



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.326/SP

RELATORA: MINISTRA CÁRMEN LÚCIA

REQUERENTE: PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT)

INTERESSADO: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER AJCONST/PGR Nº 128449/2023

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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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.

Excelentíssima Senhora Ministra Cármen Lúcia,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em face da Lei 17.557, de 21.7.2022, do Estado de São Paulo, que criou o Programa Estadual de Regularização de Terras e, por arrastamento, do Decreto 67.151, de 4.10.2022, que o regulamentou.

Eis o teor das normas impugnadas:

Lei 17.557, de 21 de julho de 2022.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Art. 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.

Art. 2º A área objeto dos acordos e transações a que se refere esta lei, não poderá ultrapassar o limite estabelecido no § 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 § 2º do artigo 1.245 da Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o 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 nº 11.952, de 25 de junho de 2009.

§ 3º Quando houver condomínio, com mais de um proprietário, registrado na 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 re-



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

querer acordo ou transação com a Fazenda do Estado, ficando sujeito à homologação extrajudicial.

Art. 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 - 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 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.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

§ 7º Ocorrendo qualquer condição resolutive constante do instrumento, fica a Fazenda do Estado autorizada a adotar as medidas administrativas e judiciais cabíveis, inclusive aquelas necessárias à imissão na posse do imóvel e cancelamento dos registros imobiliários em nome do interessado.

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

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

Art. 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;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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.

Art. 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.

Art. 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.

Art. 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 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;

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 as 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 ITESP solicitará à Procuradoria Geral do Estado, em caráter preliminar:

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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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

Art. 8º Competirá à Fundação 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 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 ITESP, em relação à planta e ao memorial descritivo do levantamento topográfico georreferenciado, na forma da lei, apresentados pelo particular transigente.

Art. 9º No exame de cada caso, a Fundação 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.

Art. 10. Com o parecer da Diretoria Executiva da Fundação ITESP e manifestação do Secretário da Justiça e Cidadania sobre os aspectos estabelecidos no programa instituído por esta lei, o processo será encaminhado à Procuradoria Geral do Estado para exame de viabilidade jurídica.

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

Art. 11. Vetado.

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

Art. 13. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Decreto 67.151, de 4.10.2023.

Art. 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.

Art. 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.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 7º A falta de pagamento de 3 (três) parcelas mensais consecutivas ou de 1 (uma) parcela anual acarretará a resolução do acordo ou da transação, independentemente de prévio aviso ou notificação, ficando



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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.

Art. 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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ou transação da respectiva ação discriminatória ou reivindicatória, prosseguindo-se o feito em face dos demais réus, se houver.

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

Art. 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.

Art. 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.

Art. 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 -



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

CCIR, das declarações do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR dos últimos cinco anos e das certidões fiscais negativas, ou positivas com efeitos de negativas, relativas ao imóvel.

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

VIII - apresentação do Cadastro Ambiental Rural - CAR.

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

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

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

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

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

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

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

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

- 1. cópia da réplica da Fazenda do Estado à contestação das ações discriminatórias e reivindicatórias pertinentes e de outros documentos relevantes ao exame do pedido;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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

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

I - a análise, medição e demarcação da área objeto do acordo ou transação, mediante prévia remuneração pelo requerente, com base em tabela de preços dos serviços técnicos, constante de regulamentação;

II - a análise da regularidade dominial do imóvel, nos termos deste decreto;

III - o cálculo do preço, de acordo com o disposto no artigo 3º deste decreto;

IV - outros esclarecimentos técnicos pertinentes.

§ 1º Os trabalhos técnicos de medição e de demarcação referidos no inciso I deste artigo poderão ser dispensados, se houver conferência e concordância, por parte do ITESP, em relação à planta e ao memorial descritivo do levantamento topográfico georreferenciado, elaborados na forma da lei e apresentados pelo requerente.

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

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

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

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

Art. 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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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.

Art. 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.

Art. 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.

