

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

PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT, partido político com registro definitivo perante o Tribunal Superior Eleitoral – TSE (Resolução n.º 11.165/82), com representação no Congresso Nacional (**comprovante de regularidade e representação em anexo**), por meio de seu Diretório Nacional, na forma do artigo 116, inciso XIII, de seu Estatuto Social, inscrito no CNPJ/MF sob o n.º 00.676.262/0001-70, com sede no Setor Comercial Sul – Quadra 02 Bloco C n.º 256, Edifício Toufic, 1º andar, CEP 70302-000 – Brasília/DF, representado pela sua Presidenta **GLEISI HELENA HOFFMANN**, brasileira, casada, Deputada Federal (PT/PR), portadora de cédula de identidade RG n.º 3.996.866-5 SSP/PR, inscrita no CPF/MF sob n.º 676.770.619-15, por seus procuradores devidamente constituídos (**instrumento de mandato anexo**), vem à presença de Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 102, inciso I, alíneas *a* e *p*, e 103, inc. VIII, da Constituição da República e artigos 3º e 10, §3º, da Lei n. 9.868/99, propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
com pedido de medida cautelar

em face da **Lei Estadual de São Paulo n.º 17.557, de 21 de julho de 2022**, de iniciativa da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e sancionada pelo Governador do Estado, que “dispõe sobre a criação do Programa Estadual de



Regularização de Terras, nos casos em que especifica” (**ato normativo impugnado anexo**¹), e, por arrastamento, ao Decreto nº 67.151/2022, que regulamenta referida Lei, pelas razões que se sequeem.

I – Preliminarmente

I.I – Do Cabimento e Competência para Processamento e Julgamento da Presente Ação

1. No que concerne ao cabimento da presente ação objetiva, a Constituição da República, de 05 de outubro de 1988, atribui a esta Suprema Corte a autoridade de guardiã constitucional o que, por decorrência, a investe de autoridade jurisdicional para julgar, originariamente, ações diretas de inconstitucionalidade, podendo ser objeto do controle concentrado não apenas legislação emanada da União, mas também a produção legiferante dos Estados-Membros, nos termos do artigo 102, I, *a*:

Art. 102. **Compete ao Supremo Tribunal Federal**, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - **processar e julgar, originariamente:**

a) a **ação direta de inconstitucionalidade de lei** ou ato normativo federal ou **estadual** e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

2. Desta forma, competente o Supremo Tribunal Federal para processar e julgar Ação Direta de Inconstitucionalidade contra ato normativo estadual, no caso, a **Lei Estadual de São Paulo n.º 17.557, de 21 de julho de 2022** e por arrastamento, ao **Decreto nº 67.151/2022**, que regulamenta referida Lei.

¹ Nos termos do art. 3º, § único, da Lei n.º 9.868/99.

I.II – LEGITIMIDADE ATIVA E PASSIVA

3. Quanto à **legitimidade ativa**, nos termos do artigo 103, VIII, da Constituição da República, com reprodução idêntica no artigo 2º, VIII, da Lei n.º 9.868/99, possui legitimidade para ações de controle abstrato de constitucionalidade partido político com representação no Congresso Nacional.

4. Como legitimado universal/neutro, consoante orientação desta Suprema Corte², não há necessidade de comprovação de pertinência temática entre a atividade exercida pelo legitimado e a matéria veiculada na lei ou ato impugnado.

5. Em relação à **legitimação passiva**, em razão de se tratar de processo de cunho objetivo, não há que se falar em legitimado passivo, em sentido estrito. Cabe, tão somente, a participação daqueles que atuaram no processo legislativo ou na elaboração do ato normativo impugnado, para a defesa de sua constitucionalidade, sendo, no presente caso, o Governador do Estado de São Paulo e a Assembleia Legislativa da respectiva Unidade Federativa, nas condições de autoridade sancionadora e iniciadora da atuação legiferante, respectivamente.

II – DO OBJETO DA AÇÃO

6. A presente ação de controle de constitucionalidade impugna a da **Lei Estadual de São Paulo - Lei n.º 17.557, de 21 de julho de 2022**, e, por

² Por todos, STF. Plenário. ADI 3.059/RS MC. Rel. Min. Ayres Britto. Julgado em 15.04.04, e ADI 779/DF AgR. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 08.10.92.



arrastamento, ao **Decreto nº 67.151/2022**, que regulamenta referida Lei, pelas razões que se seque em sua integralidade, que abaixo seguem transcritas:

Lei do Estado de São Paulo n.º 17.557, de 21 de julho de 2022:

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO:

Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte lei:

***Artigo 1º** - Fica criado o Programa Estadual de Regularização de Terras, que autoriza a Fazenda do Estado a transigir e a celebrar acordos, judicialmente ou administrativamente, para fins de alienação, com vistas a prevenir demandas ou extinguir as que estiverem pendentes, em todas as fases dos seguintes processos:*

***I-** Discriminatórios;*

***II-** Reivindicatórios;*

***III-** regularização de posses em terras devolutas.*

***Parágrafo único** - Os acordos e transações previstos no “caput” deste artigo abrangerão os imóveis em processos descritos nos incisos I, II e III, não podendo implicar a transmissão, ao transigente ou a terceiros, de quaisquer áreas na posse da Administração Pública estadual.*

***Artigo 2º** - A área objeto dos acordos e transações a que se refere esta lei, não poderá ultrapassar o limite estabelecido no parágrafo 1º do artigo 188 da Constituição Federal, salvo naquelas ações discriminatórias ajuizadas e sem o trânsito em julgado declarando devolutas as terras, em respeito ao parágrafo 2º do artigo 1.245, do Código Civil.*

§ 1º- Aplica-se o disposto no “caput” deste artigo aos casos em que houver multiplicidade de ações discriminatórias contra o mesmo particular.

§ 2º- As áreas ocupadas insuscetíveis de regularização por excederem o limite previsto no caput, poderão ser objeto de titulação parcial até esse limite, conforme dispõe a Lei Federal de nº 11.952/2009.

§ 3º- Quando houver condomínio, com mais de um proprietário, registrado da matrícula do imóvel, cada condômino poderá requerer a titulação, obedecidos os requisitos desta lei.

§ 4º- O acordo ou transação de que trata o § 2º deste artigo será precedido de estudo da regularidade dominial do imóvel a ser realizado pelo Estado, mediante prévia remuneração, pelo particular interessado, dos serviços a serem realizados, com base em tabela de preços dos serviços técnicos, constante de portaria.



§ 5º- O ocupante de imóvel que não seja objeto de ação discriminatória e cujas circunstâncias, histórico dominial e localização indiquem a possibilidade de a área de terra ser considerada devoluta, poderá requerer acordo ou transação com a Fazenda do Estado, ficando sujeito à homologação extrajudicial.

Artigo 3º - Os acordos e transações a que se refere o programa instituído por esta lei, terão por objeto a alienação onerosa de terras devolutas ou presumivelmente devolutas, à pessoa natural e jurídica, mediante pagamento de preço, definido com base em percentual incidente sobre o valor da terra nua, no importe do valor médio por hectare, referente à respectiva região administrativa, constante da tabela oficial do Instituto de Economia Agrícola, da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios - APTA, da Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

§ 1º- O percentual a que se refere o 'caput' deste artigo, nunca inferior a 10%, será calculado de acordo com as hipóteses e os parâmetros previstos no Anexo Único desta lei, observada a fase processual da ação discriminatória ou da ação reivindicatória, de modo que deverá ser majorado o percentual de acordo com o estágio da fase processual nas respectivas ações judiciais, e reduzido de acordo com o critério da ocupação mansa e pacífica no tempo.

§ 2º- O pagamento do preço de que trata o "caput" deste artigo poderá ser feito à vista, com prazo de até 90 (noventa) dias após a homologação, com desconto de 10% (dez por cento), em até 120 (cento e vinte) parcelas mensais e consecutivas, ou em até 10 (dez) parcelas anuais consecutivas, corrigindo-se monetariamente o saldo pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, a cada 12 (doze) meses, ou por índice que venha a substituí-lo.

§ 3º- O valor da parcela não poderá ser inferior a 20 (vinte) Unidades Fiscais do Estado de São Paulo - UFESPs.

§ 4º - Ocorrendo atraso no pagamento de parcela, serão cobrados juros de mora de 1% (um por cento) ao mês, calculados "pro rata die", e, em caso de atraso superior a 30 (trinta) dias, multa de 2% (dois por cento) sobre o valor da parcela em atraso.

§ 5º- Existindo débito pendente, não serão aceitos pagamentos das parcelas subsequentes.

§ 6º- A falta de pagamento de 3 (três) parcelas mensais consecutivas ou de 1 (uma) anual, independentemente de notificação ou aviso, acarretará a resolução expressa do instrumento firmado.

§ 7º- Ocorrendo qualquer condição resolutive constante do instrumento, fica a Fazenda do Estado autorizada a adotar as medidas administrativas



e judiciais cabíveis, inclusive aquelas necessárias à imissão na posse do imóvel e cancelamento dos registros imobiliários em nome do interessado.

§ 8º- A alienação de terras presumivelmente devolutas de que trata o “caput” deste artigo fica condicionada ao prévio reconhecimento, pelo ocupante adquirente, da dominialidade pública do imóvel.

