

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.771 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: COMISSÃO PASTORAL DA TERRA
ADV.(A/S)	: RODRIGO DE MEDEIROS SILVA E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: SIND EMP COMP VENDA LOC ADM IMOV RESID COMERC SAO PAULO
AM. CURIAE.	: AELO-ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE LOTEAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO
ADV.(A/S)	: OLIVAR LORENA VITALE JUNIOR E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: PEDRO AUGUSTO MACHADO CORTEZ

COMPLEMENTO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

O julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 5.771/DF; 5.787/DF; 5.883/DF; e 6.787/DF foi iniciado na sessão do Plenário Virtual realizada entre **6 e 13 de dezembro de 2024**.

Naquela assentada, proferi voto, como Relator dos feitos, **não conhecendo das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 5.771/DF e 5.883/DF e julgando improcedentes os pedidos veiculados nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 5.787/DF e 6.787/DF.**

Houve, então, pedido de vista do Ministro **Flávio Dino**.

O julgamento foi retomado na sessão do Plenário Virtual realizada entre os dias **16 e 23 de maio de 2025**, na qual o Ministro **Flávio Dino** proferiu voto-vista divergente pelo **não conhecimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.883/DF; pelo conhecimento integral da ação direta de inconstitucionalidade nº 6.787/DF e pela improcedência de**

seu pedido; pelo conhecimento em parte das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 5.771/DF e 5.787/DF e pela parcial procedência dos pedidos nelas veiculados, nos termos do voto de Sua Excelência.

A divergência foi acompanhada pela Ministra **Cármem Lúcia**.

Ato contínuo, pediu destaque o Ministro **Gilmar Mendes**, posteriormente cancelado, ensejando o retorno do julgamento para o ambiente virtual.

Pois bem.

Após detida e verticalizada análise dos relevantes fundamentos trazidos no voto divergente proferido pelo Ministro Flávio Dino, reajusto, parcialmente, o voto por mim proferido, em sentido integralmente convergente à posição externada por Sua Excelência.

No presente complemento ao voto, apresento tão somente os fundamentos que me levaram a readequar meu posicionamento originário em determinados pontos específicos, que foram objeto da divergência veiculada pelo Ministro **Flávio Dino**, mantendo-se hígidas as razões veiculadas em meu voto quanto a todas as demais questões discutidas nas presentes ações diretas de inconstitucionalidade.

Passo, de início, a uma questão preliminar.

1. Preliminar

Em meu voto, não conheci da ADI nº 5.883/DF, ante a ilegitimidade ativa **ad causam** do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), por ausência de pertinência temática, ponto em que não há, até o momento, divergência.

Não conheci, ademais, da ADI nº 5.771/DF, por não ter o requerente se desincumbido do ônus de impugnar especificadamente cada qual dos dispositivos questionados. No ponto, o Ministro **Flávio Dino** votou pelo conhecimento, em parte, da referida ação, bem como da ADI nº 5.787/DF, com o fundamento, em síntese, de incidir no caso a diretriz segundo a qual “a interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e

observará o princípio da boa-fé” (§ 2º do art. 322 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil), de modo que, conquanto não tenha havido a impugnação específica em relação a todos os dispositivos objeto da ação, na perspectiva de Sua Excelência, “com certeza o ônus processual foi satisfeito em relação a determinados dispositivos legais, sendo plenamente possível, em análise sistemática do conjunto da postulação, conhecer os limites objetivos da pretensão”.

Nesse sentido, o Ministro **Flávio Dino** conheceu de ambas as referidas ações especificamente quanto aos seguintes dispositivos:

**“PRIMEIRA PARTE – DAS MODIFICAÇÕES NA LEI
Nº 11.952/2009 – A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO
TERRITÓRIO DA AMAZÔNIA LEGAL**

1. A regularização de ocupações de até 2.500 hectares no território da Amazônia Legal (Lei nº 13.465/2017, art. 4º, no que modifica o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952/2009);
2. Venda de terras da União por valores irrisórios, inferiores a 10% do preço de mercado (Lei nº 13.465/2017, art. 4º, no que modifica o § 1º do art. 12 da Lei nº 11.952/2009);
3. A extinção antecipada das condições resolutivas do título de domínio ou concessão de direito real de uso (Lei nº 13.465/2017, art. 4º, no que modifica o § 2º do art. 15 da Lei nº 11.952/2009);
4. Dispensa de vistoria para fins de verificação do cumprimento das condições resolutivas (Lei nº 13.465/2017, art. 4º, no que modificou o **caput** do art. 16 e incluiu os §§ 1º, 2º e 3º todos da Lei nº 11.952/2009);
5. Transformação da zona rural em zona urbana para fins de regularização fundiária (Lei nº 13.465/2017, art. 11, I, expressão normativa ‘ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural’ e § 6º, art. 60 e art. 63);

SEGUNDA PARTE — MODIFICAÇÕES NA LEI Nº 8.629/93 — POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA

6. Compra de imóveis rurais em dinheiro para fins de reforma agrária (Lei nº 13.465/2017, art. 2º, na parte em que inclui o § 7º ao art. 5º da Lei nº 8.629/93);

7. Desapropriação para fins de reforma agrária — pagamento da complementação de indenização mediante precatório (Lei nº 13.465/2017, art. 2º, na parte em que inclui o § 8º ao art. 5º da Lei nº 8.629/93);

8. Insurgência contra suposta “precarização dos assentamentos” (Lei nº 13.465/2017, art. 2º, na parte em que incluiu os §§ 6º e 7º ao art. 17 da Lei nº 8.629/93);

9. Concessão de títulos dominiais ao invés de direito real de uso (Lei nº 13.465/2017, art. 2º, na parte em que modificou o § 4º do art. 18 da Lei nº 8.629/93);

TERCEIRA PARTE — DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA — LEI Nº 13.465/2017

10. Legitimação fundiária (Lei nº 13.465/2017, arts. 23 e 24);

11. Instalação diferida das infraestruturas essenciais (Lei nº 13.465/2017, art. 36, § 3º);

12. A aplicação dos novos instrumentos de regularização fundiária no território de Fernando de Noronha (Lei nº 13.465/2017, art. 106);

13. A criação do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (Lei nº 13.465/2017, art. 76).”

Após analisar a divergência quanto ao ponto, no que tange à admissibilidade das ações, compreendendo que, diante do conjunto da postulação e do princípio da boa-fé, vetores insertos na diretriz interpretativa contida no § 2º do art. 322 do Código de Processo Civil,

legislação aplicável, supletiva e subsidiariamente, no que couber, ao processo constitucional a que se submetem as ações diretas de inconstitucionalidade, regidas pela Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, **as petições iniciais das ADI nºs 5.771/DF e 5.787/DF permitem o conhecimento parcial de ambas as ações diretas de inconstitucionalidade, nos exatos limites em que houve impugnação específica**, conforme enumeração formulada no voto do Ministro Flávio Dino.

Com base nesses fundamentos, **no âmbito da cognoscibilidade**, reajusto, portanto, parcialmente, o voto por mim proferido, nos termos da divergência inaugurada pelo Ministro Flávio Dino, para **(i) não conhecer da ADI nº 5.883/DF; (ii) conhecer integralmente da ADI nº 6.787/DF; e (iii) conhecer em parte das ADI nºs 5.771/DF e 5.787/DF.**

Passo ao exame das divergências suscitadas quanto ao mérito.

2. Mérito

Sublinho não ter havido divergência quanto à análise da higidez formal dos dispositivos impugnados, com exceção de um único ponto específico, abordado no tópico 2.1.4 deste complemento, de modo que me encaminho aos dissensos que residem no exame sob o prisma material.

2.1 Da análise material

Conforme já antecipado, me atenho, nesse particular, aos pontos objeto de divergência pelo Ministro Flávio Dino.

De modo a facilitar a sistematização e a metodologia de julgamento, adoto a ordem de análise utilizada por Sua Excelência em seu voto-vista.

