

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.326 SÃO PAULO

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	: MARCIO CALISTO CAVALCANTE
ADV.(A/S)	: EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
ADV.(A/S)	: ANGELO LONGO FERRARO
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA - ABRA
ADV.(A/S)	: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO
ADV.(A/S)	: PAULO FRANCISCO SOARES FREIRE
AM. CURIAE.	: FEDERACAO DA AGRICULTURA E PECUARIA DO ESTADO DE SAO PAULO
ADV.(A/S)	: ANGELA VIDAL GANDRA DA SILVA MARTINS
ADV.(A/S)	: THIAGO SOARES MEIRELES
ADV.(A/S)	: KAROLINE COSTA SIMAO
ADV.(A/S)	: ALESSANDRA FONTANA NAGASE
ADV.(A/S)	: CAMILA REGINA COSTA DE CARVALHO
AM. CURIAE.	: CENTRO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DE SAO PAULO
ADV.(A/S)	: FERNANDO PIRES ROSA
ADV.(A/S)	: ANDRÉA DE ALMEIDA FABER
AM. CURIAE.	: SOCIEDADE RURAL BRASILEIRA
ADV.(A/S)	: FABRICIO JULIANO MENDES MEDEIROS
ADV.(A/S)	: CELSO DE BARROS CORREIA NETO
AM. CURIAE.	: COMISSÃO PASTORAL DA TERRA
ADV.(A/S)	: JOSE BATISTA GONCALVES AFONSO
ADV.(A/S)	: LARISSA GABRIELE DA COSTA TAVARES
AM. CURIAE.	: UNIÃO DOS MUNICÍPIO DO PONTAL DO PARANAPANEMA
ADV.(A/S)	: MIGUEL FRANCISCO DE OLIVEIRA FLORA
AM. CURIAE.	: PARTIDO VERDE- PV
ADV.(A/S)	: VERA LUCIA DA MOTTA

ADV.(A/S)	: LAURO RODRIGUES DE MORAES RÊGO JUNIOR
AM. CURIAE.	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL
ADV.(A/S)	: RAPHAEL SODRE CITTADINO
ADV.(A/S)	: BRUNA DE FREITAS DO AMARAL
ADV.(A/S)	: PRISCILLA SODRÉ PEREIRA

VOTO VOGAL (CONVERGENTE COM RESSALVA)

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO: Trata-se de “*ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, ajuizada em 19.12.2022 pelo Partido dos Trabalhadores – PT contra o previsto na Lei n. 17.557, de 21.7.2022, do Estado de São Paulo. Nela se “dispõe sobre a criação do Programa Estadual de Regularização de Terras, nos casos em que especifica”. Pede-se, por arrastamento, a declaração de inconstitucionalidade do Decreto estadual n. 67.151/2022, sob alegação de ofensa aos incs. I e III do art. 3º, caput e inc. XXIII do art. 5º, caput do art. 6º, incs. I, VI e VIII do art. 23, caput e §§ 1º e 2º do art. 182, art. 185, art. 186, art. 187, art. 188 e art. 191, caput, incs. I, II, III e VII do § 1º, §§ 2º, 4º e 5º do art. 225 da Constituição da República e art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*”.

Eis o teor das normas impugnadas:

Lei nº 17.557, de 21 de julho de 2022, do Estado de São Paulo

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 resolutiva 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 destinados 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 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 8 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

ADI 7326 / SP

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

Ação Discriminatória não iniciada - 10%

*Imóvel não julgado devoluto em ação discriminatória com
ação ajuizada - 15%*

*Imóvel julgado devoluto por decisão com trânsito em
julgado - 30%*

*Imóvel julgado devoluto por decisão com trânsito em
julgado e objeto de ação reivindicatória - 40%*

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 nº 67.151/2022, do Estado de São Paulo

*‘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’*

*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. 10

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% 11 (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, 12 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. 13

§ 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 14 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 feito.

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.

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".

Consoante relatório lavrado nos autos:

"3. O autor afirma dispor de legitimidade ativa ad causam e, "como legitimado universal/neutro, consoante orientação desta Suprema Corte, não há necessidade de comprovação de pertinência temática entre a atividade exercida pelo legitimado e a matéria veiculada na lei ou ato impugnado".

4. *Suscita a inconstitucionalidade das normas impugnadas ao argumento de que "a Lei Estadual de São Paulo nº 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. 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”.

Sustenta a inconstitucionalidade 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” (sic).