§ 9º- Os recursos arrecadados com a alienação onerosa de que trata o “caput” deste artigo serão prioritariamente destinadas a políticas públicas de saúde, educação e desenvolvimento social e econômico do Estado de São Paulo, priorizando investimentos nos respectivos municípios onde houver a regularização fundiária.

***Artigo 4º** - Os acordos e transações a que se refere o programa instituído por esta lei, serão formalizados por escritura pública, termo de consolidação de domínio ou outro instrumento cabível, identificando-se e descrevendo-se as áreas, preço, condições, detalhes e especificidades do negócio jurídico, de acordo com a legislação aplicável e com a regulamentação da presente lei.*

§ 1º - A Fazenda do Estado renunciará ao direito de discriminar ou reivindicar as terras alienadas ao particular transigente, desde que devidamente homologado o negócio jurídico.

§ 2º- Vetado.

§ 3º- Na hipótese de acordo ou transação celebrada após o trânsito em julgado da sentença na fase declaratória da ação discriminatória, a Fazenda do Estado poderá expedir termo de consolidação de domínio em nome do particular transigente, desde que sua área esteja regularmente descrita e caracterizada.

§ 4º- Vetado.

§ 5º- O instrumento de acordo ou transação lavrado deverá dispor sobre:

- 1. o prazo e forma de imissão na posse das áreas, devendo se iniciar e estar concluída no intervalo de 30 (trinta) a 45 (quarenta e cinco) dias, contados da celebração do negócio jurídico;*
- 2. com relação ao prazo das parcelas a que alude o § 2º do artigo 3º desta lei, não pode o pagamento da primeira parcela, mensal ou anual, exceder a 15 (quinze) dias, contados da celebração do negócio jurídico.*

***Artigo 5º** - O instrumento de acordo ou transação a que se refere o programa instituído por esta lei, celebrado com a Fazenda do Estado, não importará a extinção de eventuais ônus ou gravames relativos à área alienada ao particular transigente, nem o eximirá de eventuais ações reipersecutórias de terceiros.*

***Artigo 6º** - A proposta de acordo ou transação a que se refere o programa instituído por esta lei, deverá ser apresentada em até 18 (dezoito) meses da data de publicação desta lei e será autuada e instruída pela Fundação*



Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” - ITESP.

Artigo 7º - *O interessado instruirá o requerimento com a seguinte documentação, pertinente à demonstração de seu pedido, podendo haver outras exigências definidas em regulamento:*

I- *comprovação da ocupação da área;*

II- *certidão imobiliária atualizada;*

III- *cópia da contestação apresentada na ação discriminatória ou reivindicatória;*

IV- *comprovação de que vem cumprindo a função social da propriedade rural através do através do CCIR - Certificado de Cadastro do Imóvel Rural, e de acordo com o regulamento do INCRA.*

V- *comprovação de que ocupa a área de modo manso e pacífico, por si ou seus sucessores, pelo ocupante histórico, pelo atual possuidor do imóvel, facultado unir a sua posse direta ou indireta à do antecessor, contada conforme regras do Código Civil, artigos 1.207 e 1.243, para efeitos desta lei;*

VI- *comprovação de que promove exploração direta ou indireta da área rural, por meio do declarado junto ao INCRA/ITR/CCIR;*

Parágrafo único- *Autuado o requerimento, a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” - ITESP solicitará à Procuradoria Geral do Estado, em caráter preliminar:*

1. *cópia da réplica da Fazenda do Estado à contestação;*

2. *manifestação sobre a legitimidade do interessado para o acordo, eventuais interesses de terceiros e outras questões pertinentes, discutidas judicialmente ou não.*

Artigo 8º - *Competirá à Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” - ITESP:*

I- *a análise, medição e demarcação da área objeto do acordo ou transação, que serão previamente remuneradas pelo particular transigente, com base em tabela de preços dos serviços técnicos, constante de regulamentação;*

II- *o estudo da regularidade dominial do imóvel, nos termos do § 4º do artigo 3º desta lei;*

III- *o cálculo do preço, de acordo com o disposto no § 1º do artigo 3º, bem como no Anexo Único desta lei;*

IV- *a prestação de outros esclarecimentos técnicos de interesse para o exame do assunto.*

Parágrafo único- *Os serviços de medição e de demarcação referidos no inciso I do “caput” deste artigo poderão ser dispensados, se houver conferência e concordância por parte da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” - ITESP, em relação à planta*



e ao memorial descritivo do levantamento topográfico georreferenciado, na forma da lei, apresentados pelo particular transigente.

Artigo 9º - No exame de cada caso, a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” - ITESP, além das condições e critérios estabelecidos no programa instituído por esta lei, levará em conta os seguintes fatores:

I- quanto à ação judicial;

II- a situação jurídica do título de domínio de cada imóvel.

Artigo 10 - Com o parecer da Diretoria Executiva da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” - ITESP e manifestação do Secretário da Justiça e Cidadania sobre os aspectos estabelecidos no programa instituído por esta lei, o processo será encaminhado à Procuradoria Geral do Estado para exame de viabilidade jurídica.

Parágrafo único- Se o feito estiver em termos, o acordo será firmado pelo Secretário da Justiça e Cidadania e pelo Procurador Geral do Estado.

Artigo 11 Vetado.

Artigo 12 - Fica revogado o 9º da Lei Estadual nº 4.925, de 19 de dezembro de 1985.

Artigo 13 - Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

ANEXO ÚNICO

MATRIZ DE CÁLCULO

Porcentagem incidente sobre o valor da terra nua = A (hipótese) – B (hipótese)

A - Fase processual

Porcentagem inicial

<i>Ação Discriminatória não iniciada</i>	10%
<i>Imóvel não julgado devoluto em ação discriminatória com ação ajuizada</i>	15%
<i>Imóvel julgado devoluto por decisão com trânsito em julgado</i>	30%
<i>Imóvel julgado devoluto por decisão com trânsito em julgado e objeto de ação reivindicatória</i>	40%



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

B - Ocupação mansa e pacífica no tempo - Porcentagem a ser subtraída da porcentagem inicial

Acima de 20 anos	2%
Acima de 30 anos	4%
Acima de 40 anos	6%
Acima de 50 anos	8%

Decreto Estadual nº 67.151/2022:

Regulamenta a Lei nº 17.557, de 21 de julho de 2022, que dispõe sobre a criação do Programa Estadual de Regularização de Terras e dá outras providências

RODRIGO GARCIA, Governador do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais,

Decreta:

Artigo 1º - *O Programa Estadual de Regularização de Terras tem por finalidade a celebração, judicial ou administrativa, de acordos e transações, entre a Fazenda do Estado e os ocupantes de terras devolutas, presumivelmente devolutas ou em fase de discriminação, para a respectiva alienação de domínio, em caráter oneroso, e será regido pelo disposto neste decreto.*

§ 1º - *Os acordos e transações de que trata o "caput" deste artigo podem versar sobre imóveis objeto dos seguintes processos, com vistas à prevenção de demandas ou extinção de feitos:*

- 1. discriminatórios, administrativos ou judiciais;*
- 2. reivindicatórios;*
- 3. de regularização de posses em terras devolutas.*

§ 2º - *Ficam excluídos do programa os imóveis parcial ou integralmente ocupados, reservados ou de interesse da Administração Pública.*

§ 3º - *Os imóveis cujas circunstâncias, histórico dominial e localização, certificados em estudo técnico de autoria da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo "José Gomes da Silva" - ITESP, indiquem origem presumivelmente devoluta, mas não tenham sido objeto de ação discriminatória, poderão ser objeto dos acordos e transações de que trata este decreto.*

§ 4º - *Na hipótese de que trata o § 3º deste decreto, ficam ressalvados eventuais direitos reais de terceiro sobre a área e excepcionada a exigência de homologação judicial.*



Artigo 2º - As áreas objeto dos acordos e transações de que trata o Programa Estadual de Regularização de Terras deverão observar o disposto no artigo 2º da Lei nº 17.557, de 21 de julho de 2022.

§ 1º - No caso de condomínio, cada condômino poderá, desde que os demais também o façam, apresentar requerimento individual de acordo ou transação em relação à sua fração ideal, respeitado, quando o caso, e por interessado, o limite estabelecido no § 1º do artigo 188 da Constituição Federal.

§ 2º - O processamento e o deferimento dos pedidos de que trata o § 1º deste artigo dependerão de prévia extinção do condomínio para individualização das frações ideais, na forma da legislação de regência.

Artigo 3º - A alienação de domínio de que trata o artigo 1º deste decreto será realizada, obrigatoriamente, em caráter oneroso, consistindo o preço no montante equivalente a percentual incidente sobre o valor da terra nua, apurado conforme aptidão agrícola do solo e com base no valor médio por hectare referente à região administrativa em que se insere o imóvel, constante da tabela oficial do Instituto de Economia Agrícola - IEA, da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios - APTA, da Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

§ 1º - O percentual a que se refere o "caput" deste artigo, nunca inferior a 10% (dez por cento), será calculado de acordo com as hipóteses e os parâmetros previstos no Anexo da Lei nº 17.557, de 21 de julho de 2022.

§ 2º - O pagamento do preço de que trata o "caput" deste artigo poderá ser efetuado:

1. à vista, no prazo de até 90 (noventa) dias contados da celebração do negócio jurídico, com desconto de 10% (dez por cento);
2. de forma parcelada, em até 120 (cento e vinte) parcelas mensais e consecutivas ou em até 10 (dez) parcelas anuais consecutivas, vencida a primeira em até 15 (quinze) dias contados da data da celebração do negócio jurídico, corrigindo-se monetariamente o saldo pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, a cada 12 (doze) meses, ou por índice que venha a substituí-lo.

