Município**

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

Isso pode ser observado a partir de olhar sistemático a diversos dispositivos constitucionais, que determinam ao Município: competência legislativa concorrente para dispor sobre direito urbanístico (art. 24, I); competência exclusiva para legislar sobre assuntos de interesses locais (art. 30, I); competência exclusiva para promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII); competência executiva em matéria urbanística, e competência normativa atribuída ao Plano Diretor (art. 182).

Na única oportunidade em que se apresentou a matéria ao Supremo para manifestação, com repercussão geral, acerca do mérito do papel municipal frente à política urbana, asseverou-se justamente que cabe aos Municípios o protagonismo para dispor sobre matérias urbanísticas, o que impõe barreiras à União e aos Estados. É esse o entendimento exposto no Voto do saudoso Ministro Teori, Relator do Acórdão do Recurso Extraordinário n. 607.940:

3. A par dessas competências concorrentes, estabelecidas pelo artigo 24, a **Constituição Federal atribuiu aos Municípios uma posição de protagonismo para dispor a respeito das matérias urbanísticas**. Aos Municípios com mais de vinte mil habitantes, atribuiu a obrigação de aprovar plano diretor, como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (art. 182, § 1º). Além disso, atribuiu a todos os Municípios competência para editar normas destinadas a “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e

da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII) e a fixar diretrizes gerais com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (art. 182, caput). Segundo o magistério da doutrina, **as competências indicadas nesses dispositivos são de titularidade própria dos Municípios, razão pela qual eles estão investidos de amplo poder normativo para dispor a respeito, e não mera competência suplementar.** Eis, por todos, o autorizado ensinamento de José Afonso da Silva:

10. Essa repartição de competência urbanística resulta mais precisa do Texto Supremo de 1988, de sorte que agora se pode afirmar com propriedade e fundamento constitucional que à União compete editar normas gerais de urbanismo e estabelecer o plano urbanístico nacional e planos urbanísticos microrregionais (arts. 21, XX e XXI, e 24, I, e § 1º); aos Estados cabe dispor sobre normas urbanísticas regionais (normas de ordenação do território estadual), suplementares das normas gerais estabelecidas pela União (art. 24, I, e § 2º), o plano urbanístico estadual (plano de ordenação do território do Estado) e planos urbanísticos regionais (planos de ordenação territorial de região estabelecida pelo Estado, que podem ter natureza de planos de coordenação urbanística na área); aos Municípios cabe estabelecer a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182), promover o adequado ordenamento do seu território, mediante o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, elaborando e executando, para tanto, o plano diretor (art. 30, VIII). A competência municipal não é meramente suplementar de normas gerais federais ou de normas estaduais, pois não são criadas com fundamento no art. 30, II. **Trata-se de competência própria que vem do texto constitucional.**

11. **Em verdade, as normas urbanísticas municipais são as mais características, porque é nos Municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais concreta e dinâmica. Por isso, as competências da União e do Estado esbarram na competência própria que a Constituição reservou aos Municípios,** embora estes tenham, por outro lado, que conformar sua atuação urbanística aos ditames, diretrizes e objetivos gerais do desenvolvimento urbano estabelecidos pela União e às regras genéricas de coordenação expedidas pelo Estado. (SILVA, José

Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. São Paulo, Ed. Malheiros, 7ª ed. p. 63)

É certo, portanto, que **a atuação municipal no planejamento da política de desenvolvimento e expansão urbana há de ser conduzida com a aprovação, pela Câmara Municipal, de um plano diretor**, que é obrigatório para as cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes, e que servirá de parâmetro para a verificação do cumprimento da função social das propriedades inseridas nos perímetros urbanos.
(g.n.)

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

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

Numa segunda leitura, que parte do cotejo – a título argumentativo - com o Estatuto da Cidade, é possível vislumbrar que o Título II da Lei ora inquinada extrapola a abstração que lhe deveria ser característica. Não apenas oferece diretrizes gerais e instrumentais passíveis de serem utilizados pelos Municípios, o que estaria em conformidade com a Constituição; mas **realiza, pelos Municípios, decisões concretas de ordenamento territorial, sem se preocupar com a necessária verificação de conformidade com a disciplina local de política urbana**. Nesse sentido, oportuno mencionar trecho do parecer (documento 19) do Dr.

Luís Fernando Massonetto, Professor Doutor de Direito Econômico e Direito Urbanístico da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo:

A Lei nº 13.465/17, dispondo sobre a reconfiguração material de áreas fortemente reguladas pelo município, faz menção ao Plano Diretor em apenas três dispositivos e em nenhuma delas de forma estruturante. E ainda que faça menção genérica à competência de outros poderes públicos, **ignora a competência estabelecida pela Constituição na disciplina concreta da política de desenvolvimento urbano**. Ora, mesmo que o plano de reurbanização seja aprovado pela autoridade local, é inegável que o arcabouço da lei **cria uma disciplina jurídica tendente ao reconhecimento de situações consolidadas, inibindo a faculdade de os Municípios estabelecerem aquilo que é mais adequado para o ordenamento territorial da urbe**. Ainda que a incorporação de núcleos informais exija um regime jurídico mais flexível, as exceções ao regime urbanístico universal devem estar contidas no ordenamento local, que deve decidir concretamente suas hipóteses de incidência, sob pena de subsistir uma forte regulação territorial construída de baixo para cima, com os requisitos de gestão democrática e participação popular insculpidos na Lei no 10.257, de 10 de Julho de 2001 (“Estatuto da Cidade”) 33 , e outra **regulação de exceção, flexível, imposta de cima pra baixo a pretexto de dar mais eficiência ao uso do solo urbano e que acaba usurpando a função diretiva vincada ao poder público local.** (g.n.)

O próprio conceito dado pela Lei à regularização fundiária urbana expressa, de modo claro, imposição de decisão concreta ao Município, em vez de meramente conferir instrumental e diretrizes para o seu próprio planejamento territorial: *“Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”* (art. 9º, *caput*). Não trata de regularizar, mas de incorporar à cidade e conferir títulos, numa perspectiva imobiliária ao invés de urbanística, em desacordo com a política constitucional. Mais uma vez, recorre-se ao parecer:

A descrição dos objetivos da regularização fundiária urbana revela tratar-se de política complexa, que **articula matérias de naturezas diversas e que não pode ser resumida na simples subsunção do fato jurídico-urbanístico à norma.** Muito pelo contrário. Na maior parte dos casos, **as medidas jurídicas são acessórias às questões materiais que predicam uma efetiva intervenção no território, com a implantação de infraestrutura, realocação de comunidades, readequações sanitárias, entre outros investimentos públicos.**

Nesse contexto, ainda que seja possível dispor de maneira abstrata sobre a política de regularização fundiária, a concretização dos dispositivos legais **implica, como não poderia deixar de ser, a verificação *in casu* dos instrumentos aplicáveis a cada uma das situações.**

Sintomático é que a Lei n. 13. 465/17, ao contrário do que propunham normas anteriores (a exemplo da Lei n.11.977/09), **não prevê como diretriz a articulação da regularização fundiária urbana com as políticas setoriais** de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana.