2.1.1 A regularização de ocupações de até 2.500 hectares no território da Amazônia Legal (§ 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, com a redação conferida pelo art. 4º da Lei nº 13.465, de

11 de julho de 2017)

A Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, promoveu diversas alterações na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, entre as quais a atribuição de nova redação ao § 1º de seu art. 6º, de modo a permitir a regularização fundiária de imóveis rurais no âmbito da Amazônia Legal até o limite de 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares).

Transcrevo, por oportuno, o inteiro teor do dispositivo impugnado:

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

§ 1º Serão regularizadas as ocupações de áreas não superiores a 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares).
(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017)”
(grifos nossos).

A redação originária do dispositivo era a seguinte:

“§ 1º Serão regularizadas as ocupações de áreas de até 15 (quinze) módulos fiscais e não superiores a 1.500ha (mil e quinhentos hectares), respeitada a fração mínima de parcelamento.”

Em meu voto, havia entendido que, à luz do art. 188 da Constituição, não se vislumbraria mácula à higidez da nova redação do dispositivo impugnado, que fixa como limite máximo para a regularização fundiária áreas de até 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares).

Nada obstante, diante dos fundamentos trazidos pelo Ministro **Flávio Dino**, reconsidero meu posicionamento original.

O alargamento do âmbito de imóveis suscetíveis à regularização

fundiária, que se restringia anteriormente às pequenas e médias propriedades (até 15 módulos fiscais), **consubstanciou esvaziamento do conteúdo normativo inserto no art. 188 da Constituição, que condiciona a destinação de terras públicas e devolutas à política agrícola e ao plano nacional de reforma agrária**, porquanto, em sentido contrário ao preconizado constitucionalmente, **subverteu a lógica subjacente à regularização fundiária ao estendê-la a verdadeiros latifúndios**.

Isso ocorreu, especialmente, pela extinção da limitação referente a 15 módulos fiscais, porquanto dispõem os municípios de margem considerável de atuação para definirem sua própria medida de módulo, conforme demonstrado minuciosamente pelo Ministro **Flávio Dino**:

“Cabe ter em perspectiva que a grande propriedade, para fins de reforma agrária, corresponde aos imóveis rurais de área superior a 15 módulos fiscais (Lei nº 8.629/93, art. 4º, I a III), mas cada Município brasileiro possui sua própria medida de módulo fiscal — definida pelo INCRA em conformidade com as características da agricultura praticada em cada região —, podendo a extensão do módulo fiscal variar entre 05 a 110 hectares.

De acordo com a sistemática anterior, independentemente da extensão do módulo fiscal na região, a regularização jamais abrangeria as grandes propriedades latifundiárias, pois limitado o benefício aos imóveis de até 15 módulos fiscais (pequenas e médias propriedades) estendendo-se, no máximo, por até 1.500 hectares.

Após a reforma legislativa, no entanto, **aboliu-se o limite de até 15 módulos fiscais**, autorizando-se a regularização de áreas de até 2.500 hectares. Esse novo parâmetro descaracteriza a ideia de democratização do acesso à terra, pois tamanha extensão de terras, considerados os valores do módulo fiscal (05 a 110 hectares), **autoriza a regularização fundiária de grandes propriedades rurais com até 500 módulos fiscais (2.500 he/05**

he).

Na realidade, segundo as definições do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64, art. 4º, c/c o 46, § 1º, 'b'), **caracteriza latifúndio por extensão** o imóvel rural cuja área supere **seiscentas vezes (600x)** o valor do módulo rural (área mínima necessária à subsistência de uma família camponesa). A Instrução Especial nº 05/2022, do INCRA, estabelece o valor mínimo do módulo rural **em 02 hectares**, conforme a atividade praticada e as características da região. Em tal contexto, um imóvel de 2.500 ha teria superado **mil duzentas e cinquenta vezes (1250x)** o valor do módulo rural (MR), caracterizando, sob o prisma legal, **um verdadeiro latifúndio**” (grifos no original).

Na prática, portanto, **autorizou-se a submissão à regularização fundiária de até grandes propriedades rurais**. Ao assim dispor, a nova redação do § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952/09 **subverte a própria lógica original da Política de Regularização Fundiária da Amazônia Legal**, de prestigiar a agricultura familiar, exercida em pequena propriedade rural, e a produção em média escala, como bem pontuado pelo Ministro **Flávio Dino**.

Foi, portanto, descaracterizado o princípio da democratização do acesso à terra, comprometendo a plena consecução do direito fundamental social à moradia (art. 6º, **caput**) e se distanciando do objetivo da República de erradicação da pobreza e da marginalização e de redução das desigualdades sociais e regionais (inciso III do art. 3º).

Considero eivado de inconstitucionalidade material, portanto, o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, com a redação conferida pelo art. 4º da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

2.1.2 Alienação e concessão de direito real de uso de imóveis públicos da União no âmbito da Amazônia Legal (§ 1º do art. 12 da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, com a redação conferida pelo art. 4º da

Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017)

A Lei nº 13.465, de 2017, também alterou a Lei nº 11.952, de 2009, para **instituir novos critérios de avaliação de imóveis aptos à alienação e, em determinados casos, à concessão de direito real de uso.**

Nesse sentido, confira-se a nova redação do § 1º do art. 12 da lei em comento:

“Art. 12. Na ocupação de área contínua acima de um módulo fiscal e até o limite previsto no § 1º do art. 6º desta Lei, a alienação e, no caso previsto no § 4º do art. 6º desta Lei, a concessão de direito real de uso dar-se-ão de forma onerosa, dispensada a licitação. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017)

§ 1º O preço do imóvel considerará o tamanho da área e será estabelecido entre 10% (dez por cento) e 50% (cinquenta por cento) do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo Incra, com base nos valores de imóveis avaliados para a reforma agrária, conforme regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017) (grifos nossos).

A redação originária do dispositivo era a seguinte:

“Art. 12. Na ocupação de área contínua acima de 1 (um) módulo fiscal e até 15 (quinze) módulos fiscais, desde que inferior a 1.500ha (mil e quinhentos hectares), a alienação e, no caso previsto no § 4º do art. 6º desta Lei, a concessão de direito real de uso dar-se-ão de forma onerosa, dispensada a licitação, ressalvado o disposto no art. 7º.

§ 1º A avaliação do imóvel terá como base o valor mínimo estabelecido em planilha referencial de preços, sobre

o qual incidirão índices que considerem os critérios de ancianidade da ocupação, especificidades de cada região em que se situar a respectiva ocupação e dimensão da área, conforme regulamento” (grifos nossos).

A nova disciplina instituída quanto à alienação de imóveis públicos **extinguiu os requisitos de antiguidade da ocupação e de localização da terra e fixou percentuais de desconto conforme a extensão do imóvel**, estabelecendo o valor a ser pago pela terra em patamares que variam entre 10% a 50% do valor de tabela regulamentadora do INCRA.

Conforme demonstrado à saciedade no voto-vista do Ministro **Flávio Dino, as referidas alterações normativas ocasionaram, na prática, em determinadas hipóteses, a possibilidade de alienação de terras públicas por valores ínfimos**. Essa circunstância permite seja aferida densidade normativa suficiente no dispositivo questionado apta a evidenciar violação da Constituição da República.

O esvaziamento das salvaguardas legais para alienação e para a concessão de direito real de uso de imóveis públicos submetidos à disciplina da regularização fundiária em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, **deve ser compreendido em conjunto com a flexibilização do âmbito de incidência das áreas aptas a serem regularizadas**, conforme analisado no item anterior, por meio do qual se permitiu fossem alcançadas áreas contínuas acima de um módulo fiscal até o limite previsto de 2.500 ha (nova redação do § 1º do art. 6º).

A situação torna-se mais dramática na medida em que, nessas hipóteses (caput do art. 12), é dispensada a licitação, sem ressalvas.