§ 3º - A forma de pagamento deverá ser indicada no requerimento de acordo ou transação e constará do respectivo instrumento que formalizará o negócio jurídico correspondente.

§ 4º - O valor da parcela não poderá ser inferior a 20 (vinte) Unidades Fiscais do Estado de São Paulo - UFESPs.

§ 5º - Ocorrendo atraso no pagamento de qualquer parcela, serão cobrados juros de mora de 1% (um por cento) ao mês, calculados "pro rata die", e, em caso de atraso superior a 30 (trinta) dias, multa de 2%



(dois por cento) sobre o valor da parcela em atraso.

§ 6º - Existindo débito pendente, não serão aceitos pagamentos das parcelas subsequentes.

§ 7º - A falta de pagamento de 3 (três) parcelas mensais consecutivas ou de 1 (uma) parcela anual acarretará a resolução do acordo ou da transação, independentemente de prévio aviso ou notificação, ficando a Fazenda do Estado autorizada a adotar todas as medidas administrativas e judiciais para imissão na posse do imóvel e para o cancelamento de eventuais registros e averbações lançados à margem da respectiva matrícula.

§ 8º - A Fazenda do Estado poderá optar, justificadamente, na hipótese de que trata o § 7º deste artigo, pela execução do acordo ou transação, na forma da legislação própria.

§ 9º - Na hipótese de imóvel cadastrado como urbano, o preço da terra nua será apurado com base no valor venal territorial de referência utilizado pela administração tributária municipal do local do bem para fins de tributação do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis - ITBI ou, na sua falta, ao valor fixado para lançamento do Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU.

Artigo 4º - *Os acordos e transações para alienação de domínio de que trata este decreto serão formalizados por meio de qualquer instrumento jurídico translativo, na forma da legislação civil aplicável.*

§ 1º - Alternativamente aos instrumentos de que trata o "caput" deste artigo, poderão ser formalizados instrumentos particulares de consolidação de domínio.

§ 2º - Dos instrumentos jurídicos de que tratam o "caput" e o § 1º deste artigo, deverão constar todos os elementos, as condições, inclusive as de natureza resolutiva, as sanções e as especificidades do negócio jurídico, bem como:

- 1. o expresse reconhecimento, pelo ocupante adquirente do domínio, da dominialidade pública do imóvel;*
- 2. a renúncia, pela Fazenda do Estado, ao direito de discriminar ou reivindicar a área objeto do acordo ou da transação, sujeita às condições de:*

a) pagamento integral do preço;

b) homologação judicial.

§ 3º - A condição a que alude a alínea 'b' do item 2 do § 2º deste artigo não se aplica a áreas presumivelmente devolutas.

§ 4º - O implemento das condições previstas no item 2 do § 2º deste artigo autoriza o requerimento de exclusão da área objeto do acordo ou transação da respectiva ação discriminatória ou reivindicatória,



prosseguindo-se o feito em face dos demais réus, se houver.

§ 5º - *Caberá ao adquirente do domínio o pagamento de todos os tributos e despesas incidentes em razão do negócio jurídico firmado, incluídos a remuneração dos trabalhos técnicos que se façam necessários para formalização ou registro do instrumento, custas judiciais, despesas processuais e honorários advocatícios sucumbenciais relativos às ações discriminatórias, reivindicatórias e demais processos em curso.*

Artigo 5º - *Os acordos ou transações a que se refere este decreto não importarão na extinção de eventuais ônus ou gravames relativos à área objeto do negócio jurídico formalizado, nem eximirá o ocupante adquirente do domínio dos efeitos de eventuais ações possessórias, reipersecutórias ou outras relativas ao imóvel.*

Artigo 6º - *O requerimento de acordo ou transação a que se refere este decreto deverá ser apresentado à Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo "José Gomes da Silva" - ITESP, até o dia 20 de janeiro de 2024.*

Artigo 7º - *O requerimento será realizado por meio digital, devendo ser instruído com a seguinte documentação:*

I - cópia dos documentos pessoais de todos os interessados e de seus representantes;

II - comprovação de que o requerente ocupa a área, em caráter manso e pacífico;

III - certidão imobiliária vintenária atualizada ou, na sua falta, documentos comprobatórios da posse imóvel;

IV - cópia da contestação apresentada na ação discriminatória ou reivindicatória em curso, ou da manifestação em procedimento administrativo de discriminação ou regularização de posse;

V - comprovação de cumprimento da função social da propriedade rural, por meio do Certificado de Cadastro do Imóvel Rural - CCIR, e de acordo com o regulamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, observado o § 6º deste artigo;

VI - comprovação de que promove exploração direta ou indireta da área rural, por meio do declarado ao INCRA e à Receita Federal, mediante apresentação da Certidão do Cadastro de Imóvel Rural - CCIR, das declarações do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR dos últimos cinco anos e das certidões fiscais negativas, ou positivas com efeitos de negativas, relativas ao imóvel.

VII - planta e memorial descritivo georreferenciados do imóvel ou requerimento de elaboração desses trabalhos pela Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo "José Gomes da Silva" - ITESP;

VIII - apresentação do Cadastro Ambiental Rural - CAR.



§ 1º - Os documentos pessoais dos interessados são aqueles necessários à sua completa identificação e qualificação e de seus representantes.

§ 2º - A existência de ação judicial proposta pela Fazenda do Estado contra o interessado não afasta o preenchimento do requisito de que trata o inciso II deste artigo, que se restringe a demandas de terceiros.

§ 3º - O tempo de posse de que trata o inciso II deste artigo considera a exercida pelo próprio interessado e por seus antecessores, somando-se-lhes.

§ 4º - Fica dispensada a apresentação dos documentos de que trata o inciso VII deste artigo caso o imóvel seja certificado junto ao INCRA e tenha o registro imobiliário retificado com a descrição georreferenciada.

§ 5º - Além dos arrolados neste artigo, outros documentos necessários à análise do requerimento poderão ser exigidos no decorrer da instrução processual.

§ 6º - O cumprimento da função social da propriedade rural, de que trata o inciso V deste artigo, deverá ser demonstrado por meio de laudo assinado por profissional competente, do qual deverá constar:

1. aproveitamento racional e adequado do imóvel, utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
2. regularidade da propriedade no que se refere às relações de trabalho.

§ 7º - Autuado o requerimento, a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo "José Gomes da Silva" - ITESP poderá solicitar, em caráter preliminar, à unidade regional da Procuradoria Geral do Estado competente:

1. cópia da réplica da Fazenda do Estado à contestação das ações discriminatórias e reivindicatórias pertinentes e de outros documentos relevantes ao exame do pedido;
2. manifestação sobre a legitimidade do interessado para o acordo, eventuais interesses de terceiros e outras questões pertinentes, discutidas administrativa ou judicialmente.

Artigo 8º - Competem à Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo "José Gomes da Silva" - ITESP:

- I - a análise, medição e demarcação da área objeto do acordo ou transação, mediante prévia remuneração pelo requerente, com base em tabela de preços dos serviços técnicos, constante de regulamentação;
- II - a análise da regularidade dominial do imóvel, nos termos deste decreto;
- III - o cálculo do preço, de acordo com o disposto no artigo 3º deste decreto;
- IV - outros esclarecimentos técnicos pertinentes.

§ 1º - Os trabalhos técnicos de medição e de demarcação referidos no



inciso I deste artigo poderão ser dispensados, se houver conferência e concordância, por parte do ITESP, em relação à planta e ao memorial descritivo do levantamento topográfico georreferenciado, elaborados na forma da lei e apresentados pelo requerente.

§ 2º - Concluídos os trabalhos e as análises técnicas de que trata este artigo, dar-se-á ciência ao requerente, que terá 15 (quinze) dias para se manifestar, oportunidade em que, caso ainda não tenha feito, deverá indicar a forma de pagamento do preço a que se refere o artigo 3º deste decreto.

§ 3º - Concluída a instrução e análise técnicas, os autos serão submetidos à Diretoria Executiva do ITESP para manifestação conclusiva do ente.

§ 4º - Serão publicadas no Diário Oficial do Estado a conclusão dos trabalhos e a manifestação conclusiva de que trata este artigo, a partir de quando correrá o prazo de 30 (trinta) dias para a impugnação, por qualquer interessado, no que se refere à observância das disposições da Lei nº 17.557, de 21 de julho de 2022.

§ 5º - Decorrido prazo superior a 1 (um) ano entre a sua realização e a manifestação conclusiva da Diretoria Executiva do ITESP, o cálculo do preço de que trata o inciso III deste artigo deverá ser refeito.

Artigo 9º - *Com o parecer da Diretoria Executiva da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo "José Gomes da Silva" - ITESP, os autos serão submetidos ao Secretário da Justiça e Cidadania, que se manifestará sobre os aspectos e requisitos do programa regulamentado por este decreto, e os encaminhará ao Procurador Geral do Estado para manifestação conclusiva acerca da viabilidade jurídica do pedido.*

§ 1º - O Secretário da Justiça e Cidadania poderá, antes de manifestar-se sobre a proposta de acordo, solicitar ao Procurador Geral do Estado o exame de viabilidade jurídica a que se refere o "caput" deste artigo.