A complexidade da regularização fundiária urbana exige que a lei federal seja sempre extremamente cuidadosa e, portanto, limitada em suas medidas, **sob pena de partir de generalizações e produzir padronizações que não se adequam a realidades municipais distintas**, como se tem no Brasil. Daí a Constituição ter feito a escolha de atribuir a centralidade aos Municípios. No retromencionado RE, partindo dessa premissa, o Ministro Toffoli, em seu Voto-Vista, demonstrou preocupação quanto à repercussão geral de caso do Distrito Federal:

A execução da política de desenvolvimento e de expansão urbana não foi atribuída aos municípios imotivadamente. Questões atinentes à política urbana são, notadamente, de interesse sobretudo local. O próprio legislador constituinte, reconhecendo essa realidade, reservou à União a edição de normas gerais sobre o assunto, conferindo às municipalidades a competência para complementar ou suplementar a legislação federal quando assim for necessário e possível. Atribuiu também a essas últimas, consoante ressaltado, a tarefa de executar a política urbana, visto que nenhum outro ente

federativo poderia fazê-lo com maior acuidade. **A definição da maneira como se dará o ordenamento, a ocupação, a expansão e o desenvolvimento urbanos é algo crucial para os municípios, por serem eles – diferentemente da União e dos Estados - diretamente afetados pelos rumos que essas políticas públicas tomam.**

Questões atinentes ao ponto específico sobre o qual aqui se debruça, no caso, o loteamento e o parcelamento do solo urbano sob a forma de condomínios fechados, interferem decisivamente na organização, na dinâmica de funcionamento e na vida da municipalidade e há discussões quanto à possibilidade de uma lei municipal poder ou não contrariar lei federal que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979), lei de condomínio em edificações e incorporações imobiliárias (Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964) e até disposições sobre relações condominiais e de vizinhança estabelecidas pelo Código Civil e que não são, a toda evidência, objeto deste recurso extraordinário.

Considerando que cada ente da Federação conta com uma realidade que lhe é peculiar e, por isso mesmo, demanda políticas urbanas singulares, adequadas a sua realidade, a suas necessidades e a suas aspirações, qualquer passo no sentido de se estabelecer uma padronização deve ser tomado com cuidado, pois as repercussões no plano fático podem ser enormes, muito variadas e, por vezes, indesejáveis.

(...)

Conforme bem ressaltado pelo Ministério Público, a implantação de loteamentos fechados afeta o planejamento urbanístico global e repercute no direito de locomoção, no direito ao uso e à ocupação do solo, no meio ambiente, na arrecadação tributária do município, na segurança pública. Tem ainda profunda implicação para a adequada distribuição espacial das atividades socioeconômicas e dos equipamentos urbanos e comunitários, para a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e para a prevalência do interesse coletivo sobre o individual e do interesse público sobre o privado. **Exatamente pelo fato de cada município ter uma situação única no tangente a esses pontos é que não se pode, com base na realidade de um único ente, conferir à hipótese solução excessivamente ampla e genérica. (g.n.)**

Outro dado relevante é que a Lei esmiúça no Capítulo III do Título II o procedimento administrativo a ser seguido pelos Municípios, restringindo

suas escolhas a atos burocráticos de implementação da regularização e tornando, assim, sua competência executiva em meramente administrativa.

É possível observar sistematicamente as ofensas aqui tratadas no quadro comparativo abaixo entre a Lei anteriormente vigente acerca do tema, em pleno acordo com a Constituição, e a Lei atualmente regulamentadora da matéria:

Lei 11. 977/09	Lei n. 13.465/17
<p>Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:</p> <p>I – área urbana: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica;</p>	<p>Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:</p> <p>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;</p>
<p>Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios:</p> <p>II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;</p>	<p>Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:</p> <p>IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;</p>
<p>Art. 49. Observado o disposto nesta Lei e na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Município poderá dispor sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território.</p>	<p><i>Sem correspondente</i></p>
<p><i>Sem correspondente</i></p>	<p>CAPÍTULO III - DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO</p> <p>Seção I Disposições Gerais</p> <p>Art. 28. A Reurb obedecerá às seguintes fases:</p> <p>I - requerimento dos legitimados;</p>

	<p>II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;</p> <p>III - elaboração do projeto de regularização fundiária;</p> <p>IV - saneamento do processo administrativo;</p> <p>V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;</p> <p>VI - expedição da CRF pelo Município; e</p> <p>VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.</p> <p>Parágrafo único. Não impedirá a Reurb, na forma estabelecida nesta Lei, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana.</p> <p>(...)</p> <p>Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados:</p> <p>I - classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb;</p> <p>II - processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e</p> <p>III - emitir a CRF.</p> <p>§ 1º Na Reurb requerida pela União ou pelos Estados, a classificação prevista no inciso I do caput deste artigo será de</p>
--	--

	<p>responsabilidade do ente federativo instaurador.</p> <p>§ 2º O Município deverá classificar e fixar, no prazo de até cento e oitenta dias, uma das modalidades da Reurb ou indeferir, fundamentadamente, o requerimento.</p> <p>§ 3º A inércia do Município implica a automática fixação da modalidade de classificação da Reurb indicada pelo legitimado em seu requerimento, bem como o prosseguimento do procedimento administrativo da Reurb, sem prejuízo de futura revisão dessa classificação pelo Município, mediante estudo técnico que a justifique.</p> <p>Art. 31. Instaurada a Reurb, o Município deverá proceder às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado.</p> <p>(...)</p> <p>Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.</p> <p>(...)</p>
--	---

Tem-se, assim, que a Lei em questão, ao definir e tratar da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), em diversos dispositivos centrais (art. 9º, *caput*; art. 11, I; Capítulo III – Do Procedimento Administrativo; dentre outros), e também em seus silenciamentos, não se volta, como deveria, à regulamentação abstrata e nacional de princípios e determinações constitucionais da política urbana, imprimindo específico contorno social, econômico ou ambiental à matéria. Pelo contrário, consubstancia-se em verdadeiro manual de implementação passo a passo da Reurb para os Municípios, deixando pouca ou nenhuma escolha a quem a

Constituição erigiu como protagonista do planejamento urbano; e impondo que o Plano Diretor e o contorno territorial das cidades se moldem à norma, em antagonismo aos ditames constitucionais. Consegue, desse modo, a um só tempo violar a competência executiva e normativa municipal.