Esses três fatores em conjunto resultam em um quadro no qual a alienação e a concessão de direito real de uso de imóveis públicos da União de alta relevância estratégica, social e ambiental, por consubstanciarem terras situadas em áreas da Amazônia Legal, encontram-se submetidas a uma disciplina legal que não institui **standards** satisfatórios mínimos aptos a salvaguardar que as referidas

operações ocorram em um contexto de conformidade constitucional.

Isso porque **o atual cenário de destinação das referidas terras públicas vai na contramão do plano nacional de reforma agrária**, por permitir que os referidos imóveis sejam alienados por valores irrisórios, não condizentes com suas especificidades concretas, tendo sido retirados os mecanismos legais que permitiam fosse melhor apurado o justo valor das terras em questão. Nesses termos, **entendo haver violação, por conseguinte, do art. 188, caput, da Constituição da República**.

Pelas mesmas razões, constata-se um distanciamento da função social da propriedade (arts. 5º, inciso XXIII; e 170, inciso III, da Constituição), na medida em que as terras públicas em comento deixam de servir aos propósitos da política agrícola e da regularização fundiária, comprometendo-se, nesses termos, ainda, a efetivação do direito social à moradia (**caput** do art. 6º), especialmente às populações vulneráveis.

Essa situação vulnera, de igual modo, **o patrimônio público**, cuja conservação é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (inciso I do art. 23 da Constituição), sendo um valor cuja defesa se encontra presente em outras oportunidades no texto constitucional (v.g. arts. 5º, inciso LXXIII; e 129, inciso III).

Por fim, não se deve olvidar que **as alterações operadas em 2017 ostentam potencial de consubstanciar violação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição)**.

O esvaziamento dos critérios para alienação das terras públicas situadas na Amazônia Legal, somado à ampliação do arco de abrangência das áreas sujeitas à regularização fundiária (tudo isso com dispensa de licitação), representa verdadeiro **convite à atuação de grileiros e ao desmatamento ilegal**. Conforme acentuado pelo Ministro Flávio Dino,

“as terras públicas constitucionalmente destinadas à reforma agrária tornam-se vulneráveis à atuação dos grileiros, amplamente favorecidos pela oportunidade de adquirir extensas áreas rurais de domínio público mediante

procedimento simplificado (venda direta e sem vistoria prévia) e por preços irrisórios, ínfimos e verdadeiramente aviltantes”.

No ponto, considero oportuno destacar trecho do voto por mim proferido no julgamento da ADI nº 7.775/RO (**de minha relatoria**, ainda não concluído); e da ADI nº 7.774/MT-MC-Ref (Rel. Min. **Flávio Dino**, Tribunal Pleno, DJe de 9/2/26) acerca do fenômeno do **land grabbing**:

“Em 2015, o Comitê Econômico e Social Europeu emitiu sinal de alerta sobre o tema [do **land grabbing**]¹. Segundo o órgão, não existe um sentido unívoco do que seria o **land grabbing**. No entanto, esse termo pode ser entendido como o processo de aquisição, em grande escala, de terras agrícolas, **sem consulta ou consentimento prévio da população local, limitando sua capacidade de gerir autonomamente a exploração agrícola, produzir alimentos e garantir a segurança alimentar.**

Lembrou o comitê que a terra, sendo um bem natural limitado que serve de base para a produção de alimentos, não deve ser compreendida como mercadoria convencional. Na ocasião, o órgão também realçou que, nos países onde ocorreu o **land grabbing**, a segurança alimentar foi afetada. Isso se deu muito por conta do fato de as matérias-primas vegetais e os produtos alimentares originados de terras capturadas terem sido exportados principalmente para os países de origem dos investimentos.

Apontou também o colegiado que o **land grabbing** enseja a expulsão de quem antes explorava os terrenos, dificulta que pequenos produtores readquiram suas terras e consolidem sua posição no mercado e impacta negativamente o desenvolvimento das comunidades rurais, podendo provocar

¹ Idem.

aumento de desemprego e custos sociais.

O **Transnational Institute**, em pesquisa dedicada ao assunto, também ressalta que inexistente um sentido único e globalmente aceito do **land grabbing**. Não obstante, aponta o instituto que a expressão envolve a captura do poder de decisão sobre '**como a terra deve ser usada**, por quem, por quanto tempo e para quais propósitos'² (grifo nosso), **tendo implicações negativas no controle democrático das terras**.

Além da captura em questão, usualmente o **land grabbing** envolve, diz o instituto, a aquisição de terras em proporções fora do padrão; o rompimento com o modelo de agricultura familiar e de um sistema agrícola diversificado e multifuncional; a reordenação das relações socioeconômicas e ecológicas; a atuação de atores que, tradicionalmente, não estão envolvidos com a agricultura; e a incidência de forças extraeconômicas que permitem que as terras sejam concentradas cada vez em menos mãos.

Pesquisadores vinculados à **FIAN International (FoodFirst Information and Action Network)** e ao **International Institute of Social Studies**, ressaltam que o **land grabbing** é fenômeno complexo, não devendo ser compreendido de maneira estática, técnica e restritiva. Destacam esses pesquisadores que a captura de terras envolve rede de investimentos, além de atores públicos e privados que nem sempre podem ser claramente separados³.

² TRANSNATIONAL INSTITUTE: Sylvia Kay, Jhonathan Peuch, Jennifer Franco. **Extent of farmland grabbing in the EU**. Study. Brussels: European Parliament, 2015. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU\(2015\)540369_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU(2015)540369_EN.pdf). Acesso em: 14 mai. 2025.

³ BORRAS Jr., Saturnino M.; et al. **Land grabbing and human rights: the involvement of european corporate and financial entities in land grabbing outside the European Union**. Brussels: European Parliament, 2016. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578007/EXPO_STU\(2016\)578007_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578007/EXPO_STU(2016)578007_EN.pdf). Acesso em: 14 mai. 2025.

Quanto aos impactos do **land grabbing** nos direitos humanos, eles afirmam, por exemplo, que:

a) uma das queixas mais frequentes das populações afetadas é o aumento da insegurança alimentar e nutricional. Segundo os pesquisadores, muitos casos de **land grabbing** teriam destruído a possibilidade de as pessoas produzirem seus próprios alimentos;

b) o **land grabbing** pode impedir que pessoas tenham acesso ao trabalho por meio da agricultura ou qualquer outro trabalho que exija acesso seguro e estável à terra;

c) em alguns casos, o **land grabbing** teria provocado o despejo de famílias e comunidades inteiras de uma área, violando o direito à moradia e rompendo os laços espirituais e culturais que as pessoas tinham com a terra (casos que ocorreram no Camboja e na Uganda);

d) em outros casos, o **land grabbing** teria afetado o acesso da comunidade a fontes de água, por elas estarem em áreas controladas; ou teria reduzido ou destruído a disponibilidade de água para o povo local, em razão de ela ter sido desviada ou excessivamente utilizada em empreendimentos como mineração (casos que ocorreram no Camboja e na Guatemala);

e) em algumas ocorrências, o **land grabbing** não teria gerado nem a quantidade de empregos prometida, compatível com o tamanho da comunidade afetada, nem condições salariais ou de trabalho razoáveis (casos que ocorreram em Moçambique e Zâmbia);

f) em alguns casos, embora o capturador de terras tenha dito que realizou consulta à comunidade, existiram problemas quanto à forma e a documentação da consulta, ou poucas evidências de que as pessoas afetadas realmente tinham possibilidade de se opor ao **land grabbing** (casos que ocorreram na Nigéria, na Tanzânia e em Moçambique).