§ 2º - As decisões de que tratam o "caput" deste artigo serão publicadas no Diário Oficial do Estado.

§ 3º - Se o feito estiver em termos, o acordo será firmado pelo Secretário da Justiça e Cidadania e pelo Procurador Geral do Estado.

§ 4º - Firmado o acordo, o processo será devolvido ao ITESP para acompanhamento do cumprimento do instrumento e a devida instrução.

§ 5º - Caberá ao ocupante adquirente do domínio que tenha celebrado acordo ou transação comunicar a respectiva formalização em juízo, nos autos das ações judiciais que envolverem o imóvel.

§ 6º - Do indeferimento do pedido, caberá recurso no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da intimação, à autoridade superior.



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

***Artigo 10** - O Diretor Executivo da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo "José Gomes da Silva" - ITESP, o Secretário da Justiça e Cidadania e o Procurador Geral do Estado poderão editar, no âmbito de suas atribuições, normas complementares para a execução deste decreto.*

***Artigo 11** - Fica constituído, junto ao Gabinete do Titular da Secretaria da Justiça e Cidadania, o Comitê de Monitoramento do Programa Estadual de Regularização de Terras de que trata este decreto, com a finalidade de acompanhar a implementação do programa, podendo solicitar documentos, esclarecimentos e providências de natureza técnica e administrativa à Administração Pública estadual.*

***Parágrafo único** - O comitê de que trata o "caput" deste artigo será composto por 3 (três) representantes da sociedade civil e 3 (três) da Administração Pública estadual, aos quais não caberá o pagamento de qualquer remuneração, designados pelo Secretário da Justiça e Cidadania.*

***Artigo 12** - Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.
Palácio dos Bandeirantes, 4 de outubro de 2022*

7. De pronto verifica-se a intenção da base do Governo do Estado de São Paulo que, em pleno período eleitoral, verificada a sensibilidade do tema e a fim de que não fossem realizados debates, promulga Lei manifestadamente inconstitucional.

8. Na justificativa apresentada, os Deputados Estaduais autores do Projeto de Lei sustentaram que referido ato impugnado se prestaria a conferir maior segurança jurídica aos integrantes de conflitos fundiários, permitindo, ao mesmo momento, evitar maiores prejuízos ao desenvolvimento econômico do Estado de São Paulo, como se observa de trechos destacados a seguir:



Em muitos casos, a “batalha jurídica” se arrasta por décadas sem que haja decisão definitiva sobre os litígios, causando insegurança jurídica e gerando conflitos fundiários e prejuízos ao desenvolvimento econômico do Estado de São Paulo.

É certo que a insegurança jurídica grassa e assombra investimentos agrários no Estado de São Paulo, contribuindo para o aumento do desemprego, alimentando a pobreza e impedindo que o desenvolvimento seja retomado, colocando em risco a produção e diminuindo acentuadamente a arrecadação de impostos.

De um lado está a Fazenda do Estado exposta a gastos em indenizações correspondentes ao pagamento das benfeitorias dos imóveis objeto de desapropriações, esvaziando os cofres públicos de valores que o Estado poderia investir em áreas mais sensíveis da administração como a saúde, educação e desenvolvimento social.

De outro, os atuais possuidores dos imóveis e seus antecessores que exercem posse centenária ou decenal, mas em ambos os períodos de boa-fé, com animus domini sobre as terras, recolhendo impostos e cumprindo com a função social da propriedade, protegendo o meio ambiente, gerando empregos e riquezas, e contribuindo de forma efetiva para a valorização da terra.

(...)

(...) considerando que o Programa Estadual de Restituição de Terras instituído por esta lei tem como objetivos primordiais a busca pela segurança jurídica e, conseqüentemente, a melhoria da produtividade, da empregabilidade e da competitividade do agronegócio paulista, almejamos contar com o apoio dos nobres pares para sua aprovação.

9. Entretanto, a Lei Estadual de São Paulo n.º 17.557/2022 em verdade se presta a dar guarida, premiar e incentivar a atividade grileira em terras públicas, em regra dotadas da característica da indisponibilidade.

10. Busca-se, assim, legalizar e permitir a facilitação da ocupação indevida de bens públicos estaduais, em detrimento de legítimos interesses do Estado social delineado pelo Constituinte Originário, sob o rótulo simulado de um Programa Estatal de Regularização de Terras.

11. Nesse sentido, é de perceptível clareza a afronta a diversas normas constitucionais, regras e princípios, de inafastável observância, como:

- a) Ofensa a obrigatória estimativa de impacto orçamentário e financeiro na hipótese de alienação de bem público por valor a menor - renúncia de receita (art. 113, ADCT).*
- b) Direito de propriedade, em especial a faceta da devida observância de sua função social (art. 5º, caput e XXIII);*
- c) Política de desenvolvimento urbano (art. 182, caput, §§1º e 2º);*
- d) Política agrícola e Plano nacional de reforma agrária e a compatibilização da destinação de terras públicas e devolutas (art. 188, caput);*
- e) Proteção do meio ambiente (art. 225, caput, §1º, I, II, III e VII, §§2º e 4º);*
- f) Direito a moradia (art. 6º);*
- g) Objetivos fundamentais da República de construção de uma sociedade justa e o erradicação da pobreza, marginalização e redução das desigualdades sociais (art. 3º, I e III);*
- h) Regime jurídico constitucional da usucapião especial urbano e rural (arts. 183 e 191);*
- i) Indisponibilidade de terra devoluta estadual necessária à proteção dos ecossistemas naturais (art. 225, §5º);*
- j) Conservação do patrimônio público (art. 23, I, VI e VIII).*



III – DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – NECESSIDADE DE OBRIGATÓRIA ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO, QUANDO DA RENÚNCIA DE RECEITA, NA ALIENAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS – ARTIGO 113, ADCT, CF/88

12. De início, imperioso ressaltar o vício de constitucionalidade formal da lei estadual impugnada, relativo à ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro da evidente renúncia a receitas com as idealizadas alienações dos imóveis públicos estaduais.

13. A Lei Estadual n.º 17.557/22, para fins de celebração de acordos e transações para alienação e onerosa de terras devolutas, definiu como parâmetros de cálculo o valor da terra nua dos imóveis, com a possibilidade de desconto, de acordo com a fase processual e período de “ocupação mansa e pacífica” do posseiro da área, como se observa da transcrição dos dispositivos específicos:

Artigo 3º - Os acordos e transações a que se refere o programa instituído por esta lei, terão por objeto a alienação onerosa de terras devolutas ou presumivelmente devolutas, à pessoa natural e jurídica, mediante pagamento de preço, definido com base em percentual incidente sobre o valor da terra nua, no importe do valor médio por hectare, referente à respectiva região administrativa, constante da tabela oficial do Instituto de Economia Agrícola, da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios - APTA, da Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

§ 1º- O percentual a que se refere o ‘caput’ deste artigo, nunca inferior a 10%, será calculado de acordo com as hipóteses e os parâmetros previstos no Anexo Único desta lei, observada a fase processual da ação discriminatória ou da ação reivindicatória, de modo que deverá ser majorado o percentual de acordo com o estágio da fase processual nas respectivas ações judiciais, e reduzido de acordo com o critério da ocupação mansa e pacífica no tempo.

(...)

ANEXO ÚNICO



MATRIZ DE CÁLCULO

Porcentagem incidente sobre o valor da terra nua = A (hipótese) – B (hipótese)

A - Fase processual

Porcentagem inicial

<i>Ação Discriminatória não iniciada</i>	<i>10%</i>
<i>Imóvel não julgado devoluto em ação discriminatória com ação ajuizada</i>	<i>15%</i>
<i>Imóvel julgado devoluto por decisão com trânsito em julgado</i>	<i>30%</i>
<i>Imóvel julgado devoluto por decisão com trânsito em julgado e objeto de ação reivindicatória</i>	<i>40%</i>

B - Ocupação mansa e pacífica no tempo - Porcentagem a ser subtraída da porcentagem inicial

<i>Acima de 20 anos</i>	<i>2%</i>
<i>Acima de 30 anos</i>	<i>4%</i>
<i>Acima de 40 anos</i>	<i>6%</i>
<i>Acima de 50 anos</i>	<i>8%</i>

14. Vê-se, portanto, clara **renúncia de receita** por parte do Estado de São Paulo, na medida em que define percentuais de descontos, baseados na fase processual da demanda **(nunca inferior a 10% para ações não iniciadas)** e do tempo de ocupação do imóvel.

15. Por renúncia de receita, para que não haja qualquer equívoco conceitual de conceito de natureza jurídica e financeira, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 14, § 1º, descreve, em rol exemplificativo, as espécies de renúncia,

além de inserir um critério finalístico amplo, reconhecendo todo e qualquer benefício que corresponda a tratamento diferenciado como hipótese abdicatória de receita:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

(...)

*§ 1º **A renúncia compreende** anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e **outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.** (g.n)*

16. Isto posto, para a concessão do benefício de renúncia de receita, necessário se faz, por exigência constitucional, que a proposta legislativa venha acompanhada de avaliação estimativa do impacto orçamentário e financeiro dessa renúncia de receita, conforme disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

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

17. À vista da imposição constitucional, padece a norma impugnada de vício formal, em função da não realização de avaliação estimativa do impacto orçamentário e financeiro dessa renúncia de receita.