- **Inconstitucionalidade material por violação da política urbana constitucional**

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

A regularização fundiária, para atender ao primado constitucional, deve priorizar o direito à moradia - essencialmente interligado ao princípio da dignidade da pessoa humana; e a população de baixa renda. Deve realizar a função social da propriedade, indissociável do conceito constitucional de propriedade. É o que Bethânia de Moraes assevera:

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária⁹.

Ocorre que a Lei n. 13.465 viola não apenas a iniciativa municipal para promover o adequado ordenamento territorial, mas também a própria essência teleológica da política urbana. Dirige suas preocupações e atuações apenas

⁹ ALFONSIN, Bethânia de Moraes. Direito à Moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, Observatório de Políticas Urbanas, 1997, p. 24.

para a titulação da propriedade, depreciando a construção das cidades como elemento de cidadania e realização de demais direitos e a demandar um conjunto de medidas urbanísticas, sociais e ambientais indispensáveis ao desenvolvimento sustentável. Prioriza, dessa forma, a mercantilização das cidades e reduz a regularização a matéria de direito imobiliário quando se trata também e até mais de direito urbanístico.

Isso pode ser observado de forma simples com o cotejo da definição e objetivos da regularização fundiária na Lei vigente e na, por esta revogada, Lei n. 11.977, de 2009:

Lei 11. 977/09	Lei n. 13.465/17
Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à <u>titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.</u>	Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Pode-se dizer, assim, que, a partir de seus próprios elementos definidores, não por acaso elencados, a Lei inquinada tentou excluir a finalidade de direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Pela ausência de restrição da finalidade da regularização fundiária para moradia, tal qual ocorria nas normativas anteriores (passível de observação no quadro acima), a Lei autoriza o alcance para fins profissionais ou comerciais. Isso se torna ainda mais fácil de observar na Seção que trata da legitimação fundiária: “*em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação*” (art. 23, § 1º, III).

A norma também reduz sensivelmente exigências ambientais e urbanísticas para a regularização fundiária urbana. É o que se vê: “*Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edilícios*” (art. 11, § 1º).

Antes de sua promulgação, para aprovação municipal do Reurb, exigia-se como regra o licenciamento ambiental e urbanístico como medida de regularidade com a função social da cidade e com o meio ambiente sustentável. Agora, tais requisitos passam a ser a exceção:

Art. 11 § 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012, **hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais** em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

Art. 12 §3º Os estudos técnicos referidos no art. 11 **aplicam-se somente às parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas** áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais e poderão ser feitos em fases ou etapas, sendo que a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente

Art. 35. **O projeto de regularização fundiária conterà, no mínimo:**

VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;

(grifos nossos)

Além disso, o Título II da norma facilita a transferência de terras públicas a pessoas de média e alta renda, a partir da previsão do Reurb de

Interesse Específico (Reurb-E), que se destina a núcleos urbanos informais em que a população não é predominantemente de baixa renda:

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

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

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

(g.n.)

Como a própria nomenclatura indica, nos casos de Reurb-E não está caracterizado o interesse social, o que deveria impor condições específicas e mais limitadoras, bem como restrição de instrumentos e mecanismos cabíveis. Ao contrário, em completa inversão dos preceitos constitucionais, o Título em questão estabeleceu certas exigências apenas para a Reurb-S (art. 23, § 1º), além de permitir para a Reurb-E a utilização de demarcação urbanística, de legitimação fundiária e legitimação de posse – o que não ocorria sob o marco legal anterior¹⁰. Ademais, esta modalidade foi prevista até mesmo para ocupações de áreas de preservação permanente¹¹ (art. 65 da Lei n. 12.651, de 2012, com a redação dada pelo art. 82 da Lei impugnada).

¹⁰ Conceito de demarcação urbanística na Lei n. 11.977: art. 47 III – demarcação urbanística: procedimento administrativo pelo qual o poder público, **no âmbito da regularização fundiária de interesse social**, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses;

A legitimação de posse apenas se aplicava aos imóveis objeto de demarcação: IV – legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de **imóvel objeto de demarcação urbanística**, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse;

¹¹ No marco legal anterior era admitida apenas em caso de interesse social:

Art. 54 § 3º **A regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente** poderá ser admitida pelos Estados, na forma estabelecida nos §§ 1o e 2o deste artigo, na hipótese de o Município não ser competente para o licenciamento ambiental correspondente, mantida a exigência de licenciamento urbanístico pelo Município.

Art. 61. A **regularização fundiária de interesse específico** depende da análise e da aprovação do projeto de que trata o art. 51 pela autoridade licenciadora, bem como da emissão das respectivas licenças urbanística e ambiental.

Lei n. 13.465, de 2017

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.

Lei n. 12.651, de 2012

Art. 65. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

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

Diante do exposto, e mesmo que a título exemplificativo, pela impossibilidade de exaurir todas as violações, a Lei n. 13.465/17 constitui grave

§ 1º O projeto de que trata o caput *deverá observar as restrições à ocupação de Áreas de Preservação Permanente e demais disposições previstas na legislação ambiental.*

retrocesso, com enorme potencial para desestruturar as cidades e seus serviços e para ampliar o universo de pessoas desfavorecidas e vulneráveis.

Se o disposto na norma guardasse relação apenas com a mudança de um paradigma legal, com terríveis consequências sociais, a alegação seria de proibição do retrocesso social. Porém, a violação que ora se constitui é anterior mesmo a isso, posto que agride diretamente a letra da própria Constituição em suas concepções de moradia, cidade, propriedade, entre outras relacionadas à regularização:

O direito à regularização de assentamentos informais consolidados foi promovido por meio da aprovação de novos instrumentos jurídicos que visavam a viabilizar os programas de regularização fundiária, no que diz respeito tanto aos assentamentos em terras privadas (usucapião especial urbano) quanto aos assentamentos em terras públicas (concessão de direito real de uso). **A necessidade de combater a especulação imobiliária foi explicitamente reconhecida, e novos instrumentos jurídicos foram criados com esse propósito**, a saber, parcelamento, utilização e edificação compulsórios, imposto predial e territorial progressivo no tempo e desapropriação-sanção. **O princípio da gestão democrática das cidades foi plenamente endossado pela Constituição Federal de 1988, por meio de uma série de instrumentos jurídico-políticos que tinham por objetivo ampliar as condições de participação direta no processo decisório mais amplo**¹².