A EcoRuralis, organização camponesa na Romênia, também indica que inexistia uma definição que capte completamente o que seria **land grabbing**⁴. De todo modo, da perspectiva da citada organização, há cinco pontos que se imiscuem no fenômeno. Nesse contexto, o **land grabbing**:

1º) abrange um grande tamanho de terra. Para saber qual quantidade de terra seria grande demais, deve ser analisada a realidade de cada país;

2º) **pode ser praticado por qualquer um, como, por exemplo: indivíduos, grupos e empresas, podendo elas ser privadas ou públicas, governamentais ou não governamentais, nacionais ou estrangeiras;**

3º) **envolve o controle geral de terras, podendo isso ser feito de diversas maneiras, como, por exemplo: por meio de direito de propriedade, arrendamentos, concessões, contratos de fornecimento que forcem o uso da terra de determinada maneira ou, ainda, pelo poder geral exercido sobre a região;**

4º) pode ocorrer ilegalmente ou, como na maioria das vezes, de maneira formalmente legal;

5º) enseja o uso das terras de forma prejudicial e para fins exclusivos, podendo acarretar a monocultura e métodos não agroecológicos ou a mudança do uso da terra para outro setor, como a especulação imobiliária, a mercantilização, o controle e a extração de recursos, afetando a **segurança alimentar, a administração da terra e os direitos humanos**.

A EcoRuralis enfatiza, ademais, que o fenômeno não se restringe a áreas agrícolas, podendo atingir também florestas.

Destaco também que o **land grabbing** pode afetar

⁴ ECORURALIS. **What is land grabbing?** A critical review of existing definitions. August, 2016. Disponível em: https://www.farmlandgrab.org/uploads/attachment/EcoRuralis_WhatIsLandGrabbing_2016.pdf. Acesso em: 6 jun. 2025.

negativamente os povos nativos. Não foi por acaso que o Parlamento Europeu emitiu resolução afirmando que, em alguns países, os conflitos civis relacionados com direitos fundiários causaram deslocamentos forçados de comunidades indígenas e propiciaram o **land grabbing**⁵.”

Nesse sentido, conforme já asseverei, as questões agrárias, muitas vezes, estão intrinsecamente relacionadas com conflitos de natureza penal, como a grilagem de terras, o desmatamento ilegal, a apropriação indevida de terras públicas, o esbulho possessório, entre outros (ADI nº 3.433/PA, **de minha relatoria**, Tribunal Pleno, DJe de 3/2/22).

Ademais, vale ressaltar que a Constituição da República estabelece que **a Floresta Amazônica brasileira é patrimônio nacional** e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais (§ 4º do art. 225). Para assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o texto constitucional impõe ao Poder Público, ainda, a preservação e a restauração dos processos ecológicos essenciais e a realização do manejo ecológico das espécies e ecossistemas (inciso I do § 1º do art. 225); a definição, em todas as unidades da Federação, de espaços territoriais e de seus componentes a serem especialmente protegidos (inciso III do § 1º do art. 225); e a proteção da fauna e da flora (inciso VII do § 1º do art. 225).

O regime protetivo cujo ponto nodal reside no art. 225 da Constituição “[c]uida-se de imperativo que se irradia por todo o ordenamento jurídico, devendo, portanto, orientar o legislador infraconstitucional em seu mister, como decorrência da supremacia da Constituição da República” (ADI nº 7.332/SC, **de minha relatoria**,

⁵ PARLAMENTO EUROPEU. **Resolução do Parlamento Europeu, de 3 de julho de 2018, sobre as violações dos direitos dos povos indígenas do mundo, incluindo a apropriação ilegal de terras**. P8_TA(2018)0279. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0279_PT.html. Acesso em: 6 jun. 2025.

Tribunal Pleno, DJe de 14/11/25), sendo certo que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, há muito, reconheceu o **direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado** como **direito fundamental**, que não advém tão somente do corpo da Constituição da República, sendo fonte normativa, de igual modo, os **tratados internacionais em matéria ambiental, considerados tratados internacionais sobre direitos humanos** (v.g. ADPF nº 708/DF, Rel. Min. **Roberto Barroso**, Tribunal Pleno, DJe de 28/9/22), para fins de incidência da cláusula geral de abertura presente no § 2º do art. 5º do texto constitucional.

Assim, considero que o dispositivo impugnado acarreta **violação do conteúdo do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**, inscrito no **caput** do art. 225 da Constituição da República, na medida em que propicia que áreas consideravelmente extensas situadas na Amazônia Legal, sob um aparente manto de legalidade, estejam potencialmente sujeitas, em maior grau, à grilagem de terras e ao desmatamento ilegal.

Todo esse contexto socioambiental evidencia que o dispositivo escrutinado distancia-se do objetivo da República de erradicação da pobreza e da marginalização e de redução das desigualdades sociais e regionais, subvertendo o dever-ser subjacente à regularização fundiária.

O novo regime de alienação e de concessão de direito real de uso de imóveis públicos submetidos à disciplina da regularização fundiária em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, viola, portanto, o imperativo de compatibilização da destinação de terras públicas e devolutas à política agrícola e ao plano nacional de reforma agrária (art. 188, **caput**); a função social da propriedade (arts. 5º, inciso XXIII; e 170, inciso III); a efetivação do direito social à moradia (art. 6º, **caput**); o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, **caput**, § 1º, incisos I, III, e VII, e § 4º); a conservação do patrimônio público (art. 23, inciso I); e o objetivo da República de erradicação da pobreza e da marginalização e de redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inciso III, da Constituição).

Constata-se, portanto, que **é materialmente inconstitucional o § 1º**

do art. 12 da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, com a redação conferida pelo art. 4º da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

Sublinho que, na linha deste voto, declarada a inconstitucionalidade do § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, com a redação conferida pelo art. 4º da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, tem-se o efeito repristinatório de sua redação originária, de modo que a referência ao referido dispositivo realizada pelo **caput** do art. 12 da Lei nº 11.952, de 2009, em sua novel redação, **deve ser lida como destinada às ocupações de área contínua acima de um módulo fiscal e até o limite de 1.500 ha (mil e quinhentos hectares), respeitada a fração mínima de parcelamento**, conforme estabelecido pela redação originária do § 1º do art. 6º.

2.1.3 Dispensa de vistoria para fins de verificação do cumprimento das condições resolutivas (art. 16, *caput* e §§ 1º, 2º e 3º, da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, modificado pelo art. 4º da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017)

Outro ponto que merece atenção é o referente à **dispensa de vistoria para fins de verificação do cumprimento das condições resolutivas**.

Transcrevo os dispositivos que densificam essa orientação:

“Art. 16. As condições resolutivas do título de domínio e do termo de concessão de uso somente serão liberadas após a verificação de seu cumprimento. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017)

§ 1º O cumprimento do contrato deverá ser comprovado nos autos, por meio de juntada da documentação pertinente, nos termos estabelecidos em regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017)

§ 2º Caso a análise de que trata o § 1º não seja suficiente para atestar o cumprimento das condições resolutivas, deverá

ser realizada vistoria. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017)

§ 3º A administração deverá, no prazo máximo de doze meses, contado da data do protocolo, concluir a análise do pedido de liberação das condições resolutivas. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017)''

No ponto, entendo despidiendo serem traçadas considerações mais aprofundadas quanto ao exame da higidez constitucional da referida disciplina normativa, tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal já se debruçou sobre situação análoga no julgamento da ADI nº 4.269/DF (Rel. Min. **Edson Fachin**, Tribunal Pleno, DJe de 1º/2/19), já dispondo essa Suprema Corte, assim, do ferramental necessário ao deslinde da questão.

Naquela oportunidade, cuidava-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Procuradoria-Geral da República contra os arts. 4º, § 2º; 13; e 15, §§ 1º, 4º e 5º, da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União na Amazônia Legal.

O Supremo Tribunal Federal, entre outras conclusões, conferiu interpretação conforme à Constituição ao art. 13 da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, **de modo a afastar quaisquer interpretações que concluam pela desnecessidade de fiscalização dos imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, devendo o ente federal utilizar-se de todos os meios referidos em suas informações para assegurar a devida proteção ambiental e a concretização dos propósitos da norma, para somente então ser possível a dispensa da vistoria prévia, como condição para a inclusão da propriedade no Programa de regularização fundiária de imóveis rurais de domínio público na Amazônia Legal.**

Quanto ao ponto, colhe-se do voto condutor do acórdão, proferido pelo Relator, Ministro **Edson Fachin**, o que segue:

''Como acima se sustentou, o direito ao meio ambiente

equilibrado foi assegurado a todos, de modo difuso, pelo texto constitucional, em seu art. 225, *caput*. Sendo assim, deve o legislador assegurar a máxima efetividade dos direitos fundamentais, restando vedado, de todo modo, proteção insuficiente à garantia desses direitos.