IV – Da Matéria Legislada – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - e Seus consequentes Vícios de Inconstitucionalidade Material

18. Antes de adentrar nos aspectos específicos das inconstitucionalidades pelas quais padece a Lei Estadual de São Paulo n.º 17.557/2022, nos cumpre repisar conceitos e definições de institutos e categorias fundamentais relacionadas a espécie, em vista da identificação de construção justificadora para aprovação e sanção da legislação impugnada que empregou inadvertidamente noções a seguir tratadas.

IV.I – Da Propriedade, urbana e rural, sua função social, regularização e o Direito à Moradia, conformadores da Dignidade da Pessoa Humana.

19. Fundamento da República Federativa do Brasil, a Dignidade da Pessoa Humana possui um cem número de facetas, identificadas e observadas segundo as escolhas do Constituinte, originário e decorrente, e da legislação ordinária dele resultante, corporificados no texto constitucional e legal, além de outros - compondo assim um bloco de constitucionalidade.

20. No que concerne à *Dignidade da Pessoa Humana sob o prisma de seu direito à moradia*, direito social por excelência, há diversos dispositivos constitucionais que moldam sua extensão, profundidade e densidade, como é o caso dos artigos 1º, III (dignidade da pessoa humana como fundamento da República), 3º, I e III (construção de sociedade justa e solidária; erradicação da pobreza e marginalização e redução das desigualdades sociais), 5º, XXIII (função social da propriedade), 6º, *caput* (moradia, *lato sensu*), com suas compatibilizações às Políticas Urbana (arts. 182 e 183) e Agrícola e Reforma Agrária (arts. 184 a 188).

21. Isso sem desconsiderar, para além das referidas imposições constitucionais - propositivas de um sentido primário da ideia de moradia -, toda a composição de direitos sociais, diretamente interligados, que fazem com que a concepção de direito à moradia detenha maior densidade.

22. Na esteira da relação entre a dignidade da pessoa humana e o direito à moradia, ressalta Ingo Wolfgang Sarlet³:

Por outro lado, [é] útil lembrar que a intensidade da vinculação entre a dignidade da pessoa humana e os direitos sociais é diretamente proporcional em relação à importância destes para a efetiva fruição de uma vida com dignidade, o que, por sua vez, não afasta a constatação elementar de que as condições de vida e os requisitos para uma vida com dignidade constituam dados variáveis de acordo com cada sociedade e em cada época.

Nesta perspectiva, talvez seja ao direito à moradia – bem mais do que ao direito de propriedade – que melhor se ajusta a conhecida frase de HEGEL, ao sustentar – numa tradução livre – que a propriedade constitui (também) o espaço de liberdade da pessoa (Sphäre ihrer Freiheit). De fato, sem um lugar adequado para proteger a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo

de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, a depender das circunstâncias, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida.

23. No plano do bloco de constitucionalidade de origem externa, decorrente da ratificação tratados e convenções internacionais a que o Brasil é signatário, é de se destacar, no que concerne ao direito à moradia, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada em 1948⁴, Declaração sobre Assentamentos

³ SARLET, Ingo Wolfgang. Notas a respeito do direito fundamental à moradia na jurisprudência do STF. In: SARMENTO, Daniel e SARLET, Ingo Wolfgang (coords.). *Direitos fundamentais no Supremo Tribunal Federal: balanço e crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 696.

⁴ Art. XXV. Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais

Humanos de Vancouver, de 1976⁵, ambas originárias das Nações Unidas e o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (PIDESC), de 1966⁶, os comentários do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ao PIDESC⁷.

24. Destarte, é de compreensão corrente que há farto repositório normativo voltado a reconhecer o direito à moradia como inerente à condição de dignidade do ser humano.

25. Contudo, em atenção a inafastável realidade de não estarem todos os membros da sociedade em pé de igualdade em oportunidades, os efeitos da igualdade material, insculpida na ideia de isonomia, também se espraiam para o modelo de concretização do direito à moradia.

indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

⁵ 8. Nós reafirmamos nosso compromisso com a total e progressiva realização do direito a moradias adequadas, conforme estabelecido em instrumentos internacionais. Com essa finalidade, deveremos procurar a participação dos nossos parceiros públicos, privados e não-governamentais, em todos os níveis, para a garantia legal de posse, proteção contra discriminação e igual acesso a moradias adequadas, a custos acessíveis, para todas as pessoas e suas famílias.

⁶ Art. 11. Os Estados signatários do presente pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma contínua melhoria de suas condições de vida.

⁷ 10. Independentemente do estado de desenvolvimento de qualquer país, há alguns passos que devem ser tomados imediatamente. Como reconhecido na Estratégia Global para Habitação e em outras análises internacionais, muitas das medidas requeridas para promover o direito à habitação exigiriam apenas a abstenção pelo governo de certas práticas e o comprometimento a facilitar a “auto-ajuda” pelos grupos afetados. Para que se considere que tais passos são considerados além do máximo de recursos disponíveis para um Estado-parte, é apropriado que uma solicitação seja feita assim que possível de cooperação internacional de acordo com os artigos 11(1), 22 e 23 do Pacto, e que o Comitê seja informado disto.

11. Estados-partes devem dar prioridade devida àqueles grupos sociais que vivem em condições desfavoráveis, dando-lhes particular consideração. Políticas e legislação não deveriam ser criadas para beneficiar grupos sociais já favorecidos, em detrimento de outros. O Comitê é ciente que fatores externos podem afetar o direito a uma melhoria contínua das condições de vida, e que em muitos Estados-partes as condições de vida em geral declinaram durante a década de 80. Entretanto, como foi percebido pelo Comitê no Comentário Geral 2 (1990) (E/1990/23, annex III), apesar de problemas causados externamente, as obrigações do Pacto continuam a aplicar-se e são talvez até mais pertinentes durante tempos de contração econômica. Assim, pareceria para o Comitê que o declínio geral nas condições de vida e habitação, diretamente atribuíveis a decisões políticas e legislativas pelos Estados-partes e à falta de medidas compensatórias que se façam acompanhar, seria inconsistente com as obrigações assumidas no Pacto.

26. Em outras palavras, o acesso ao direito de moradia se materializa de formas diversas, conforme as condições de cada um de seus destinatários, os cidadãos.

27. Desse modo, compete ao Poder Legislativo, no exercício de sua função legiferante, produzir normatização suficiente para garantia do acesso ao direito à moradia, restando ao Poder Judiciário, em especial essa Corte Constitucional, se servir dos enunciados normativos preexistentes e fundantes dos direitos e garantias fundamentais para controle de atos dos Poderes Legislativo e Executivo que signifiquem retrocessos e violações.

28. Assim, valendo da atribuição constitucional de competência legislativa, os entes da Federação - União, Estados e Distrito Federal (art. 24, I,⁸ e art. 184⁹, ambos da CF/88) e Municípios (art. 30, I, II e III,¹⁰ e art. 183¹¹, ambos da CF/88) -, sancionaram relevantes legislações a respeito da propriedade urbana e rural.

29. Sobre a matéria, seu eixo estrutural legislativo consta nas leis n.º **8.269, de 1993** (*Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal*); **10.257, de 2001** (*Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*); **11.124, de 2005** (*Dispõe sobre o Sistema*

⁸ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

⁹ Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, (...)

¹⁰ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

¹¹ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal (...)



*Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS); **11.977, de 2009** (Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências); **12.512, de 2011** (Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006).*

30. Dentre toda a legislação atinente à matéria, como das disposições constitucionais que a elas oferece guarida, alguns aspectos são de peculiar relevância, mesmo para conformar os limites do exercício do direito à moradia.

31. O primeiro deles é o da função social da propriedade que, quando observado, permitirá que o Estado possa se valer de políticas públicas de habitação, desapropriando as áreas de titularidade privada, mediante a prévia e justa indenização, e privilegiando a população marginalizada mais vulnerável de nossa sociedade.

32. Para mais, parte da legislação supracitada exige que o Poder Público **utilize prioritariamente de terrenos de sua propriedade para fins de interesse público e social**, entre eles a implantação de projetos habitacionais.

33. Quanto a bens de titularidade do Estado, bens públicos, a Constituição da República elencou uma série de determinações para a sua destinação. O artigo 49, XVII, atribui ao Congresso Nacional o dever de aprovar alienações ou



PARTIDO DOS TRABALHADORES
Diretório Nacional

concessões de terras públicas, com área superior a dois mil e quinhentos hectares¹². Disposição semelhante se encontra no artigo 188, §1º, assim redigido:

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

§ 1º A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

34. Contudo, o legislador ordinário, no exercício de sua competência para legislar a cerca de normas gerais de licitação e contratos públicos foi expresso na

¹² Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

dicção legal da Lei n.º 8.666/93¹³, como na recente Lei n.º 14.133/21¹⁴, que a alienação de quaisquer bens da Administração Pública, direta, autárquica e fundacional, **SEMPRE** dependerá de autorização legislativa, sendo dispensada a realização de licitação em hipóteses que especifica.

¹³ Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

(...)

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal incluía-se tal atribuição;

h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Incra, onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais; e

¹⁴ Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

- tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

(...)