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

A legitimação da posse é *“ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb,*

¹²Política Urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. Edésio Fernandes.

conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse” (art. 11, VI). Converte a mera posse em propriedade desembaraçada, como forma originária de aquisição de direito real (art. 26, §2º), tal qual a usucapião, mas sem seus requisitos (Seção IV do Título II):

Constituição

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

Lei n. 13.465, de 2017

Art. 26. Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.

§ 1º Nos casos não contemplados pelo art. 183 da Constituição Federal, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente.

§ 2º A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.

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

A legitimação fundiária, melhor explicitada no tópico a seguir, incorre no mesmo problema de constituir modo de aquisição originária de propriedade sem obediência aos requisitos do *caput* do art. 183 da CF. Mas, vai além. Possibilita a impensada e vedada aquisição de imóveis públicos (§3º do art. 183, Constituição).

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

Apesar da inconstitucionalidade *in totum* do Título II, referente à regularização fundiária urbana, merecem destaque nesta peça dois institutos nele contidos. São a legitimação fundiária e o sistema de registro eletrônico de imóveis, que constituem, por si só, graves e profundas violações constitucionais, conforme será exposto.

V.1.1. Legitimação Fundiária

A Lei n. 13.465/17, em seu art. 15, apresenta rol exemplificativo de institutos jurídicos que poderão ser empregados na regularização fundiária (Reurb). O intuito de tais figuras é possibilitar a constituição de vínculo regular e legal entre a propriedade e seu novo proprietário. Logo no primeiro inciso do dispositivo encontra-se a legitimação fundiária, que é tratada na Seção II.

Conceituada como “*mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto*”

da Reurb” (art. 11, VII), a legitimação fundiária contempla quem 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**.

- **Inconstitucionalidade material por violação ao sistema de proteção da propriedade privada**

Interessa notar que, apesar da diferente nomenclatura, o instituto muito se assemelha à usucapião como modo de aquisição originária de propriedade, gerada a partir da ocupação, com reconhecimento pelo Poder Público. Apesar disso, a legitimação não segue os requisitos constitucionais impostos para esse tipo de aquisição. É o que enuncia o professor Luís Fernando Massonetto, ao falar do perigoso hibridismo do instituto:

Nesse sentido, a legitimação fundiária teria seu **fundamento no reconhecimento pelo Poder Público da existência de um núcleo urbano informal consolidado**, isto é, de difícil reversão, considerando o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos. E, dentro desta situação, a posse de imóveis privados ou a detenção de imóveis públicos **fariam emergir direitos de propriedade aos seus ocupantes, reconhecidos por meio de ato do Poder Público**. Ora, a aquisição de direitos reais sobre coisas, em consequência de uma posse duradoura sobre elas exercida, é a **definição clássica da usucapião**. **O hibridismo da legitimação fundiária se revela na identidade entre a hipótese fática dos dois institutos, com o agravante da legitimação fundiária incidir sobre imóveis públicos**, tornando possível a aquisição destes bens pela sua “posse” duradoura. Logo, fica evidente que o hibridismo do instituto nada mais é do que uma **maneira velada de se esquivar das formalidades constitucionais da usucapião de imóveis privados e superar a interdição constitucional de aquisição de imóveis públicos por usucapião**.

(g.n.)

O problema daí decorrente, para além da inconstitucionalidade formal (por usurpação de competências do Município) já abordada no ponto V.1, é a violação das hipóteses constitucionais de aquisição originária da propriedade, da expressa vedação de aquisição de imóveis públicos por usucapião e do regime constitucional de proteção do direito fundamental à propriedade.

O modelo constitucional de propriedade pode ser observado nos seguintes dispositivos: art. 5º, XXII (direito de propriedade); art. 5º, XXIII (função social da propriedade); art. 5º, XIV (desapropriação mediante indenização); art. 5º, LIV (devido processo legal); art. 170, II e III (propriedade privada e função social da propriedade como princípios da ordem econômica); art. 182, §4º, III (desapropriação sanção mediante indenização); e art. 183 (previsão da usucapião, como modo originário de aquisição do direito real de propriedade).

Trata-se de um rico modelo baseado num conceito jurídico-positivo da propriedade, que encerra tanto aspectos individuais, quanto sociais e econômicos, e impõe tanto comportamentos positivos aos proprietários, quanto negativos aos demais indivíduos:

O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República. **O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade.**

[ADI 2.213 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 4-4-2002, P, DJ de 23-4-2004.] = MS 25.284, rel. min. Marco Aurélio, j. 17-6-2010, P, DJE de 13-8-2010

Considerando a relevância e centralidade da propriedade privada para o ordenamento jurídico brasileiro, o constituinte preocupou-se em

estabelecer de forma expressa e delimitada formas extraordinárias de aquisição da propriedade (usucapião constitucional urbano e desapropriação). Com isso, **reconheceu que a extinção do vínculo de propriedade em desfavor dos proprietários originais é situação excepcional, a demandar autorização constitucional.** Para a usucapião, os limites mínimos exigidos são:

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

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

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

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

(g.n.)

Ocorre que a legitimação fundiária apenas prevê marco temporal (22 de dezembro de 2016), sem qualquer exigência de tempo mínimo de ocupação, de vinculação do uso para fins de moradia ou limite métrico. Quando muito, os requisitos estabelecidos (art. 23, § 1º) são apenas para a população de baixa renda (Reurb-S), em claro tratamento desigual em favor das pessoas de média e alta renda, contempladas na modalidade de Reurb-E, que não exige tais condições. É o que se observa:

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.

Além de não respeitar os requisitos da usucapião, a legitimação fundiária, contrariando os preceitos constitucionais de função social da propriedade, conforme demonstrado no item V.1, se presta a facilitar a transferência de terras públicas a pessoas de média e alta renda, a partir da previsão do Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), hipótese em que não está caracterizado o interesse social.

Importa ressaltar que a legitimação fundiária, enquanto modo de aquisição originária de propriedade urbana, constitui verdadeira forma de extinção

de vínculos subjetivos. Ou seja, trata-se de mecanismo de extinção do vínculo proprietário original. Decorre daí evidente extrapolação das hipóteses excepcionais determinadas constitucionalmente (usucapião e desapropriação), tentando criar uma terceira figura, sem a devida regulamentação. Pretende-se, assim, fugir das condições impostas pela Carta Magna para a extinção de tal vínculo, tais como interesse social (necessário para a desapropriação); período aquisitivo e finalidade de moradia (exigidos para usucapião), devido processo e indenização justa (prevista expressamente para os casos constitucionais).