Argumenta que a inconstitucionalidade formal decorrente da ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro da lei estadual poderia ser comprovada por contrariar o disposto no anexo único e no art. 3º da Lei estadual impugnada, que dispõem que, “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, (...) [V]ê-se, portanto, clara renúncia de receita por parte do Estado de São Paulo, na medida em 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”.

Assevera que “a Lei Estadual nº 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”.

Ressalta que “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”.

Afirma que “a distinção entre a 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”.

Defende que, “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”.

Anota que “a Lei Estadual nº 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”.

Realça que “o artigo 2º, da Lei Estadual nº 17.557/22 restringiu a possibilidade de acordos e transações no caso de terras públicas que excedam 2.500 (dois mil e quinhentos) hectares. 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” (sic).

Conclui que, “para além do retrocesso a direitos fundamentais, a Lei Estadual nº 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”.

...

No mérito, pede:

“seja julgado PROCEDENTE o pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º e 3º, ambos da Lei do Estado de São Paulo nº 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 nº 67.151/2022, por arrastamento;

92.5.Subsidiariamente, seja declarada a parcial

inconstitucionalidade do artigo 2º, caput, da Lei do Estado de São Paulo nº 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 nº 17.557, de 21 de julho de 2022, durante sua vigência.”

O Advogado-Geral da União “*manifesta-se pelo deferimento parcial da cautelar requerida, para que seja atribuída interpretação conforme a Constituição à Lei estadual nº 17.557/2022 e ao Decreto estadual nº 67.151/2022, de modo a exigir que a sua aplicação observe, necessariamente, (i) a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária, ao menos quanto às grandes propriedades rurais (uma vez que o artigo 185, inciso I, da Constituição limita as ações de desapropriação sobre a pequena e média propriedade); (ii) independentemente da extensão territorial, a indisponibilidade das reservas ambientais e daquelas em que vivam povos originários, tal como resguardado na ADI nº 4269; e (iii) para*

que seja limitada sua aplicação, no caso dos imóveis urbanos, somente em favor da população de baixa renda, para contemplar esse segmento social dentro dos limites mínimos de unidade imobiliária urbana (isto é, seguindo os parâmetros da legislação de zoneamento de cada Município, ou mesmo 125m², conforme artigo 4º, inciso II, da Lei 6.766/7923)”. Transcrevo a ementa da manifestação:

“Administrativo. Alienação de domínio, em caráter oneroso, de terras devolutas. Lei nº 17.557, de 21 de julho de 2022, do Estado de São Paulo, que “dispõe sobre a criação do Programa Estadual de Regularização de Terras, nos casos em que especifica”; bem como Decreto nº 67.151, de 04 de outubro de 2022, que regulamenta a referida lei. Alegação de ofensa aos artigos 3º, incisos I e III; 5º, caput e inciso XXIII; 6º; 23, incisos I, VI e VIII; 182, caput, §§ 1º e 2º; 183; 188, caput; 191; 225, caput, §§ 1º, incisos I, II, III e VII; 2º; 4º e 5º, todos da Constituição Federal; e artigo 113 do ADCT. Plausibilidade parcial dos argumentos da inicial. Inexigibilidade da aplicação do dever procedimental do artigo 113 do ADCT. Incompatibilidades materiais do ato questionado com a Lei Maior. Embora as políticas públicas de desenvolvimento agrário e urbanístico permitam uma considerável margem de conformação, a ser exercida pelas instâncias políticas para a definição de arranjos economicamente viáveis, a transferência de propriedade de terras públicas não pode negligenciar as matrizes redistributivas entrincheiradas no próprio texto constitucional. Imperativa compatibilidade de programas de regularização de terras com o modelo de desenvolvimento social previsto na política nacional de reforma agrária (artigo 188, caput); de proteção ao meio ambiente (artigo 225, caput); de proteção aos interesses de povos originários (artigo 216, I; e 231); e com as normas gerais que estruturam a concretização da função social da propriedade urbana (artigos 182 3 183). Segundo assentado em precedentes dessa Suprema Corte (ADIs 5623 e 4269), os regimes legais de regularização fundiária devem atentar para as

macro diretrizes de justiça social prestigiados na Constituição, o que pode ser assegurado via interpretação conforme. Manifestação pelo deferimento parcial da cautelar requerida.”