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;

g) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e destinados a programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;

h) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais;



35. Vê-se, portanto, preocupação do legislador na alienação de bens públicos.

36. Nesse mister, poder-se-ia falar, por inocência, em incompatibilidade das disposições que versam sobre normas gerais de licitações e contratos administrativos com a Constituição da República, tendo em vista que há maior restrição por parte da legislação infraconstitucional.

37. Todavia, hipotética conclusão não dispõe de margem suficiente de validação, em atenção mesmo a ideia de interesse público, e sua indisponibilidade, cujas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello são sempre esclarecedoras.

38. Por interesse público, podendo o ser compreendido em seus planos abstratos e in concreto¹⁵, entende-se aquele *“conjunto de interesse que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem”*¹⁶, sempre apoiado no princípio da legalidade que *“pretende, a toda evidência, foi e é, sobretudo, estabelecer em prol de todos os membros do corpo social uma proteção e uma garantia”*¹⁷. Interesses, esses, que *“não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por impróprios”*¹⁸.

39. Dessa forma, cabe ao Estado, no exercício das funções legislativa e administrativa, **buscar permanentemente reconhecer e garantir a proteção de**

¹⁵ É o que se do exercício intelectual de Daniel Wunder Hachem, por desbravar a definição de interesse público. HACHEM, Daniel Wunder. A dupla noção jurídica de interesse público em Direito Administrativo. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 11, n. 44, p. 59-110, abr./jun. 2011.

¹⁶ BANDEIRA DE MELLO. Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 62.

¹⁷ *Idem. Ibidem*, p. 64.

¹⁸ *Idem. Ibidem*, p. 76.

direitos subjetivos dos cidadãos, como é o caso da alienação de bens públicos, de titularidade de toda a coletividade.

40. Outrossim, violação à Constituição por maior restrição infraconstitucional de exercício de interesse somente se dá quando se tratar, em verdade, de restrição a direito subjetivo, especialmente aqueles titularizados pelos cidadãos, **como os direito e garantias fundamentais, NUNCA o interesse de o Estado em dispor de bens públicos.**

41. Ademais, ainda tratando dos contornos normativos do regime de bens públicos, em destaque para os pertencentes aos Estados-Membros, **o artigo 225, §5º, assevera serem indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelo Estado, quando necessárias à proteção dos ecossistemas naturais:**

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

(...)

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. (g.n)

42. Porém, além da permissão constitucional, com respectiva regulamentação legal, do desenvolvimento de políticas públicas habitacionais para a cidade e o campo, é previsto no direito brasileiro **o fenômeno da regularização fundiária, destinada a regularizar a posse de imóveis de população de baixa renda.**



43. Na *área urbana* o Estatuto da Cidade, **lei n.º 10.257/2001**, foi instituído para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição da República, que versam sobre a Política Urbana. Neste diploma legal, restou estabelecida as bases da regularização fundiária urbana, e juntamente com a **Lei nº 11.977/2009**, prevê parâmetros e conceitos fundamentais para o direito à moradia da população de baixa renda, que deve ser analisado de maneira conjugada com o artigo 3º, da Constituição Federal, que traz como objetivos da República a redução das desigualdades sociais e regionais, reconhecendo que tais desigualdades existem e devem ser mitigadas.

44. Sobre a regularização fundiária *rural*, na Constituição da República, a reforma agrária deve ser realizada apenas por dois mecanismos: **i)** mediante *desapropriação* de imóveis rurais que descumpram a função social da propriedade (art. 184) ou **ii)** por *destinação* de terras públicas ou devolutas (art. 188).

45. **Com o propósito oportunizar o direito à moradia rural, a Constituição Federal relaciona diretamente a reforma agrária e a política agrícola à dignidade humana, objetivando alcançar justiça social e igualdade.**

46. Por essa razão, se estabeleceu no texto constitucional que “a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária” (art. 188), buscando assegurar:

- a) a destinação de terras públicas e devolutas em benefício da população rural que aguarda a concretização do direito à moradia;
- b) reconfiguração da estrutura fundiária nacional.

47. Pois bem. Fixadas as premissas devidas, passemos à correlação dos conteúdos normativos constitucionais violados pelo ato impugnado, a **Lei Estadual de São Paulo n.º 17.557, de 21 de julho de 2022, bem como o decreto que a regulamentou.**

III.I – Violação aos objetivos constitucionais inerentes a Política Nacional de Regularização Fundiária

48. Os artigos 1º, *caput*, e 2º, *caput*, da lei impugnada (segundo transcrição a seguir), ao definirem o objeto e abrangência da Lei Estadual 17.557/2022, instituírem verdadeiro simulacro de “Programa Estadual de Regularização”.

Artigo 1º - Fica criado o Programa Estadual de Regularização de Terras, que autoriza a Fazenda do Estado a transigir e a celebrar acordos, judicialmente ou administrativamente, para fins de alienação, com vistas a prevenir demandas ou extinguir as que estiverem pendentes, em todas as fases dos seguintes processos:

I- Discriminatórios;

II- Reivindicatórios;

III- regularização de posses em terras devolutas.

Artigo 2º - A área objeto dos acordos e transações a que se refere esta lei, não poderá ultrapassar o limite estabelecido no parágrafo 1º do artigo 188 da Constituição Federal, salvo naquelas ações discriminatórias ajuizadas e sem o trânsito em julgado declarando devolutas as terras, em respeito ao parágrafo 2º do artigo 1.245, do Código Civil.

49. Passa-se, então, a identificação objetiva das inconstitucionalidades materiais:



III.I.I - Incompatibilidade com a função social da propriedade (art. 5º, caput e XXIII) - Política de desenvolvimento urbano (art. 182, caput, §§1º e 2º) - Política agrícola e Plano nacional de reforma agrária e a compatibilização da destinação de terras públicas e devolutas (art. 188, caput) – Direito a moradia (art. 6º) -Objetivos fundamentais da República de construção de uma sociedade justa e o erradicação da pobreza, marginalização e redução das desigualdades sociais (art. 3º, I e III) - Regime jurídico constitucional da usucapião especial urbano e rural (arts. 183 e 191)

50. A Lei Estadual n.º 17.557/22 distancia-se do cumprimento das metas entabuladas pela carta magna. Ela autoriza transferência em massa de bens públicos para pessoas de média e alta renda, visando a satisfação de interesses particulares, em claro prejuízo à população mais necessitada, o que causará grave e irreversível impacto na estrutura fundiária em todo território nacional, seja por incentivar a “grilagem” e o aumento de conflitos agrários, seja por suprimir as condições mínimas para continuidade daquelas políticas constitucionais.

51. A aplicação da lei impugnada resultará em um dos maiores processos de perda de patrimônio público da história do Estado de São Paulo, além de promover sensível aumento do quadro de concentração de terras nas mãos de poucos.

52. Essa liquidação inconstitucional, inaceitável e ruínosa de bens públicos em proveito de interesses de poucos particulares deve ser cessada ante ausência de discussões com a sociedade civil da pauta de valores sobre a terra, sua utilização consciente, bem como para os fins de titulação e regularização fundiária.

53. A distinção entre à Lei Estadual impugnada e as políticas públicas já existentes, inclusive, consubstanciadas em leis federais conforme já informado

é que estas buscam garantir a isonomia, tratando de forma diferente os desiguais, garantindo os fundamentos constitucionais e os objetivos da República, que asseguram a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais.

54. Ainda assim, supostos benefícios econômicos (vale lembrar, não comprovados) não podem se sobrepor à função social da propriedade, sendo certo que não se pode, sob qualquer argumento, retirar os direitos sociais dos programas e discussões referentes à reforma agrária ou da política urbana.

**III.I.II - Proteção do meio ambiente (art. 225, caput, §1º, I, II, III e VII, §§2º e 4º)
- Indisponibilidade de terra devoluta estadual necessária à proteção dos ecossistemas naturais (art. 225, §5º)**

55. Em que pese a Lei combatida pretensamente ampliar as hipóteses de regularização, ela reduziu amplamente as exigências urbanísticas e ambientais necessárias para que essas regularizações sejam consideradas adequadas para uma vida digna. **Em realidade nada trás sobre este tema, a fim de acobertar a verdadeira intenção de sua criação, qual seja, a de privilegiar grandes latifundiários com a regularização indevida de suas terras ou de parte delas.**

56. Coerente com esse propósito de promover o meio ambiente equilibrado e o cumprimento da função social da propriedade, foi editado o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001), do qual se destaca o art. 2º:



Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

[...]

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

57. A **Lei Estadual n.º 17.557/22** se choca com todas essas diretrizes constitucionais e legais: resente-se de participação popular, não leva em conta planos diretores nem o licenciamento ambiental e urbanístico. Suas disposições, além de terem sido positivadas sem prévia elaboração de estudos técnicos e participação, ampliam indevidamente as hipóteses de regularização fundiária (para alcançar não apenas ocupações destinadas a moradia, mas também para fins profissionais ou comerciais) e, mais grave, confere clara prevalência à titulação dos imóveis em detrimento do conjunto de medidas urbanísticas, sociais e ambientais indispensáveis ao desenvolvimento sustentável das cidades, tudo sem levar em conta os planos diretores, elementos urbanístico essencial, nos termos da própria Constituição.

58. Quanto à desconsideração, na lei impugnada, da competência conferida aos Municípios pela Constituição da República para regulamentar o

parcelamento, ocupação e uso do solo, verifica-se com meridiana clareza que **em nenhum dispositivo de sua redação** consta o dever de observância dos planos diretores nos municípios por ela potencialmente atingidos.