Não se colocando nem como desapropriação nem como usucapião, e sim como instrumento jurídico novo¹³, com previsão exclusivamente na Lei n. 13.465, que não determina o pagamento de qualquer quantia indenizatória ao proprietário particular, a legitimação fundiária viola e fragiliza o direito à propriedade.

¹³ Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

I - a **legitimação fundiária** e a legitimação de posse, nos termos desta Lei;

II - a **usucapião**, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9o a 14 da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973;

III - a **desapropriação** em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4o e 5o do art. 1.228 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001;

VI - a **desapropriação** por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2o da Lei no 4.132, de 10 de setembro de 1962;

VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001;

VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001;

IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3o do art. 1.228 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979;

XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993;

XII - a concessão de uso especial para fins de moradia;

XIII - a concessão de direito real de uso;

XIV - a doação; e

XV - a compra e venda.

Não é demais denominar a norma, portanto, de Lei da Grilagem, como têm feito ambientalistas e urbanistas, já que um de seus maiores potenciais é o de premiar e estimular a ação de grileiros.

- **Inconstitucionalidade material por desrespeito à vedação de usucapião de imóveis públicos**

Outra inconstitucionalidade de extrema gravidade do instituto é a possibilidade de usucapir imóveis públicos, vedada expressamente pelo § 3º do art. 183 da CF¹⁴, e em desacordo com a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de conservação do patrimônio público (art. 23, I). Não há como se interpretar de forma distinta. **A legitimação fundiária permite a aquisição de modo originário de imóvel público – o que a Constituição não só não previu, como vedou.**

Nesse tema, interessa notar que a doutrina e a jurisprudência têm se manifestado no sentido de estender a proteção dos bens públicos a bens vinculados à prestação desse serviço, em sentido oposto ao que a Lei firmou de fragilização dessa propriedade. No Recurso Especial n. 1.631.446, que versava sobre a possibilidade de usucapião de bem da Caixa Econômica Federal, a Ministra Nancy Andriighi assim se posicionou:

6. Apesar da literalidade do dispositivo legal, a doutrina especializada, atenta à destinação dada aos bens, **considera também bem público aquele cujo titular é pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público**, quando o bem estiver vinculado à prestação desse serviço público (Cunha Júnior, Dirley. Curso de Direito Administrativo. 14^a ed. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 391. O autor cita, ainda, Celso Antônio Bandeira de Mello, Diógenes Gasparini e Hely Lopes Meirelles).

¹⁴Art. 183 § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

7. Na linha dessa interpretação, aliás, o **Plenário do Supremo Tribunal Federal**, ao julgar o RE 225.011/MG, estendeu à **Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos os privilégios conferidos à Fazenda Pública, dentre eles o da impenhorabilidade de seus bens**, rendas e serviços. Na ocasião, consignou o Eminentíssimo Relator que “não se aplicam às empresas públicas, às sociedades de economia mista e a outras entidades estatais ou paraestatais que explorem serviços públicos a restrição contida no artigo 173, § 1º, da Constituição Federal, isto é, a submissão ao regime jurídico próprio das empresas privadas” (RE 225.011, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2000, DJ de 19/12/2002).

(...)

16. Assim, **não há como reconhecer a aquisição originária da propriedade pelos recorrentes.**

(g.n.)

Mesmo que se considerasse a legitimação instituto diverso da usucapião, o que se faria pelo mero engano da nomenclatura distinta, haveria que se reconhecer sua inconstitucionalidade sistemática. Ora, a Carta Magna exige maiores pressupostos para a usucapião de áreas particulares do que o faz a Lei n. 13.465 para áreas públicas, o que só pode ser incompatível com o modelo constitucional. Da mesma maneira, para a disposição desses bens, o que faz a Constituição é prever mecanismos de alienação, que, por óbvio, não tratam de modo de aquisição originária. Impossível, destarte, qualquer interpretação conforme a constituição para esse instituto.

A legitimação fundiária, portanto, desrespeita o sistema de proteção constitucional da propriedade privada urbana (art. 5º, XXII, XXIII, XXIV e LIV; art. 170, II e III; art. 182, §§ 3º e 4º; art. 183, *caput*), bem como de proteção do patrimônio público (art. 23, I; art. 183, §3º).

V.1.2. Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI)

É o ato registral que constitui os direitos reais tratados no direito urbanístico, publiciza as titulações e coloca em funcionamento o planejamento urbano. Impossível, assim, falar de ordenamento territorial sem perpassar os serviços

notariais e de registro. Decorre daí que o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis esteja previsto no Título da Reurb e tenha impacto em todas os profissionais ligados à cidade, bem como em seus habitantes.

É esse o Sistema que deve conferir acesso à informação das relações que se constituem sobre o território urbano, possibilitando o planejamento e a execução de ações de arquitetura e urbanismo. Somente com um sistema bem estruturado, seguro e transparente, é possível concretizar a política urbana de modo funcional, justo, adequado e equânime.

A Lei n. 13.465/17 estabelece, em seu art. 76, que o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) será implementado e operado, em âmbito nacional, pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR) - pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos (*caput* e § 2º).

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

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

§ 1º O procedimento administrativo e os atos de registro decorrentes da Reurb serão feitos preferencialmente por meio eletrônico, na forma dos arts. 37 a 41 da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009.

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

§ 3º (VETADO).

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

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

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

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

§ 8º (VETADO).

(g.n.)

O instituto, conforme estabelecido na norma ainda em vigor, desrespeita patentemente a estrutura de competências constitucionais, formais e materiais, referente aos serviços notariais e de registro. A criação do ONR enquanto figura interposta na prestação desses serviços consegue, a um só tempo, violar a iniciativa do Judiciário para dispor sobre a matéria; a competência conferida aos delegatários, bem como as regras de acesso e responsabilização referentes aos atos notariais e de registro; e a competência fiscalizadora também do Judiciário. No mérito, coloca em risco a segurança e a privacidade de dados sensíveis de toda a população brasileira, além de consistir em uma perigosa e patrimonialista “fuga privatística”. São esses os pontos de inconstitucionalidade e inadequação do Sistema, conforme bem expôs o Desembargador Ricardo Henry Marques Dip, Presidente da Seção de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em entrevista sobre o tema à Revista do Movimento Do Ministério Público Democrático (documento 20).

- **Inconstitucionalidade formal por usurpação de iniciativa legislativa do Judiciário**

Segundo o disposto no art. 76 da Lei inquinada, as unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal integram o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) e ficam vinculadas ao Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR). Nesse sentido, o dispositivo, ao alterar o modelo de organização e de prestação do serviço notarial e de registro,

trata sobre serventias extrajudiciais, cuja competência para iniciativa legislativa é exclusivamente do Judiciário, nos termos do art. 96 da Constituição:

Art. 96. Compete privativamente:

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;

d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;

Ora, é pacífica a jurisprudência¹⁵ da Suprema Corte no sentido de que as leis que disponham sobre serventias judiciais e extrajudiciais são de iniciativa privativa dos Tribunais de Justiça:

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

(...)