O Procurador-Geral da República opina pelo “*deferimento da medida cautelar para suspender, até o julgamento final desta ação direta, os efeitos da Lei 17.557/2022 e do Decreto 67.151/2022, do Estado de São Paulo*”, em parecer assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 17.557/2022 E DECRETO 67.151/2022 DO ESTADO DE SÃO PAULO. PROGRAMA ESTADUAL DE REGULARIZAÇÃO DE TERRAS. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO AGRÁRIO E NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. DEFERIMENTO DA CAUTELAR. 1. Leis estaduais que, sob o pretexto de promover regularização fundiária, disciplinam temas atinentes à função social da terra rural, terras públicas e devolutas, processo discriminatório de terras, destinação das terras públicas rurais e valor da terra nua invadem competência privativa da União para legislar sobre direito agrário (CF, art. 22, I). 2. Normas gerais de licitação inserem-se na competência legislativa privativa da União, não cabendo aos estados e Distrito Federal legislarem sobre princípios, direitos, modalidades e hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação (CF, art. 22, XXVII). 3. A Lei estadual 17.557/2022 e o Decreto 67.151/2022, pela abrangência que disciplinam a titulação de terras devolutas, podem gerar situações de duplicidade de registro imobiliário e convalidação, por meio de registro, de imóveis adquiridos de forma ilegítima, ressalvado o direito de superfície, nos termos do art. 21 e seguintes do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2021). 4. O Programa Estadual de Regularização de Terras, objeto da

legislação impugnada, ao não resguardar áreas ambientais porventura regularizadas, contraria o art. 225, § 5º, da CF, que torna indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais, em contrariedade aos princípios ambientais da precaução e da prevenção. — Parecer pelo deferimento da medida cautelar para suspender, até o julgamento final desta ação direta, os efeitos da Lei 17.557/2022 e do Decreto 67.151/2022, do Estado de São Paulo.”

Iniciado o julgamento na Sessão Virtual de 08 a 15.5.2026, “*após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que julgava procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 17.557/2022 do Estado de São Paulo e, por arrastamento, do Decreto estadual n. 67.151/2022, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes*”.

É o relatório.

Passo a votar.

Acompanho o voto da eminente Relatora, Ministra Cármen Lúcia, ressaltando que também reconheço a inconstitucionalidade fundada no art. 113 do ADCT.

I - Inconstitucionalidade formal

I.a) estimativa do impacto orçamentário e financeiro

O **art. 113 do ADCT** constitui **relevante** instrumento de responsabilidade fiscal e de racionalidade do processo legislativo, consubstanciando **parâmetro de controle** de constitucionalidade de **forte incidência**, conforme jurisprudência recente desta Corte.

Considero que o **preceito constitucional** em particular **abrange conteúdo jurídico muito mais amplo do que a renúncia de receitas estritamente tributárias**, nos moldes por mim já assentados por ocasião

do julgamento das ADIs nºs 5771 e 7633.

Com efeito, a exigência constitucional de que as proposições legislativas contenham prévia estimativa do impacto econômico-financeiro buscou aprimorar o processo legislativo, **em conformidade com os princípios constitucionais do planejamento e da responsabilidade fiscal**, incluindo uma etapa preliminar destinada à reflexão sobre a viabilidade econômica da proposta. Assim, a análise do impacto econômico-financeiro deve permear o processo legislativo, **para que as decisões políticas sejam tomadas com a adequada compreensão do custo dos direitos e da capacidade econômica do Estado para viabilizar o que se propõe.**

Nesse mesmo sentido, destaco o Estudo Técnico nº 11/2017, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, sobre o novo regime fiscal (EC nº 95/2017), no qual se conclui categoricamente, em relação ao art. 113 do ADCT, que *“a expressão ‘renúncia de receita’, nele contida, não deve ser interpretada de forma vinculada à redação do art. 14 da LRF, e tampouco de modo restritivo”*. Veja-se:

“

Desse modo, a própria redação constitucional revela que a interpretação do art. 113 não deve estar totalmente adstrita aos dispositivos que o precedem. Afinal, o que a EC 95/2016 busca neste ponto não é detalhar o novo regime, mas sim conferir status constitucional a sistemática semelhante, já prevista na LRF, de exigência da “estimativa” do impacto orçamentário e financeiro de proposições legislativas. **O que se objetiva, em ambos os casos, é dotar o processo legislativo de instrumentos voltados ao controle do equilíbrio das contas públicas, com especial ênfase na análise do impacto fiscal (orçamentário e financeiro) de inovações normativas.**

Noutras palavras, tanto a EC 95/2016 como a LRF preveem a necessidade da quantificação dos impactos fiscais de proposições legislativas, prestigiando, assim, os aspectos da

transparência (“quanto custa o que estamos votando?”) e do planejamento (“temos espaço fiscal para viabilizar o que se propõe?”) no âmbito do processo político decisório.