III.I.III - Violação da alienação do patrimônio da união sem respeito ao interesse público (arts. 1º, III, 5º, inciso XXIII, art. 6º, art. 23, I, VI, VII e IX, art. 48, VIII, art. 59, art. 170, II, III e IV, art. 182, §2º, 183, 184, 186, 187, 188, 191 e 225, todos da CF/88) – Entrega de terras públicas a grileiros e grandes exploradores.

59. Inicialmente, é preciso esclarecer que a legislação brasileira, historicamente e em conformidade com os preceitos constitucionais, sobretudo aqueles previstos nos artigos 6º, que trata do direito à moradia, 1º, inciso III e 5º, XXIII, **visa a priorizar a regularização fundiária da população de baixa renda**, conforme se verifica ao observarmos a alínea c, do inciso II, do artigo 4º da Lei nº 11.124, de 2005, **o qual dispõe sobre a necessidade de utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social**. Some-se a isso a previsão constante no inciso XIV, do artigo 2º, da Lei nº 10.257, de 2001, o qual estabelece como diretriz geral a regularização fundiária da população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação.

60. **Nos termos do artigo 188 da Constituição Federal, “a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano**



nacional de reforma agrária". No entanto, nenhum dos artigos da Lei impugnada preza por esta compatibilização. Em verdade, dela se distancia.

61. Isto porque, o plano de fundo que se constata com a criação da Lei estadual *é a tentativa de incluir natureza econômica à propriedade pública que, no Brasil, conforme informado, deve ter, em primeiro lugar, destinação social, justamente para manutenção de sua ordem, bem como para o desenvolvimento isonômico da nação.*

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

Os bens públicos estão predestinados a atender a fins públicos e não a fins particulares, o que não passou despercebido pela doutrina brasileira. (...) os bens servem de meios a fins públicos e, portanto, a Administração não pode dispor dos bens de acordo com a sua vontade, mas sim, está obrigada a usá-los de modo a privilegiar o atendimento aos fins públicos previstos em lei.¹⁹

63. Como componentes da propriedade pública, as terras, assim como a fauna, flora e reservas hídricas, têm relevantes funções públicas que devem atuar no sentido de concretização dos objetivos da República, quais sejam:

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

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

¹⁹ DA ROCHA, Silvio Luís. *Função Social da Propriedade Pública*, São Paulo: Malheiros, 2005.



IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

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

65. O **artigo 2º, da Lei Estadual n.º 17.557/22** restringiu a possibilidade de acordos e transações no caso de terras públicas que excedam 2.500 (dois mil e quinhentos) hectares.²⁰

66. Tal previsão, contudo, ao permitir a regularização de grandes áreas de propriedade do Estado, incluindo áreas de até 2.500 hectares, autorizará o acesso a esses imóveis a grandes invasores, que podem ser, inclusive, grileiros, em total **desconformidade com o cumprimento da função social da propriedade pública**, previsto no inciso XXIII, do artigo 5º da Constituição Federal.

67. O **artigo 185** prevê que as pequenas e médias propriedades, assim como as produtivas, são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, somado a isso, o **artigo 188**, ambos da Constituição Federal, dispõem que a

²⁰ Artigo 2º - A área objeto dos acordos e transações a que se refere esta lei, não poderá ultrapassar o limite estabelecido no parágrafo 1º do artigo 188 da Constituição Federal, salvo naquelas ações discriminatórias ajuizadas e sem o trânsito em julgado declarando devolutas as terras, em respeito ao parágrafo 2º do artigo 1.245, do Código Civil.

destinação de terras públicas e devolutas deve ser compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

68. Dessa forma, a instituição do “Programa de Regularização de Terras”, proposto pelo Governo do Estado de São Paulo não observa os preceitos constitucionais acima elencados, pois não está compatibilizado com a política agrícola, tampouco com o plano nacional de reforma agrária, afrontando os preceitos constitucionais definidores de condições e restrições tanto para a promoção da reforma agrária quanto para a alienação de terras públicas e devolutas, previstos nos artigos 185, 186, 187 e 188 da Constituição Federal.

III.IV - Violação à vedação de retrocesso em direitos fundamentais e descumprimento dos objetivos da república

69. A Lei Estadual n.º 17.557/22 desconsidera diversos comandos normativos dos subsistemas jurídicos ligados aos institutos de que trata, tanto no nível constitucional quanto no legal.

70. Promove severo retrocesso em matéria de direitos fundamentais, o que é vedado pelo dever de progressividade assumido pelo Brasil no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e no Protocolo de São Salvador, o qual contém regra específica que obriga os estados a adotar medidas para assegurar progressiva prestação dos direitos sociais (art. 1º).

Esta Suprema Corte, ademais, já endossou tal posição:



[...] A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. – O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. – A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstando-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados. (STF. Ag Reg. no RE 639.377. Segunda Turma. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 23.08.11)

71. A mera facilitação da transferência de terras públicas a pessoas de média e alta renda – permitida pelas disposições da Lei Estadual n.º 17.5557/22 – viola ainda os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, arrolados no art. 3º, I a III, da Constituição da República.

72. Promove concentração de renda e acentua a obscena desigualdade socioeconômica brasileira, de modo que se contrapõe aos objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir desenvolvimento sustentável (considerando os impactos negativos da desigualdade sobre o desenvolvimento dos países), erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.



73. Em matéria de tutela do mínimo existencial, a doutrina e a jurisprudência nacional²¹ reconhecem a legitimidade da intervenção do Judiciário diante de violações comissivas ou omissivas perpetradas pelos demais poderes.

²¹ *Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle da intervenção do Poder Judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal. Inoponibilidade do arbitrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. Considerações em torno da “cláusula da reserva do possível”. Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do “mínimo existencial”. Viabilidade instrumental da Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental no processo de concretização das liberdades positivas (direitos constitucionais de segunda geração). (STF. ADPF 45. Plenário. Rel. Min. Celso de Mello. Publicado em 04.05.04)*

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE – ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA – EDUCAÇÃO INFANTIL – DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, art. 208, IV) – COMPREEN SÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO – DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, art. 211, § 2º).

– A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV).

– Essa prerrogativa jurídica, em conseqüência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor “das crianças de zero a seis anos de idade” (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal.

– A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. – Os Municípios – que atuarão prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) – não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento de crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou mera oportunidade, a eficácia deste direito de índole social.

– Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao poder Judiciário, de terminar, ainda que em bases excepcionais, especialmente as hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão – por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre elas incidem em caráter mandatário – mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à reserva do possível.

(STF. Ag. Reg. no RE 410.715. Segunda Turma. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 22.11.05)

74. Constata-se, portanto, que para além do retrocesso a direitos fundamentais, a **Lei Estadual n.º 17.557/22** ofende o direito ao mínimo existencial em sua dupla perspectiva (negativa e positiva), seja por suprimir condições materiais básicas da população de baixa renda para acesso a vida digna (como é o caso de moradia adequada), seja por descumprir o dever prestacional do Estado de satisfazer, na maior medida possível, os direitos fundamentais, **especialmente a favor dos segmentos compostos por pessoas economicamente mais necessitadas.**

IV – Da Concessão de Medida Cautelar

IV.I – Dos requisitos para concessão de medida cautelar em ação objetiva de controle de constitucionalidade

75. Como é cediço, a concessão de medida cautelar somente será deferida quando for constatado no caso posto sob análise elementos demonstradores da probabilidade do direito (*fumus boni iuris*), e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*), visando, via de regra, a suspensão da eficácia do ato normativo impugnado até o julgamento final do processo.

76. Pelo já exposto, mostra-se evidente a ocorrência dos requisitos acima referidos, como se verificará, resumidamente, a seguir.

IV.I.I – Da probabilidade do direito (*fumus boni iuris*)

77. Está suficientemente caracterizada a probabilidade do direito pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial e sobretudo pela existência de

precedentes do Supremo Tribunal Federal em relação a diversos aspectos da inconstitucionalidade da lei impugnada, conforme aqui expostos.

78. O artigo 5º, *caput*, XXII, XXVI, da Constituição Federal são claros no sentido de proteção ao direito de propriedade privada. Entretanto, **em relação aos bens públicos, os artigos 23, I, VI e VIII, 182, caput, §§1º e 2º, 183, 184, 188, caput, 225 §5º protegem o bem público, principalmente quando da necessidade de seu desfazimento, limita e prioriza o ato a favor de políticas públicas de proteção à função social da propriedade, bem como ao de políticas de regulação fundiária e da reforma agrária, o que não foi levado em consideração pela norma impugnada.**

79. Desta feita, no que diz respeito a existência da probabilidade do direito, é cristalino ter sido violado as disposições legais pertinentes à matéria, que tenham por conteúdo a obrigatoriedade à devida motivação dos atos administrativos, busca da verdade material e legalidade.

V.I.II – Do dano ao resultado útil do processo (*periculum in mora*)

80. Por conseguinte, além de sinal de bom direito, há premência em que essa Corte conceda medida cautelar para esse efeito.

81. Caso não seja suspensa cautelarmente a Lei Estadual n.º 17.557/22, em sua integralidade, permitirá privatização em massa de bens públicos, conforme

notícia veiculada sobre o tema²², o que consolidará situações irreversíveis, como elevação do número de mortes em razão de conflitos agrários, aumento da concentração fundiária (por atender aos interesses do mercado imobiliário e de especuladores urbanos e rurais e privilegiando pequeno grupo de pessoas (fazendeiros), além de conceder anistia a grileiros e desmatadores.