3. A matéria relativa à ordenação das serventias extrajudiciais e dos serviços por elas desempenhados está inserida na seara da organização judiciária, para a qual se exige, nos termos dos arts. 96, II, d, e 125, § 1º, da

¹⁵ Precedentes: ADI 1.935/RO, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ de 4-10-2002; ADI 865/MA-MC, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 8-4-1994; ADI 3.773, rel. min. Menezes Direito, j. 4-3-2009, P, DJE de 4-9-2009; = ADI 4.140, rel. min. Ellen Gracie, j. 29-6-2011, P, DJE de 20-9-2011.

Constituição Federal, a edição de lei formal de iniciativa privativa dos Tribunais de Justiça. Precedentes: ADI 1.935, rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 4.10.2002; ADI 2.350, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 30.4.2004; e ADI 3.773, rel. Min. Menezes Direito, DJe de 4.9.2009.

4. A despeito da manutenção do número absoluto de cartórios existentes nas comarcas envolvidas, todos previamente criados por lei estadual, a recombinação de serviços notariais e de registro levada a efeito pela Resolução 2/2008, do Conselho Superior da Magistratura do Estado de Goiás, importou não só em novas e excessivas acumulações, como também na multiplicação de determinados serviços extrajudiciais e no inequívoco surgimento de serventias até então inexistentes.

5. A substancial modificação da organização judiciária do Estado de Goiás sem a respectiva edição da legislação estadual pertinente violou o disposto no art. 96, II, d, da Constituição Federal. Declaração de inconstitucionalidade da íntegra da Resolução 2/2008, do Conselho Superior da Magistratura do Estado de Goiás. Modulação dos efeitos da decisão, nos termos do art. 27 da Lei 9.868/99, para a preservação da validade jurídica de todos os atos notariais e de registro praticados pelas serventias extrajudiciais que tiveram suas atribuições eventualmente modificadas durante a vigência do ato normativo ora examinado.

(...)

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

(ADI 4140 / GO, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, Julgamento: 29/06/2011)

(g.n.)

Tem-se, desse modo, que para a ordenação das serventias extrajudiciais e dos serviços por elas desempenhados exige-se não apenas lei formal, mas lei de iniciativa do Poder Judiciário. Isso se dá porque, apesar de exercida em caráter privado, por delegação, trata-se de atividade pública, de extrema relevância para os atos e direitos da vida cotidiana, estando associada ao Poder Judiciário pela via legislativa e fiscalizatória, para conferir certeza e liquidez jurídica às relações interpartes.

Assim, para além da inconstitucionalidade formal que atinge a regularização fundiária urbana como um todo e da ausência de urgência e

relevância¹⁶, no que tange ao SREI, a Lei também padece de vício de iniciativa por ter tratado de matéria cuja competência privativa é do Poder Judiciário (art. 96, II, alíneas ‘b’ e ‘d’). Ora, não podendo ser editada pelo Executivo, muito menos poderia ter sido objeto de Medida Provisória. Por tantos vícios, o Sistema deve ser declarado inconstitucional.

- **Inconstitucionalidade material por violação ao sistema de delegação dos serviços notariais e de registro**

O modelo constitucional que dispõe sobre o exercício dos serviços notariais e de registro estabelece que (i) referidos serviços serão exercidos em caráter privado (*caput*, primeira parte); (ii) por delegação do Poder Público e fiscalização do Poder Judiciário (*caput*, parte final e § 1º, parte final); (iii) necessariamente por pessoa física (§ 1º e § 3º); (iii) responsáveis civil e criminalmente (§ 1º) e (iv) ingressadas obrigatoriamente mediante concurso público (§ 3º), conforme consta do art. 236 da CF:

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

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

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

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

¹⁶ Apesar de não ser objeto desta peça, concorda-se com a ADI de origem na Procuradoria Geral da República quanto à ausência dos pressupostos para a edição de MPV.

Ao prever a figura do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), pessoa jurídica de direito privado, como responsável pela implementação e operação de sistema de registro eletrônico de imóveis, a norma parece ignorar que tais atividades cabem única e exclusivamente aos delegatários dos serviços notariais e de registro, por previsão constitucional. É o que bem explicita o já mencionado parecer do eminente professor Luís Fernando Massonetto:

Nesta perspectiva, a lei pode impor, no exercício das atribuições regulatórias previstas no inciso II do art. 236, que os serviços de registro instituem o sistema de registro eletrônico, como já o fizera a Lei 11.977/09. Pode impor deveres aos oficiais de registro relacionados à operacionalização do sistema em seus aspectos funcionais. **Não pode, no entanto, vincular o exercício da atividade registral a uma pessoa jurídica de direito privado.** A competência para implementação e operacionalização do sistema eletrônico integra o núcleo de atividades delegadas pelo caput do art. 236 da Constituição e não poderia ser transferida à uma pessoa jurídica estranha ao ecossistema de relações intersubjetivas disposto na Constituição (Estado, delegatários, Poder Judiciário/CNJ). **A criação do ONR representa assim a introdução de um novo agente executivo sem qualquer respaldo constitucional.**

O ONR consiste, insanavelmente, em **usurpador da função executiva dos delegatários**, com quem, pelo texto da Lei, estabelece relação de vinculação hierárquica. Não respeita, portanto, a diretriz constitucional delegatória.

O modelo do SREI tampouco observa a exigência de concurso público de provas e títulos para desempenho de tais atividades, expressa no texto constituinte e também já corroborada pela jurisprudência do Supremo Tribunal:

EMENTA Agravo regimental em embargos de declaração em embargos de declaração em mandado de segurança. Petição de desistência. Intuito de recusa à observância da jurisprudência da Corte. Não homologação. Mérito recursal. Serventia extrajudicial. Permuta. Necessidade de concurso público. Decadência. Inaplicabilidade do art. 54 da Lei nº 9.784/99.

Interinidade. Aplicação do teto de remuneração. Precedentes. Petição de desistência não homologada e agravo regimental não provido.

(...)

2. A Jurisprudência da Corte se consolidou no sentido da autoaplicabilidade do art. 236, § 3º, da CF/88, e, portanto, de que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, é inconstitucional o acesso a serviços notarial e de registro, inclusive por remoção ou permuta, sem prévia aprovação em concurso público.

(...)