Há, contudo, importantes diferenças entre essas normas. **De um lado, a necessidade de estimativa imposta pelo novo regime é de alcance mais amplo, pois as renúncias de receitas a serem estimadas não se restringem às de natureza tributária** (art. 14 da LRF) e as despesas obrigatórias não se limitam às de caráter continuado oriundas de leis ou atos normativos (art. 17 da LRF), cabendo frisar que, no novo regime, as despesas obrigatórias derivadas de propostas de emendas à Constituição também devem ser objeto de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Por outro lado, no novo regime há apenas exigência de ‘estimativa’ de impacto, ao passo que, na LRF, exige-se não apenas as estimativas de impacto como também, simultaneamente, a indicação de medidas de ‘compensação’.”

A **Lei nº 17.557/2022 do Estado de São Paulo** instituiu programa de regularização de terras públicas mediante **alienação onerosa de imóveis** devolutos ou presumivelmente devolutos, estabelecendo **critérios de cálculo do preço** que viabilizam a transferência do patrimônio público por **fração reduzida do valor da terra nua**.

Referida matriz legal prevê percentuais **iniciais de 10%, 15%, 30% ou 40%**, conforme a situação processual do imóvel, com possibilidade da **redução adicional** em função do tempo de ocupação, além de **nova redução** decorrente da previsão de desconto para o pagamento à vista.

O programa admite, por seu turno, a regularização de áreas de até **2.500 hectares**, de modo que a aplicação dos critérios legais a **imóveis de grande extensão** pode resultar em significativa redução do patrimônio do ente subnacional, particularmente quando comparado com os reduzidos valores estimados para o ingresso nos cofres estaduais.

É dizer, a potencial **repercussão patrimonial negativa** da disciplina

estadual ora impugnada **não pode ser relevada**, merecendo submeter-se à exigência da **avaliação prévia dos seus impactos orçamentários e financeiros**.

Nesse diapasão, repito que a qualificação jurídica dos recursos provenientes da alienação de bens públicos não basta, por si só, para afastar a incidência do art. 113 do ADCT, dispositivo cujo teor **não contempla** qualquer **limitação** da “*renúncia de receita*” a receitas de natureza tributária. Confira-se:

“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.”

A questão constitucional deve ser examinada, portanto, a partir dos efeitos econômicos e financeiros da disciplina instituída, e não exclusivamente da natureza tributária ou não dos recursos envolvidos.

Se a **legislação estabelece**, de maneira deliberada, **critérios que reduzem substancialmente** os valores que o Poder Público poderia obter com a alienação do seu patrimônio, é inarredável verificar se essa redução **traduz renúncia** de receita para os fins do art. 113 do ADCT e, em caso afirmativo, se a proposição legislativa foi **acompanhada da estimativa** constitucionalmente exigida.

No presente feito, detecto que a **ausência da estimativa impede a avaliação prévia do impacto financeiro agregado do programa**, inclusive quanto à extensão das áreas potencialmente abrangidas e à diferença entre os valores de referência dos imóveis e os preços resultantes da aplicação dos critérios legais.

Respeitada a teleologia do art. 113 do ADCT, não se mostra adequado presumir a irrelevância fiscal da medida sem que seus efeitos tenham sido previamente dimensionados.

Reconheço a **inconstitucionalidade formal** da disciplina normativa

estadual impugnada.

I.b) competência legislativa privativa da União

A Lei nº 17.557/2022 do Estado de São Paulo, com as alterações promovidas pela Lei estadual nº 18.294/2025, instituiu programa de regularização de terras que autoriza a Fazenda daquela unidade da federação a celebrar acordos e transações - judiciais ou extrajudiciais - para a alienação de terras devolutas ou presumivelmente devolutas. E o Decreto estadual nº 67.151/2022 regulamentou o programa, estabelecendo os procedimentos necessários à sua execução.

A **autonomia dos Estados** para administrar seus bens e deliberar sobre a destinação de terras de seu domínio deve ser exercida em conformidade com a **repartição constitucional das competências legislativas**.

A disciplina questionada não se limita à organização administrativa estadual ou à gestão patrimonial de imóveis públicos. Ao estabelecer requisitos para a regularização de ocupações rurais, critérios de titulação, procedimentos de transferência dominial e condições para a alienação de terras devolutas, o **diploma ingressa indevidamente** em matéria relacionada ao Direito Agrário, disciplina legislativa afeta à **competência privativa da União** (art. 22, I, da CF).