82. Desta forma, caso a norma não seja suspensa, diversos atos negociais poderão ser realizados durante sua vigência, ao arrepio da constituição federal.

83. **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.**

84. É necessário, portanto, que a disciplina inconstitucional imposta pela norma tenha sua eficácia suspensa o mais rápido e, ao final, invalidada por decisão definitiva desta Suprema Corte Constitucional.

85. Citados efeitos negativos decorrentes da vigência da Lei Estadual n.º 17.557/22, configurando o *periculum in mora*, ocorrem ao passo em que a legislação combatida está em vigor, produzindo plenos efeitos, mesmo sob claros aspectos de sua inconstitucionalidade.

86. Some-se a isso a necessidade de que se suspenda, com urgência, as renúncias de receita que já poderão ser concedidas pelo Estado de São Paulo, sem a prévia estimativa de reflexos orçamentários e financeiros, conforme dispõe o

²² <https://g1.globo.com/sp/presidente-prudente-regiao/noticia/2022/07/21/governo-do-estado-de-sao-paulo-promulga-lei-que-permite-a-regularizacao-fundiaria-de-terras-consideradas-devolutas.ghtml>

artigo 113 do ADCT, **constituindo verdadeira dilapidação do patrimônio público**, que não pode ser admitida. A cada dia em que se permite a aplicabilidade da lei combatida, é enorme o prejuízo aos cofres públicos e ao povo brasileiro.

V.II – Do conteúdo da medida cautelar pleiteada

87. Diante do quanto ressaltado, se requer a concessão de medida cautelar, em regime de excepcional urgência, portanto, com seu deferimento *in limine*, previamente a intimação das autoridades responsáveis pelo ato normativo objeto desta ação de controle de constitucionalidade, **suspendendo a eficácia da Lei do Estado de São Paulo n.º 17.557/22 – e por consequência do Decreto n.º 67.151/2022-, ambos em sua integralidade, resguardando assim prementes violações aos artigos 3º, I e III, art. 5º, caput e XXIII, art. 6º, caput, art. 23, I, VI e VIII, art. 182, caput, §§1º e 2º, artigos 185, 186, 187, 188 e 191, art. 225, caput, §1º, I, II, III e VII, §§2º, 4º e 5º, art. 113, ADCT até que seja levada ao Plenário para referendo e posterior julgamento do mérito.**

88. Caso Vossa Excelência assim não considere a medida mais proporcional e razoável, diante do imperativo de regularização fundiária, nos termos em que a Constituição da República, se requer, alternativamente, a concessão de medida cautelar com alcance menos restritivo, porém, permitindo, ainda, promover a regularização de imóveis urbanos e rurais, **mas tão somente para a população mais vulnerável da sociedade (baixa renda), proteção garantida pelas políticas de reforma agrária, nos termos da Constituição Federal, art. 188 e seus parágrafos.**

89. É cediço que a natureza declaratória das decisões em controle abstrato de constitucionalidade, têm por objeto extirpar da ordem jurídica lei ou ato normativo impugnado, declarando sua nulidade.

90. Entretanto, é reconhecida também a viabilidade de a Corte Constitucional, em circunstâncias excepcionais, transmutar os efeitos dessa declaração de nulidade, permitindo a modulação temporal da eficácia de suas decisões, assim como delimitar o sentido e alcance da interpretação adequada do dispositivo questionado.

91. Em suma, requer seja, alternativamente, **concedida medida cautelar no sentido de suspender apenas a produção de efeitos que digam respeito a alienações regulativas de terras que tenham por objetivo a garantia do direito a moradia, em área urbana ou área rural, À POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA, com os limites mínimos de unidade imobiliária urbana (segundo os parâmetros da legislação de zoneamento de cada Município, ou mesmo 125m², conforme artigo 4º, I, da Lei 6.766/79²³) e rural, para a população mais vulnerável da sociedade, proteção garantida pelas políticas de reforma agrária, nos termos da Constituição Federal, art. 188 e seus parágrafos. (de acordo com o cálculo de fração mínima de parcelamento rural, prevista no artigo 8º, da Lei n.º 5.868/72²⁴).**

VI – Dos Pedidos e Requerimentos

92. Pelo exposto, requer que esse Egrégio Supremo Tribunal Federal receba a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade e:

²³ Lei n.º 6.766/79 - Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

²⁴ Lei n.º 5.868/72 - Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências.



92.1. Em razão da excepcional urgência, por decisão monocrática de Vossa Excelência e sem a intimação prévia dos interessados, **conceda medida cautelar suspendendo a eficácia da Lei do Estado de São Paulo n.º 17.557/22, em sua integralidade, e, por arrastamento o decreto que a regulamenta**, nos termos do artigo 10, §3º, da Lei n.º 9.868/99, a ser oportunamente submetida a referendo do Plenário desta Suprema Corte Constitucional;

92.2. Alternativamente, em não sendo considerada adequada a suspensão completa da eficácia do ato impugnado, que seja **concedida medida cautelar no sentido de suspender apenas a produção de efeitos que digam respeito a alienações regulativas de terras que tenham por objetivo a garantia do direito a moradia, em área urbana ou área rural, À POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA, com os limites mínimos de unidade imobiliária urbana (segundo os parâmetros da legislação de zoneamento de cada Município, ou mesmo 125m², conforme artigo 4º, I, da Lei 6.766/79²⁵) e rural, para a população mais vulnerável da sociedade, proteção garantida pelas políticas de reforma agrária, nos termos da Constituição Federal, art. 188 e seus parágrafos e de acordo com o cálculo de fração mínima de parcelamento rural, prevista no artigo 8º, da Lei n.º 5.868/72²⁶**, nos termos do artigo 10, §3º, da Lei n.º 9.868/99, a ser oportunamente submetida a referendo do Plenário desta Suprema Corte Constitucional;

92.3. Sejam colhidas informações do Governo do Estado de São Paulo e da Assembleia Legislativa da respectiva Unidade Federativa, no prazo de 10 (dez) dias. Ato contínuo, sejam ouvidas a Advocacia-Geral da União e a

²⁵ Lei n.º 6.766/79 - Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

²⁶ Lei n.º 5.868/72 - Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências.



Procuradoria-Geral da República, no prazo de 15 (quinze) dias, nos termos dos artigos 103, §§ 1º e 3º, da Constituição Federal e artigo 8º, da Lei n.º 9.868/99;

92.4. Ao final, seja julgado **PROCEDENTE** o pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º e 3º, ambos da Lei do Estado de São Paulo n.º 17.557, de 21 de julho de 2022, por ofensa aos artigos 3º, I e III, art. 5º, caput e XXIII, art. 6º, caput, art. 23, I, VI e VIII, art. 182, caput, §§1º e 2º, artigos 185, 186, 187, 188 e 191, art. 225, caput, §1º, I, II, III e VII, §2º, 4º e 5º, da Constituição Federal e art. 113, ADCT e a consequente declaração de inconstitucionalidade dos demais artigos da referida legislação estadual e do Decreto Estadual n.º 67.151/2022, por arrastamento;

92.5. Subsidiariamente, seja declarada a parcial inconstitucionalidade do artigo 2º, caput, da Lei do Estado de São Paulo n.º 17.557, de 21 de julho de 2022, declarando que a política de regularização de terras prevista no citado ato impugnado **somente se compatibiliza com a ordem constitucional se realizada visando a regularização de terras públicas para a garantia do direito a moradia da população de baixa renda**, com os limites máximos de unidades mobiliárias urbanas e rurais previstas em leis, respeitando o estipulado nos artigos 182, 183, 184 e 188 da Constituição Federal.

92.6. Levando-se em consideração este estado permanente de coisas inconstitucionais, em todos os casos acima informados, devem Vossas Excelências delimitar, de uma vez por todas, no sentido de que todas as terras devolutas existentes somente deverão ser objeto de reformas e regularizações **para a garantia do direito à moradia urbana ou rural da população de baixa renda.**

92.7. Em caso de eventual revogação da lei impugnada no curso do presente processo, que permaneça a análise de sua legitimidade constitucional, a fim de que sejam anuladas as consequências inconstitucionais decorrentes da aplicação da Lei do Estado de São Paulo n.º 17.557, de 21 de julho de 2022, durante sua vigência.

92.8. Por fim, requer que todas as publicações e intimações sejam feitas em nome dos advogados **MARCIO CALISTO CAVALCANTE, inscrito na OAB/SP sob o n.º 263.656 e EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO, OAB/DF sob o n.º 4.935.**

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília, em 19 de dezembro de 2022.

Eugênio José Guilherme de Aragão
OAB/DF 4.935

Marcio Calisto Cavalcante
OAB/SP 263.656

Angelo Longo Ferraro
OAB/DF 37.922

Jemima De Moura Cruz Gomes
OAB/SP 295.250

Marcelo Winch Schmidt
OAB/DF 53.599

Fabio Mariano
OAB/SP 251.022

Miguel Novaes
OAB/DF 57.469

Alexandre H. M. Cammarosano
Kopczynski
OAB/SP 353.063

Maria Eduarda Praxedes Silva
OAB/DF 48.704