Em discussão pioneira sobre o tema, o e. Ministro Gilmar Mendes definiu os direitos fundamentais como expressando um postulado de proteção, também traduzido como proibição de proteção insuficiente:

‘Os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas como proibições de intervenção (Eingriffsverbote), expressando também um postulado de proteção (Schutzgebote). Pode-se dizer que os direitos fundamentais expressam não apenas uma proibição do excesso (Übermassverbote), como também podem ser traduzidos como proibições de proteção insuficiente ou imperativos de tutela (Untermassverbote).’ (HC 104410, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 06/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe062 DIVULG 26-03-2012 PUBLIC 27-03-2012)

De fato, a tutela desse direito mostra-se fragilizada diante da dispensa da vistoria prévia nos imóveis de até quatro módulos fiscais, se apenas essa medida for eleita para a verificação do cumprimento dos requisitos legais para a titulação do domínio ou concessão de direito real de uso.

É fato que o laudo de vistoria revela-se instrumento de fiscalização ambiental e socioeconômico de grande valia. Contudo, envolve custos financeiros e profissionais especializados em número suficiente para concluir as vistorias em tempo adequado, circunstância que pode eclodir na

paralisação do Programa e no abandono dos pequenos proprietários às situações de grilagem, de aumento da pobreza e de marginalização social.

Uma análise mais aprofundada da questão posta desautoriza simples conclusão pela retirada da norma do ordenamento jurídico, diante do risco de retrocesso em relação a essa política pública.

Como sustenta Mariana Carvalho de Ávila Negri:

‘Assim, a regularização fundiária das ocupações existentes no âmbito da Amazônia Legal, ao conferir o título de propriedade ao ocupante da terra pública, desempenha um papel fundamental naquela região. **Permite o desenvolvimento da Amazônia legal, com a atribuição de direitos e responsabilidades ao novo proprietário, garantindo, ainda, sua inclusão social a partir do acesso a políticas públicas e à tutela do Estado.** A propriedade tutelada por essa política, portanto, muito mais do que o atributo da exclusividade (...) **envolve a inclusão do ocupante de terras nas demais políticas públicas do Estado, a responsabilidade socioambiental do novo proprietário e o próprio desenvolvimento econômico e sustentável da região** (...).’ (NEGRI, Mariana Carvalho de Ávila. (Des)construindo a propriedade: a regularização fundiária na Amazônia Legal e a propriedade amazônica como uma nova instituição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 120.)

Portanto, faz-se necessário conjugar os interesses sensíveis que o problema da dispensa da vistoria prévia coloca.

A ausência do laudo de vistoria assume maior gravidade após a Lei nº 13.465/2017, que modificou vários dispositivos da Lei nº 11.952/2009. Com efeito, se antes a União ancorava-se

também na realização de vistoria final para a concessão definitiva do título de domínio ou do termo de concessão de uso, agora, a nova redação conferida ao artigo 16 não mais prevê referida exigência, comprovando-se o cumprimento das cláusulas resolutivas pela juntada de documentação pertinente. Compare-se as duas redações. A original assim dispunha:

‘Art. 16. As condições resolutivas do título de domínio e do termo de concessão de uso somente serão liberadas após vistoria.’

Na redação vigente, tem-se a seguinte dicção:

‘Art. 16. As condições resolutivas do título de domínio e do termo de concessão de uso somente serão liberadas após a verificação de seu cumprimento. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O cumprimento do contrato deverá ser comprovado nos autos, por meio de juntada da documentação pertinente, nos termos estabelecidos em regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)’

Ou seja, os imóveis de até quatro módulos fiscais, via de regra, não passarão por qualquer vistoria no processo de regularização fundiária.

O reconhecimento de sua inconstitucionalidade, contudo, não pode levar ao comprometimento dos propósitos dessa legislação, sendo necessário encontrar um ponto de equilíbrio entre a eficiência na fiscalização dessas pequenas propriedades a serem regularizadas e a proteção do meio ambiente

amazônico, de forma a assegurar a real possibilidade de melhoria na qualidade de vida das pessoas que retiram da Floresta seu sustento e que colaboram para a manutenção do desenvolvimento sustentável da região.

Portanto, diante do compromisso da União na utilização de outras medidas, tão ou mais eficazes que o laudo de vistoria, e que consomem menos recursos financeiros e de pessoal, **proponho que se confira interpretação conforme ao disposto no artigo 13 da Lei nº 11.952/2009, de modo a afastar quaisquer interpretações que concluam pela desnecessidade de fiscalização dos imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, devendo o ente federal utilizar-se de todos os meios referidos em suas informações para assegurar a devida proteção ambiental e a concretização dos propósitos da norma, para somente então ser possível a dispensa da vistoria prévia, como condição para a inclusão da propriedade no Programa de regularização fundiária de imóveis rurais de domínio público na Amazônia Legal**” (grifos no original).

A **ratio decidendi** extraída do julgado aplica-se, inteiramente, à presente análise, de modo que, em ordem a se extirparem do ordenamento jurídico quaisquer interpretações conducentes a uma situação de proteção insuficiente do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, **deve-se fixar a interpretação constitucionalmente adequada dos dispositivos impugnados, para consignar que a dispensa de vistoria é (e deve ser) a *ultima ratio* à disposição dos órgãos e das entidades federais de fiscalização, devendo, necessariamente, ser precedida de todos os demais meios aptos a aferir o cumprimento das condições resolutivas de modo suficiente e adequado.**

Deve-se, portanto, conferir **interpretação conforme** à Constituição da República ao art. 16, **caput** e §§ 1º, 2º e 3º, da Lei nº 11.952, de 25 de

junho de 2009, modificado pelo art. 4º da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, **para assentar que a vistoria somente poderá ser dispensada, fundamentadamente, quando possível a verificação do cumprimento das condições resolutivas por meio de outras vias administrativas disponíveis aos órgãos e entidades federais de fiscalização suficientes e adequados ao controle dos requisitos legais (ADI nº 4.269/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 1º/2/19), conforme proposto pelo Ministro Flávio Dino.**

2.1.4 Transformação da zona rural em zona urbana para fins de regularização fundiária (expressão “ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural” constante do inciso I do art. 11; § 6º do art. 11; arts. 60 e 63 da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017)

Avançando na análise, o art. 11, inciso I, da Lei nº 13.465, de 2017, traz o conceito de **núcleo urbano**, enquanto seu § 6º prevê que as disposições da lei, no ponto em que dispõem sobre a regularização fundiária urbana, se aplicam aos imóveis localizados em área rural, desde que a respectiva área seja inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, que cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural. Colaciono os referidos dispositivos:

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

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

[...]

§ 6º Aplicam-se as disposições desta Lei aos imóveis

localizados em área rural, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972.”

A expressão “ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural” constante do inciso I do art. 11 e a estipulação de aplicação da Lei nº 13.465, de 2017, instituidora de novo regime de regularização fundiária urbana, aos imóveis localizados em área rural, em determinadas hipóteses (§ 6º do art. 11), demonstram a **pretensão da legislação infraconstitucional de alargamento, às áreas rurais, da incidência de disposições aplicáveis, a princípio, a áreas urbanas.**

Com efeito, convém rememorar que o art. 186 da Constituição da República, parâmetro de controle, preceitua, em seu **caput**, que a função social é cumprida **quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: (i)** aproveitamento racional e adequado (inciso I); **(ii)** utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (inciso II); **(iii)** observância das disposições que regulam as relações de trabalho (inciso III); e **(iv)** exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (inciso IV).