A regularização fundiária rural não constitui matéria estranha à **política agrária nacional**. Ao contrário, relaciona-se diretamente à estrutura fundiária, à disciplina das relações jurídicas que envolvem a ocupação e o aproveitamento da terra e à concretização da função social da propriedade rural. Sua regulamentação deve, por isso, observar os **parâmetros gerais estabelecidos pela legislação federal**, a exemplo do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) e da Lei nº 6.383/1976, que disciplina o processo discriminatório de terras devolutas.

Ademais, ao instituir hipóteses próprias de alienação direta, definir critérios para a determinação do preço e disciplinar formas de

transferência de bens públicos, a **legislação estadual deve respeitar as normas gerais de licitação e contratação** administrativa, cuja edição também se insere na competência **privativa da União** (art. 22, XXVII, da CF).

A disciplina impugnada não apenas prevê a celebração de acordos para a alienação de terras públicas, mas estabelece regime próprio para a transferência desses bens, incluindo critérios específicos de precificação e hipóteses de alienação direta. Ao assim dispor, as normas atacadas se afastam das balizas gerais que condicionam a alienação de bens públicos.

A autonomia patrimonial dos entes federados **não confere aos estados autorização** para estabelecer regime jurídico próprio que afaste ou substitua as normas gerais federais aplicáveis à alienação de bens públicos, tampouco para disciplinar matéria agrária reservada constitucionalmente à União.

Declaro a inconstitucionalidade formal da Lei nº 17.557/2022 do Estado de São Paulo, com as alterações promovidas pela Lei nº 18.294/2025, bem como, por arrastamento, do Decreto estadual nº 67.151/2022.

II - Inconstitucionalidade material

Prossigo no exame da controvérsia, caso os vícios formais da disciplina normativa estadual sejam superados.

II.a) destinação das terras públicas e função social da propriedade

Consabidamente, a Lei Maior não proíbe, em termos absolutos, a alienação ou a concessão de terras públicas pelos entes federativos.

Contudo, essa prerrogativa **não pode** ser compreendida como **autorização irrestrita** para a transferência do patrimônio público, desvinculada dos objetivos e condicionamentos constitucionais disciplinadores da matéria.

O art. 188 da Carta Política determina expressamente que a **destinação das terras públicas e devolutas** seja compatibilizada com a **política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária**. O preceito em comento impõe que as decisões relativas à destinação desse patrimônio observem as diretrizes constitucionais de **desenvolvimento agrário, justiça social e utilização racional da terra**. Eis o teor do preceito constitucional:

“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.

§ 2º Excetuam-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.”

A exigência constitucional deve ser interpretada em conjunto com os arts. 3º, I e III, 5º, XXIII, 170, III, e 186 da Lei Magna, os quais consagram, respectivamente, os objetivos de **construção de uma sociedade livre, justa e solidária** e de **redução das desigualdades sociais**, a **função social da propriedade** como direito e princípio da ordem econômica e os requisitos específicos de seu cumprimento no meio rural.

A função social da propriedade rural não se esgota na exploração econômica do imóvel. Pressupõe, entre outros aspectos, o aproveitamento racional e adequado da terra, a utilização apropriada dos recursos naturais, a preservação do meio ambiente e a observância das normas que regulam as relações de trabalho.

Por essa razão, a **alienação de terras públicas** deve ser orientada por

critérios compatíveis com o **interesse coletivo** e com as finalidades constitucionais da **política agrária**. A transferência de patrimônio público **não pode favorecer**, por ser incompatível com a Constituição Federal, a **concentração fundiária** ou a consolidação de ocupações irregulares em detrimento de políticas voltadas à justiça social e à redução das desigualdades.

Destaco que a previsão do **pagamento pelo imóvel é insuficiente** para afastar a necessidade de verificar se a transferência atende à destinação constitucional das terras públicas, se preserva o interesse coletivo e se respeita as exigências relativas à função social da propriedade.

Por fim, anoto que a regularização das situações de ocupação não pode ser concebida exclusivamente como mecanismo de composição patrimonial, dissociado dos objetivos de justiça social, de redução das desigualdades e de cumprimento da função social da propriedade, já que se cuida de mandamentos constitucionais.

II.b) alienação de terras devolutas e os riscos da regularização ilegítima

A identificação de uma terra como devoluta pressupõe a apuração de sua situação dominial, com a verificação de que ela não foi **validamente** incorporada ao patrimônio particular.