(MS 29083 ED-ED-AgR/DF, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Relator(a) p/ Acórdão: Min. DIAS TOFFOLI, Julgamento: 16/05/2017, Órgão Julgador: Segunda Turma) (g.n.)

De igual modo, por prever atuação de pessoa jurídica de direito privado, o dispositivo infringe o modelo delegatário no que se refere à escolha de pessoa natural para exercer os serviços notariais e de registro. A delegação prevista, conforme a doutrina, “está contaminada pela ‘pessoalidade natural’, que somente poderá ser a pessoa física cuja tal atividade tenha sido conquistada mediante ‘concurso público’ de provas e títulos”¹⁷. É o que também consta de julgado desta eminente Corte:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROVIMENTOS N. 747/2000 E 750/2001, DO CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO ESTADO DE SÃO PAULO, QUE REORGANIZARAM OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO, MEDIANTE ACUMULAÇÃO, DESACUMULAÇÃO, EXTINÇÃO E CRIAÇÃO DE UNIDADES.

1. REGIME JURÍDICO DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO.

I – Trata-se de atividades jurídicas que são próprias do Estado, porém exercidas por particulares mediante delegação. Exercidas ou traspassadas, mas não por conduto da concessão ou da permissão, normadas pelo caput do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do

¹⁷SARLET, Ingo W.; MOLINARO, Carlos A.; PANSIERI, Flávio. Comentário ao art. 236. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; STRECK, Lenio L.; SARLET, Ingo W. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 756.

exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos.

II – A delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais.

III – A sua delegação somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma empresa ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público.

(...)

(ADI 2415 / SP, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Julgamento: 22/09/2011, Órgão Julgador: Tribunal Pleno)

(g.n.)

Outra questão relevante que se configura é que, ao contrário do modelo constitucional, sustentado na pessoa física delegatária detentora de responsabilidade cíveis e criminais, o ONR não dispõe de mecanismos para responsabilização. Esse novel sistema tende, assim, por suas limitações, a dificultar o cumprimento do regime de responsabilidades do serviço público registral, impossibilitando a garantia de segurança e eficácia para os atos jurídicos.

A norma, portanto, por meio da interposição do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, transgredir o sistema constitucional delegatário dos serviços notariais e de registro, ao usurpar a competência conferida aos notários, bem como desrespeitar as regras de acesso e responsabilização referentes.

- **Inconstitucionalidade material por desrespeito à competência fiscalizatória do Judiciário**

A partir da proposição desse mesmo ente (ONR), com autonomia para implementar e operar o SREI, viola-se frontalmente as normas constitucionais que atribuem a competência de fiscalização sobre atos de registros de imóveis ao Poder Judiciário (art. 236, § 1º) e a competência correccional e de controle administrativo ao Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B, §4º, III).

A sobreposição de pessoa jurídica de direito privado como executor de atividade estatal interfere na competência exclusiva de fiscalização do Judiciário, em evidente desprezo pela cautela constitucional que previu tal competência fiscalizadora como meio de resguardar o serviço de titularidade pública. Isso, porque apenas o Judiciário domina o conhecimento necessário para aferir a correta prestação do serviço público desenvolvido por notários e registradores.

Mesmo com a proposição de que a Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça seja agente regulador dessa nova pessoa jurídica de direito privado, não há saneamento possível para a usurpação da competência constitucionalmente delimitada, nem para os efeitos deletérios que daí decorrem.

Lembra-se, por oportuno, que o § 3º do art. 76 da Lei n. 13.465/17, depois vetado¹⁸, estabelecia expressamente associação privada específica, denominada Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (Irib), para constituir o ONR e elaborar seu estatuto, sem qualquer fundamento fático ou jurídico a justificar a seleção de tal pessoa jurídica, em flagrante e teratológica violação do princípio da impessoalidade:

§ 3º Fica o **Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (Irib)**¹⁹ autorizado a constituir o ONR, a elaborar o seu estatuto, no prazo de cento e oitenta dias, contado de 22 de dezembro de 2016, e a submetê-lo a aprovação por meio de ato da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça.
(*g.n.*)

¹⁸ Segundo as razões do veto dos §§ 3º e 8º “Os dispositivos apresentam inconstitucionalidade material, por violação ao princípio da separação dos poderes, ao alterar a organização administrativa e competências de órgão do Poder Judiciário; há também violação ao princípio da impessoalidade, entendido como faceta do princípio da igualdade, ao estabelecer atribuição para entidade privada constituir o ONR, em detrimento de outras”. Mensagem n. 232, de 11 de julho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Msg/VEP-232.htm

¹⁹ Associação de direito privado, de CNPJ 44.063.014/0001-20, registrada no 3º Oficial de Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica de São Paulo.

Ora, vê-se que constava desde o início na Medida Provisória, a escolha de associação privada específica já constituída e sem representatividade²⁰, Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (Irib), para a tarefa de constituir o ONR. Sendo medida violadora do princípio da impessoalidade e de caráter patrimonialista, o Presidente da República se viu obrigado a vetar norma original de sua edição. No entanto, realizou apenas veto parcial, o que não foi o suficiente para sanar o problema, pois todo o artigo, e não apenas os dispositivos vetados, estão eivados de vício constitucional, pela figura do ONR e competência previstas.

Conclui-se, desse modo, que o modelo de Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis trazido pela Lei inquinada não possui amparo constitucional quanto aos aspectos de acesso (delegação da atividade para pessoa física; concurso público de provas e títulos – art. 236, *caput*, e § 3º), exercício (responsabilidade civil e criminal dos delegatários – art. 236, § 1º), e competência fiscalizatória (competência do Poder Judiciário e do CNJ - art. 236, § 1º, parte final, e art. 103-B, §4º, III).

- **Risco à Segurança de Dados**

Por fim, materialmente sobre o SREI, há que se mencionar o enorme risco que tal sistema representa à segurança de dados. Sua implementação e operação se dará por pessoa jurídica de direito privado (ONR) que não se sujeita à fiscalização do Poder Judiciário e que não possui autorização constitucional para usufruir ou mesmo exercer a guarda de dados pessoais, como endereços e patrimônio privado, destinada a um serviço público. Frisa-se que a MPV original indicava nominalmente, de modo nada impessoal, a entidade privada a desempenhar tal função.

²⁰ Conforme consta da Ata de Reunião da Assembleia Geral Ordinária de 2014 (documento 21), o Irib tem no seu quadro de associados 1.006 (um mil e seis) registradores de imóveis, frente ao número total de 3.501 registradores de imóveis no Brasil (dado do Conselho Nacional de Justiça).