Por outro lado, **no que se refere às propriedades urbanas, sua função social resta satisfeita quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (§ 2º do art. 182 da Constituição da República).**

A disciplina normativa constitucional aplicável aos imóveis rurais é eminentemente incompatível, portanto, com a submissão de tais áreas aos ditames do regime de regularização fundiária urbana (Reurb).

As diferentes propriedades (urbanas e rurais) submetem-se a regimes jurídico-constitucionais distintos, o que impossibilita sejam tratadas de forma absolutamente semelhante pelo legislador infraconstitucional, sem atenção a suas particularidades.

O referido fundamento, por si só, já conduziria à conclusão quanto à

inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados. Nada obstante, há ainda um outro aspecto que me leva a esse entendimento.

Na repartição de competências federativas estabelecida constitucionalmente, **é reservado aos municípios a promoção, no que couber, do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano** (inciso VIII do art. 30 da Constituição), sendo certo que 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 (**caput** do art. 182 da Constituição).

A disciplina instituída pela União imiscuiu-se, indevidamente, na competência legislativa dos municípios para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, na medida em que, no que se refere à política de desenvolvimento urbano, a competência da União se restringe ao estabelecimento de diretrizes gerais, competindo aos municípios executá-la, nos termos do *caput* do art. 182, além de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal no que couber (incisos I e II do art. 30, respectivamente).

Igual vício também se encontra presente nos seguintes dispositivos:

“Art. 60. Para a aprovação e registro dos conjuntos habitacionais que compõem a Reurb ficam dispensadas a apresentação do habite-se e, no caso de Reurb-S, as respectivas certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias.

Art. 63. No caso da Reurb-S, a averbação das edificações poderá ser efetivada a partir de mera notícia, a requerimento do interessado, da qual constem a área construída e o número da unidade imobiliária, dispensada a apresentação de habite-se e de certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias.”

Após intensa reflexão suscitada pelo voto-vista do Ministro Flávio Dino, concluo que **a matéria regulada por essas disposições infraconstitucionais extrapolou a competência da União para estabelecer diretrizes gerais quanto à política de desenvolvimento urbano, imiscuindo-se em questões próprias das municipalidades.**

Nas palavras de Sua Excelência,

“[c]ompõem o núcleo essencial das competências municipais a elaboração do plano diretor, principal instrumento de planejamento do desenvolvimento das cidades, com a definição dos limites da zona urbana e política de habitação, saneamento, transporte e mobilidade; e a fiscalização das obras e construções no território municipal, para verificação de sua adequação ao planejamento urbano e às funções sociais da cidade”.

Assim, sob o ponto de vista material, **o alargamento da incidência de disposições aplicáveis, a princípio, a áreas urbanas às áreas rurais viola a diferenciação de regimes jurídicos aplicáveis a cada qual das respectivas propriedades erigido constitucionalmente, violando o art. 186 da Constituição. Do prisma formal, ademais, a União extrapolou de sua competência para estabelecer diretrizes gerais quanto à política de desenvolvimento urbano, cuja execução compete aos municípios, imiscuindo-se na competência legislativa municipal para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; para legislar sobre assuntos de interesse local; e para suplementar a legislação federal no que couber, maculando, assim, os incisos I, II e VIII do art. 30, bem como o art. 182, caput e § 2º, da Constituição da República.**

São inconstitucionais, pois, a expressão “ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural” constante do inciso I do art. 11;

o § 6º do art. 11; e os arts. 60 e 63 da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

2.1.5 Legitimação fundiária (arts. 23 e 24 da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017)

Os arts. 23 e 24 da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, instituiriam a **legitimação fundiária urbana como uma das formas originárias de aquisição do direito real de propriedade**. Transcrevo, por oportuno, o inteiro teor dos dispositivos:

“Seção III

Da Legitimação Fundiária

Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

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

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

I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural; (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021)

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.

Art. 24. Nos casos de regularização fundiária urbana previstos na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, os Municípios poderão utilizar a legitimação fundiária e demais instrumentos previstos nesta Lei para conferir propriedade aos ocupantes.”

A lei em comento, em seu art. 13, prevê duas modalidades de regularização fundiária urbana: **(i) a Reurb de Interesse Social (Reurb-S)**, aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do poder executivo municipal (inciso I); e **(ii) a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E)**, aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese do inciso I (inciso II).

Como se nota, a regularização fundiária de interesse social, por definição, é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda. Já a regularização fundiária de interesse específico, por exclusão, aplica-se a núcleos informais ocupados por população **não qualificada como de baixa renda**.

Estabelecida essa relevante diferença entre as modalidades, registro que **a legitimação fundiária**, prevista no art. 23 da Lei nº 13.465, de 2017, **se aplica a ambas as modalidades**, desde que a pessoa beneficiária seja integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016, que, nos termos do inciso III do art. 11 da lei, constitui-se como

“núcleo urbano de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município”.

A lei, em seu art. 23, § 1º, contudo, **impõe tão somente à Reurb-S uma série de exigências adicionais, não previstas para a Reurb-E: (i) o**

beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural (inciso I); **(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 (inciso II); e **(iii)**, em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação (inciso III).

Em contrapartida, **no que se refere à Reurb-E, exige-se apenas que a pessoa detenha em área pública ou possua em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.**

Essa diferenciação não consubstancia violação do princípio da isonomia propriamente dito (art. 5º, **caput**, da Constituição), por não se esperar um tratamento equânime entre as duas modalidades de regularização fundiária urbana, **sendo desejável, inclusive, que a lei instituisse um regime mais protetivo à regularização fundiária urbana de interesse social, destinada especificamente aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda.**

Na prática, todavia, **criou-se um regime normativo mais rigoroso, justamente, às regularizações destinadas às populações de baixa renda, que se contrapõe a uma sistemática de excessiva abertura e permissividade às regularizações de interesse específico que, a contrario sensu, se aplicam às populações de média e de alta renda.**

Assim, a disciplina instituída pelos arts. 23 e 24 da Lei nº 13.465, de 2017, andou em sentido contrário ao objetivo da República de erradicar a pobreza e a marginalização e de reduzir as desigualdades sociais e regionais (inciso III do art. 3º da Constituição), por **subverter a diretriz constitucional e impor ônus mais gravoso à consolidação da propriedade a quem mais dela precisaria**, de modo que a intenção subjacente à norma aparenta ser, em verdade, facilitar a consolidação de propriedade a pessoas de média e alta renda que ocupavam, até o referido marco temporal, terras públicas de forma irregular.

A regulamentação normativa da legitimação fundiária referente às regularizações fundiárias urbanas de interesse específico consubstancia **violação do patrimônio público, sob a dimensão da proteção insuficiente**, o que viola o art. 23, inciso I, da Constituição da República, que erige a competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na conservação do patrimônio público.

No ponto, transcrevo os acutíssimos fundamentos trazidos pelo Ministro **Flávio Dino**:

“Com efeito, todos os bens públicos são destinados à realização dos objetivos fundamentais da República (CF, art. 3º) e da promoção dos direitos sociais (CF, art. 6º) e da dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III). Não há falar em bens públicos ociosos ou desnecessários, nem mesmo os bens dominicais. A doação de imóveis públicos em favor de particulares somente se legitima, ante a Constituição, em face da garantia de acesso da população de baixa renda à moradia digna (CF, arts. 1º, III; e 6º; 183; e 191) e da Política de Reforma Agrária (CF, art. 194).

A regra é a **alienação onerosa** dos bens públicos, observado o procedimento de licitação destinado a assegurar a **igualdade de condições entre todos os interessados** (CF, art. 37, XXI). É ressalvada, no entanto, a possibilidade da legislação estabelecer situações especiais, mas sempre visando à promoção da dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e da marginalização, à redução das desigualdades sociais e regionais e especialmente, no contexto da regularização fundiária urbana, ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e à garantia do bem-estar de seus habitantes (CF, art. 184, *caput*).