Não basta, portanto, a existência de circunstâncias que apenas indiquem a possibilidade de domínio público para que se tenha por definitivamente estabelecida a natureza jurídica do imóvel.

O processo discriminatório, administrativo ou judicial, previsto na Lei federal nº 6.383/1976, constitui instrumento destinado à identificação e à delimitação das terras devolutas, com a **adoção de procedimentos que permitam apurar a situação dominial da área** e resguardar os direitos de eventuais interessados.

Isso não significa que toda regularização fundiária deva necessariamente ocorrer pela via judicial. A Administração Pública pode

atuar na identificação e na discriminação de terras devolutas, desde que observe os procedimentos legalmente cabíveis e **adote salvaguardas suficientes** para assegurar a correta delimitação da área, a publicidade dos atos e a proteção dos direitos de terceiros.

O problema da legislação impugnada reside na possibilidade de alienação de áreas presumivelmente devolutas **sem que a prévia definição de sua natureza pública esteja suficientemente assegurada**. A legislação estadual, por seu art. 3º, § 8º, condiciona a alienação de áreas ao prévio reconhecimento, pelo ocupante adquirente, da dominialidade pública do imóvel. Trata-se de **declaração unilateral que não substitui** a necessária apuração objetiva da situação dominial da terra, à vista inclusive de direitos de terceiros. Vale dizer: o modelo comporta alto coeficiente de insegurança jurídica.

A insuficiência de salvaguardas nesse procedimento pode permitir a **sobreposição de títulos**, a **duplicidade de registros** imobiliários e a convalidação de **ocupações ilegítimas** de terras públicas, com prejuízo ao erário e aos direitos de terceiros.

A **regularização fundiária** deve servir à **solução legítima de conflitos** e à concretização dos **objetivos constitucionais** relacionados ao uso e à destinação da terra.

II.c) proteção ambiental, territórios indígenas e quilombolas

A destinação das terras públicas também se encontra condicionada às normas constitucionais de **proteção ambiental** e de tutela dos direitos territoriais de **povos e comunidades tradicionais**.

O art. 225 da Carta Política assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Citado dispositivo constitucional estabelece, ainda, a **indisponibilidade das terras devolutas** ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à **proteção dos ecossistemas**

naturais.

A alienação de terras públicas não pode ocorrer sem a identificação e a preservação das áreas constitucionalmente protegidas. A ausência de salvaguardas efetivas para a proteção ambiental compromete a compatibilidade do programa de regularização com o **dever constitucional de prevenção de danos e de preservação dos ecossistemas**.

De igual modo, cumpre **assegurar os direitos** territoriais dos povos **indígenas**, consoante preconiza o art. 231 da Carta Magna, assim como os direitos das comunidades remanescentes dos **quilombos**, inscritos no art. 68 do ADCT, *verbis*:

“Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados

da lavra, na forma da lei.

§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º.

...

Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos."

A regularização fundiária não pode produzir efeitos que desconsiderem territórios tradicionalmente ocupados, direitos territoriais constitucionalmente protegidos ou áreas cuja destinação esteja vinculada à preservação ambiental. A **transferência de domínio** deve ser precedida das verificações necessárias **para impedir que o programa atinja áreas submetidas a regimes constitucionais específicos de proteção.**

A ausência de salvaguardas suficientes para assegurar a exclusão dessas áreas do “*Programa Estadual de Regularização de Terras*” compromete a compatibilidade da legislação impugnada com o texto constitucional.

A Lei Magna confere aos entes federativos poderes de administração e destinação de seus bens, mas submete o exercício dessas competências a limites materiais decorrentes da função social da propriedade, da política agrícola e do plano nacional de reforma agrária, da proteção ambiental e dos direitos territoriais constitucionalmente assegurados.

Registro que **não se questiona**, em abstrato, a **legitimidade de programas de regularização fundiária** ou da utilização de instrumentos consensuais para a solução de conflitos. O que se afirma é que as **medidas legislativas** dessa natureza **devem observar as exigências constitucionais**, inclusive quanto à responsabilidade fiscal.

Ante o exposto, acompanho o voto da Relatora, com a ressalva quanto à inconstitucionalidade com base no **art. 113 do ADCT**, que igualmente reconheço, e julgo **procedente o pedido** para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei nº 17.557/2022 do Estado de São Paulo, com as alterações promovidas pela Lei estadual nº 18.294/2025, e, por arrastamento, do Decreto estadual nº 67.151/2022.

É como voto.