Nesse sentido, importa pontuar que os dados pessoais são de propriedade do titular e não devem ser divulgados ou transferidos a terceiros sem a sua prévia e expressa anuência ou expressa previsão em lei (art. 7, inc. VII, do Marco Civil da Internet; e art. 31, da Lei de Acesso à Informação).

Ademais, a Lei dos Cartórios estabelece que “*os livros, fichas, documentos, papéis, microfilmes e sistemas de computação deverão permanecer sob a guarda e responsabilidade do titular de serviço notarial ou de registro, que zelará por sua ordem, segurança e conservação*” (art. 46, da Lei n. 8.935/94).

Nesse panorama sucinto, e lembrando que a centralização de dados vai na contramão da segurança da informação e dos padrões tecnológicos hodiernos, patente que há inadequação do Sistema proposto frente ao ordenamento jurídico da matéria, o que impõe sua imediata suspensão sob pena de colocar em risco a privacidade de diversas pessoas.

VI) DA MEDIDA CAUTELAR

Considerando todos as razões aqui apresentadas, sobre as graves inconstitucionalidades constantes da Lei n. 13.465, de 2017, faz-se necessária e urgente medida apta a suspender esse arcabouço atentatório à Carta Magna, em prol da preservação da forma federativa de Estado e de seus importantes fundamentos de ordem econômica e social.

É preciso reiterar também que, enquanto estiver em vigor, a Lei possui o condão de ser aplicada, mesmo que em desacordo com a Constituição, acirrando conflitos fundiários, possibilitando a perda de bens públicos e a configuração de situações irreversíveis para a sociedade brasileira, especialmente na configuração dos espaços urbanos e na garantia de direitos fundamentais.

Presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar:

- *fumus boni iuris* – presente na extensa demonstração nesta peça das inconstitucionalidades da Lei, eliminando-se até mesmo qualquer possibilidade de interpretação conforme, sem deixar de mencionar as demais ADIs apresentadas a esta Corte; e
- *periculum in mora* – impacto evidente na configuração dos espaços urbanos, nos direitos individuais e coletivos aí concretizados e no patrimônio público, constituindo situações potencialmente irreversíveis e perigosas e que se agravam com o decorrer da vigência da norma.

Por respeito à Constituição e zelo para com a sociedade brasileira, deve-se suspender imediatamente, por decisão monocrática, pela urgência e relevância, a vigência da nova regularização fundiária urbana, até o julgamento do mérito da ação.

Sobre a temática de registros, é oportuno trazer que, em 19 de dezembro de 2017, o Ministro Alexandre de Moraes, em despacho de caráter liminar na ADI n. 5.855, determinou a imediata suspensão do dispositivo da nova lei sobre registros públicos (Lei 13.484/2017) que permite aos cartórios de registro civil das pessoas naturais prestar serviços – sem maiores especificações – por meio de convênio com órgãos públicos e entidades interessadas, sem restrição ao objeto da delegação, sem fixação de remuneração por lei e livre de homologação, ou seja, sem possibilidade de fiscalização. Sinalizou-se, portanto, que a matéria possui relevância e urgência a serem sanadas cautelarmente.

VII) DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, pede e espera o Instituto de Arquitetos do Brasil que:

1. Seja concedida a medida cautelar para suspender imediatamente a vigência da **Regularização Fundiária Urbana - Reurb** (disciplinada no Título II da Lei - arts. 9º ao 82, e tratada também nos arts. 83 e 84, 87 a 90, e 98; o § 2º do art. 11-C, da Lei n. 9.636, de 1998, incluído pelo art. 93 da Lei; e o § 5º do art. 1º, do Decreto-Lei n. 1.876, de 1981, incluído pelo art. 95 da Lei), a fim de cessar as lesões urbanísticas constitucionais infligidas pela norma, até o julgamento do mérito da ação;

1.1. Não sendo esse o entendimento preliminar, seja, subsidiariamente, concedida medida cautelar para suspender imediatamente a vigência de:

A - **Legitimação Fundiária** (disciplinada na Seção III do Título II – arts. 23 e 24, e tratada também no art. 9º, §2º; art. 11, VII; art. 13, §1º, II; e item 44 do inciso I do art. 167 da Lei 6.015, de 1973, incluído pelo art. 56 da Lei.);

B - **Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis** (art. 76);

2. Seja conhecida e processada a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para, ao final, ser julgada procedente e declarar-se a inconstitucionalidade da **Regularização Fundiária Urbana - Reurb** (disciplinada no Título II da Lei - arts. 9º ao 82, e tratada também nos arts. 83 e 84, 87 a 90, e 98; o § 2º do art. 11-C, da Lei n. 9.636, de 1998, incluído pelo art. 93 da Lei; e o § 5º do art. 1º, do Decreto-Lei n. 1.876, de 1981, incluído pelo art. 95 da Lei);

2.1. Entendendo de modo distinto, seja julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade de:

A - Legitimação Fundiária (tratada na Seção III do Título II – arts. 23 e 24, e tratada também no art. 9º, §2º; art. 11, VII; art. 13, §1º, II; e item 44 do inciso I do art. 167 da Lei 6.015, de 1973, incluído pelo art. 56 da Lei.);

B - Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (art. 76);

3. A intimação da Advogada-Geral da União, para que se manifeste no prazo legal;

4. A intimação da Procuradora-Geral da União, para, segundo se espera, opinar favoravelmente à pretensão aqui deduzida.

Termos em que,
Pede e espera deferimento.

Brasília, 23 de janeiro de 2018.

BETO VASCONCELOS
OAB/SP nº 172.687

MARINA LACERDA E SILVA
OAB/DF nº 43.926

ANEXOS

- 1- Estatuto Social do IAB – Direção Nacional
- 2- Ata de Eleição do IAB – Direção Nacional
- 3- Procuração
- 4- Lei impugnada
- 5- Estatuto do Departamento da Bahia
- 6- Estatuto do Departamento do Ceará
- 7- Estatuto do Departamento do Distrito Federal
- 8- Estatuto do Departamento do Espírito Santo
- 9- Estatuto do Departamento de Minas Gerais
- 10- Estatuto do Departamento do Mato Grosso do Sul
- 11- Estatuto do Departamento da Paraíba
- 12- Estatuto do Departamento de Pernambuco
- 13- Estatuto do Departamento do Paraná
- 14- Estatuto do Departamento do Rio de Janeiro
- 15- Estatuto do Departamento do Rio Grande do Sul
- 16- Estatuto do Departamento de Santa Catarina
- 17- Estatuto do Departamento de São Paulo
- 18- Manifestação Arquitetos
- 19- Parecer Prof. Luís Fernando Massonetto
- 20- Entrevista do Des. Ricardo Dip à Revista do MPD
- 21- Ata da Assembleia Geral do Irib