Na contramão de todas essas diretrizes constitucionais, a Lei nº 13.465/2017 desviou-se das funções sociais inerentes às políticas de regularização fundiária, para dar carona, através da

REURB-E, às pessoas de nível econômico médio ou alto que ocupam imóveis públicos por motivos de conveniência financeira ou por razões de lazer e recreação.

A situação é agravada, ainda mais, pelo fato da regularização fundiária mediante o REURB-E (renda média e alta) pressupor apenas a consolidação do núcleo urbano informal até 22 de dezembro de 2016, **nada mais**, não havendo nenhuma exigência de tempo de ocupação, nenhuma restrição quanto ao tamanho do imóvel, nem tampouco considerações em torna da qualidade da posse (justa, injusta, de boa-fé ou de má-fé). Já em relação à população de baixa renda — e apenas no âmbito do REURB-S —, os beneficiários da legitimação fundiária devem satisfazer as seguintes condições, previstas no art. 23, § 1º, da Lei nº 13.465/2017

[...]

A situação é de clara e patente discriminação negativa contra a população de baixa renda. As comunidades informais sujeitas ao REURB-S sujeitam-se a requisitos mais rigorosos de regularização, enquanto os núcleos urbanos informais ocupados pela população de elevado padrão econômico são beneficiados mesmo quando os invasores forem proprietários de outros imóveis urbanos ou rurais ou, ainda, quando o bem público for utilizado para fins comerciais ou industriais.

Na realidade, o art. 83 Lei nº 13.465/2017 modifica o art. 65 da Lei nº 12.651/2012 (Regime de Proteção da Vegetação Nativa) para autorizar a realização do REURB-E em núcleos informais **situados em áreas de preservação permanente (APA)**, bastando não estarem localizados em “*áreas de risco*” — fator esse absolutamente incomum em condomínios de alto padrão.

A chancela estatal aos condomínios de luxo construídos em áreas de proteção ambiental (APA) é reforçada pela norma

do art. 11, I, da Lei nº 13.465/2017, que estende o alcance da REURB-E para além da zona urbana, **abrangendo inclusive os imóveis rurais.**

Daí o quadro normativo favorável à condescendência estatal com os complexos residenciais de alto padrão situados em áreas de grande importância ambiental, edificados com sacrifício dos recursos naturais e funções ecológicas das áreas protegidas a fim de dar lugar a empreendimentos imobiliários ‘integrados com a natureza.’”

Nesses termos, a disciplina atinente à legitimação fundiária, sob o ponto de vista da regularização fundiária de interesse específico (não destinada à população de baixa renda), distanciou-se do comando constitucional de compatibilização da destinação de terras públicas e devolutas à política agrícola e ao plano nacional de reforma agrária (**caput** do art. 188 da Constituição), além de ir na contramão do objetivo da República de erradicar a pobreza e a marginalização e de reduzir as desigualdades sociais e regionais (inciso III do art. 3º da Constituição).

São materialmente inconstitucionais, assim, os arts. 23 e 24 da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

2.1.6 A aplicação dos novos instrumentos de regularização fundiária no território de Fernando de Noronha (art. 106 da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017)

Por fim, analiso a aplicação dos novos instrumentos de regularização fundiária no território de Fernando de Noronha.

Assim dispõe o art. 106 da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017:

“Art. 106. O disposto nesta Lei aplica-se à ilha de Fernando de Noronha e às demais ilhas oceânicas e costeiras, em conformidade com a legislação patrimonial em vigor.”

A Constituição prevê, em seu art. 20, inciso IV, que são bens da União, entre outras, “as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II”.

No que se refere, especificamente, a Fernando de Noronha, o poder constituinte originário estabeleceu disciplina própria no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), cujo art. 15 dispõe: “[f]ica extinto o Território Federal de Fernando de Noronha, sendo sua área reincorporada ao Estado de Pernambuco.”

Conforme pontuado pelo Ministro **Flávio Dino**,

“[a] dominialidade do Estado de Pernambuco sobre a ilha de Fernando de Noronha não é diminuída nem limitada pelo território das unidades de conservação instituídas pela União no arquipélago de Fernando de Noronha — a Área de Proteção Ambiental de Fernando de Noronha, Atol das Rocas e Penedos de São Pedro e São Paulo (Decreto nº 92.755/1986) e o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (Decreto nº 96.693//1988). Ambas as unidades de conservação situam-se no território pernambucano de Fernando de Noronha, embora sujeitas ao regime especial de proteção ambiental instituído pela União”.

Com efeito, o Decreto nº 92.755, de 5 de junho de 1986, em seu art. 1º, **declarou como Áreas de Proteção Ambiental o Território Federal de Fernando de Noronha, a Reserva Biológica do Atol das Rocas e os Penedos de São Pedro e São Paulo**, sob a denominação de APA de Fernando de Noronha - Rocas - São Pedro e São Paulo; e, posteriormente, o Decreto nº 96.693, de 14 de setembro de 1988, **criou, no Território Federal de Fernando de Noronha, o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, com o objetivo de proteger amostra**

representativa dos ecossistemas marinhos e terrestres do arquipélago, assegurando a preservação de sua fauna, flora e demais recursos naturais, proporcionando oportunidades controladas para visitação, educação e pesquisa científica e contribuindo para a proteção de sítios e estruturas de interesse histórico-cultural porventura existentes na área.

Nesses termos, **no que se refere, especificamente, a Fernando de Noronha, a incidência da lei em comento ostenta potencial danoso, vulnerador do ordenamento jurídico-constitucional.**

Isso, na medida em que a área de Fernando de Noronha sujeita-se a regime jurídico específico, voltado, primordialmente, à preservação ambiental da área, de modo que os mecanismos de regularização fundiária a ele aplicáveis devem guardar, de igual modo, correspondência à especificidade que o arquipélago demanda.

Uma transposição acrítica, apriorística e automática da disciplina constante da lei ora impugnada ao arquipélago de Fernando de Noronha poderia comprometer o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (caput do art. 225), maculando a preservação e a restauração dos processos ecológicos essenciais e a realização do manejo ecológico das espécies e ecossistemas (inciso I do § 1º do art. 225); e a proteção da fauna e da flora (inciso VII do § 1º do art. 225).

No ponto, entendo incidir no caso os **princípios da prevenção e da precaução**, que devem guiar o intérprete no exame do direito ambiental, indicando a impossibilidade de se estender, automática e aprioristicamente, a Fernando de Noronha a lei ora analisada.

Quanto ao conteúdo jurídico-normativo do princípio da precaução, destaco considerações por mim traçadas no julgamento do RE nº 627.189/SP (de **minha relatoria**, Tribunal Pleno, DJe de 3/4/17), representativo do Tema nº 479 da Sistemática da Repercussão Geral:

“Esse princípio [da precaução], no âmbito do direito internacional, remonta originariamente à ‘Carta Mundial da

Natureza', firmada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1982, tendo sido estabelecido, em seu **Princípio nº 11, b**, a necessidade de os Estados controlarem as atividades potencialmente danosas ao meio ambiente, ainda que seus efeitos não sejam completamente conhecidos. Do texto, destaco a parte que interessa:

'b – as atividades que possam causar um significativo risco ao meio ambiente devem ser precedidas de estudos exaustivos; os interessados devem demonstrar que os seus potenciais benefícios se sobrepõem aos potenciais danos ao meio ambiente, devendo ser paralisadas as atividades cujos potenciais efeitos adversos não forem completamente conhecidos' (tradução livre do **Word Charter for Nature**, 1982, 11.b).

Como corolário desse documento, foi o mesmo princípio incorporado na 'Declaração Ministerial da Conferência Internacional sobre a Proteção do Mar do Norte', em 1984, a qual previa, em seu preâmbulo, que os Estados não devem aguardar provas de efeitos prejudiciais às pessoas e à sociedade para adotar as medidas necessárias para evitá-los. Em seguida, ligada essencialmente à ideia de cautela, a 'Segunda Conferência Internacional sobre a Proteção do Mar do Norte', em 1987, estabeleceu a necessidade permanente de os Estados adotarem medidas de controle nas emissões de substâncias perigosas, ainda que inexista formal comprovação de prejuízos à sociedade e ao meio ambiente, o que foi reforçado, com relação à proteção do meio ambiente marítimo, na 'Terceira Conferência Internacional para a Proteção do Mar do Norte', realizada em 1990.

O princípio da precaução acabou por ter seus elementos

conformadores mais bem elaborados e explicitados no documento que resultou da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro, em 1992, denominada de ECO-92. O **Princípio 15** da Declaração do Rio teve o seguinte enunciado:

‘15 – Para que o ambiente seja protegido, serão aplicadas pelos Estados, de acordo com as suas capacidades, medidas preventivas. Onde existam ameaças de riscos sérios ou irreversíveis não será utilizada a falta de certeza científica total como razão para o adiamento de medidas eficazes em termos de custo para evitar a degradação ambiental.’

Para os doutrinadores pátrios, o conceito de ‘precaução’ acabou por ser delineado nesse documento; é certo, no entanto, que essa definição não poderia ser considerada como dogmática, única, e muito menos estática (cf. Édis Milaré e Joana Setzer. **Campos eletromagnéticos: aplicação do princípio da precaução**. Brasília: ACEL, 2005, p. 13), tanto é que, nesse documento, ficou claro que a intensidade da tutela jurídica a ser aplicada por um determinado Estado estará, em regra, circunscrita a sua própria capacidade.

A definição do que seja ‘precaução’, pois, não é absoluta. Pelo contrário, ainda é objeto de construção pela comunidade científica em todo o mundo. Aliás, é possível verificar algumas variações quanto a seus elementos conceituais no Preâmbulo da Convenção sobre a Diversidade Biológica (1992), na Convenção sobre Alterações Climáticas (1992), na Convenção de Paris para a Proteção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste (1992) e na Conferência das Partes à Convenção sobre a Diversidade Biológica (2000). Ressalte-se, a propósito, que foi inserida,

igualmente, disposição específica sobre o tema no Protocolo de Kyoto, que entrou em vigor em 16 de fevereiro de 2012.

No contexto brasileiro, há quem afirme que o princípio da precaução foi inserido em nosso sistema jurídico com sua adesão (ratificação e promulgação) à Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas⁶ e à Convenção da Diversidade Biológica⁷. No entanto, é possível verificar certo consenso na doutrina especializada no sentido de que o princípio da precaução, antes mesmo da edição de cada um desses atos convencionais, já se encontrava contido em nosso ordenamento jurídico desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 [...]

[...]

Tanto se mostra correta essa convicção doutrinária que o art. 1º, **caput**, da Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005 - que regulamentou esses dispositivos, bem como o inciso II, § 1º, do art. 225 da CF, estabelecendo normas de segurança e mecanismos de fiscalização - assentou que elas devem ter como diretrizes 'o estímulo ao avanço científico na área de biossegurança e biotecnologia, **a proteção à vida e à saúde humana**, animal e vegetal, **e a observância do princípio da precaução para a proteção do meio ambiente**' (destaque nosso).

Um Estado Democrático de Direito há de resguardar as expectativas legítimas da presente e das futuras gerações, com muito mais razão, o Poder Judiciário, na figura do Supremo

⁶ Convenção assinada em Nova York em 9/5/92, ratificada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 1, de 3/2/94, com entrada em vigor em nosso país a partir de 29/5/94.

⁷ Convenção firmada no Rio de Janeiro em 5/6/92, ratificada pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 2, de 3/2/94, com entrada em vigor em 29/5/94.

Tribunal Federal, guardião final da Lei Maior nacional⁸.”

Assim, em homenagem aos **princípios da prevenção e da precaução**, que orientam a interpretação do direito ambiental, entendo que **a norma de extensão inserta no art. 106 da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, viola o conteúdo do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, especificamente na dimensão da realização do manejo ecológico das espécies e ecossistemas e da proteção da fauna e da flora (art. 225, *caput* e § 1º, incisos I e VII, da Constituição da República).**

Há inconstitucionalidade material, dessa forma, no art. 106 da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

3. Modulação dos efeitos temporais

Em acréscimo aos pontos abordados pelo Ministro **Flávio Dino** em seu voto-vista, entendo importante propor, de igual modo, a modulação dos efeitos temporais da decisão tomada nestas ações diretas.

Com efeito, a Medida Provisória nº 759, que deu origem à Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, é datada de 22 de dezembro de 2016, de modo que o novo regramento legal instituído à época já conta com quase 10 (dez) anos de vigência. Ao longo desse lapso temporal, foram praticados, em potencial, um sem número de atos com esteio nos dispositivos ora declarados inconstitucionais ou cuja interpretação constitucionalmente adequada foi ora firmada, sendo certo que os conteúdos das normas aqui analisadas ostentam peculiar sensibilidade, por versarem sobre, entre outros, aspectos atinentes à regularização fundiária na Amazônia Legal, à regularização fundiária urbana e rural e à aplicação dessas normas no arquipélago de Fernando de Noronha.

⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. Constituição e proporcionalidade: o Direito Penal e os direitos fundamentais entre proibição de excesso e de insuficiência. **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, ano XXXII, n. 98, junho, 2005, p. 107.

Diante desse quadro, entendo que devam ser protegidas as legítimas expectativas e estabilizadas as situações jurídicas já consolidadas sob a égide das normas ora impugnadas, presumidas constitucionais, estando configuradas, assim, as razões de segurança jurídica e de excepcional interesse social aptas a autorizarem a modulação dos efeitos temporais da presente decisão, com fundamento no art. 27 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, sob pena de se gerar, na prática, um quadro fático de desconformidade constitucional de não desprezível gravidade.

Nesses termos, proponho a modulação dos efeitos temporais do presente pronunciamento, atribuindo-lhe eficácia **ex nunc**, a contar da data da publicação da ata deste julgamento, resguardando-se a higidez da integralidade dos atos praticados até o referido marco temporal tendo como fundamento os dispositivos examinados nestas ações diretas.

4. Dispositivo

Ante o exposto, **reajusto, parcialmente**, meu voto, para:

(i) não conhecer da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.883/DF;

(ii) conhecer integralmente da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.787/DF e julgar improcedente seu pedido; e

(iii) conhecer em parte das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 5.771/DF e 5.787/DF e julgar parcialmente procedentes os pedidos nelas veiculados de modo a

(a) declarar a inconstitucionalidade do § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, com a redação conferidaa pelo art. 4º da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017;

(b) declarar a inconstitucionalidade do § 1º do art. 12 da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, com a redação conferida pelo art. 4º da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017;

(c) conferir **interpretação conforme** à Constituição da República ao art. 16, **caput** e §§ 1º, 2º e 3º, da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, modificado pelo art. 4º da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, **para assentar que a vistoria somente poderá ser dispensada, fundamentadamente, quando possível a verificação do cumprimento das condições resolutivas por meio de outras vias administrativas disponíveis aos órgãos e entidades federais de fiscalização, suficientes e adequados ao controle dos requisitos legais (ADI nº 4.269/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 1º/2/19);**

(d) declarar a **inconstitucionalidade** da expressão “ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural” contida no inciso I do art. 11; do § 6º do art. 11; dos arts. 60 e 63 da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017;

(e) declarar a **inconstitucionalidade** dos arts. 23 e 24 da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017; e

(f) declarar a **inconstitucionalidade** do art. 106 da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

Proponho, ademais, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, a modulação dos efeitos temporais do presente pronunciamento, atribuindo a ele eficácia **ex nunc**, a contar da data da publicação da ata deste julgamento, resguardando-se a higidez da integralidade dos atos praticados até o referido marco temporal tendo como fundamento os dispositivos examinados nestas ações diretas.

É como voto.