Art. 12 Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O requerente alega a inconstitucionalidade formal da norma em razão da necessidade de obrigatoria estimativa de impacto orçamentário e financeiro, dada a renúncia de receita na alienação de terras públicas, consoante determina o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Afirma que a norma impugnada é incompatível com a função social da propriedade (art. 5º, *caput* e XXIII, da CF); a política de desenvolvimento urbano (art. 182, *caput*, §§ 1º e 2º, da CF); a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária e a destinação de terras públicas e devolutas (art. 188, *caput*, da CF); o direito à moradia (art. 6º da CF); os objetivos fundamentais da República de construção de uma sociedade justa e a erradicação da pobreza, da marginalização e redução das desigualdades sociais (art. 3º, I e III, da CF); o regime jurídico da usucapião especial urbano e rural (arts. 183 e 191 da CF).

A seu ver, ao autorizar a transferência de terras públicas a pessoas de média e alta renda, visando satisfazer a interesses particulares, em prejuízo da população mais necessitada, a norma causa impactos na estrutura fundiária do país, incentivando a grilagem e o aumento de conflitos agrários.

Assevera que a implementação do ato normativo *“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”* (fl. 32).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Destaca que a lei questionada nada traz sobre a proteção ao meio ambiente, pois visa, na verdade, a acobertar sua verdadeira intenção que é privilegiar grandes latifundiários com a regularização de suas terras ou parte delas, contrariando o art. 225, *caput*, § 1º, I, II, III e VII, §§ 2º, 4º e 5º, da Constituição Federal.

Acrescenta que a norma se ressentiria de participação popular, além de não levar em conta os planos diretores nem o licenciamento ambiental e urbanístico das cidades por ela atingidas, dando clara prevalência à titulação dos imóveis em detrimento do conjunto de medidas urbanísticas.

Denota que o conjunto normativo se distanciaria dos preceitos do art. 188 da Constituição Federal, pois não se compatibilizaria com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária.

Defende que a propriedade pública deveria atender à sua função social a fim de concretizar os objetivos fundamentais da República, elencados no art. 3º da Constituição Federal.

Especificamente em relação ao art. 2º da Lei 17.557/2022, discorre que, *“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*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

social da propriedade pública, previsto no inciso XXIII, do artigo 5º da Constituição Federal” (fl. 37).

Conclui, assim, que o Programa de Regularização de Terras proposto afronta os preceitos constitucionais definidores da política agrária, do plano nacional de reforma agrária e relativas à alienação de terras públicas e devolutas, inscritos nos arts. 185, 186, 187 e 188 da Constituição Federal.

Aponta, ainda, que o ato normativo promoveria severo retrocesso em direitos fundamentais de natureza social, o que é vedado pelo dever de progressividade assumido pelo Brasil no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e no Protocolo de São Salvador (art. 1º).

Frisa, por fim, que a norma contrariaria o direito ao mínimo existencial em sua dupla perspectiva (negativa e positiva), por suprimir condições materiais básicas da população de baixa renda para acesso à vida digna (moradia adequada) e *“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”* (fl. 41).

Postula a suspensão cautelar, *ad referendum* do Plenário, dos efeitos da Lei 17.557/2022 e do Decreto 67.151/2022, reiterando os argumentos aduzidos na inicial. Quanto ao *periculum in mora*, aduz que a privatização em massa de terras



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

consolidará situações irreversíveis com a elevação do número de mortes decorrentes de conflitos agrários, além da concessão de anistia a grileiros e desmatadores. Frisa, ainda, que as normas colocariam em risco a preservação do meio ambiente.

Alternativamente, requer a concessão de medida cautelar com alcance menos restritivo, permitindo *“a regularização de imóveis urbanos e rurais, mas tão somente para a população mais vulnerável da sociedade (baixa renda), proteção garantida pelas políticas de reforma agrária, nos termos da Constituição Federal, art. 188 e seus parágrafos”* (fl. 44).

Ao final, requer que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei 17.557/2022 e do Decreto 67.151/2022. Subsidiariamente, postula *“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”* (fl. 47).

Adotou-se o rito do art. 10 da Lei 9.868/1999 (peça 9).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em informações, o Estado de São Paulo suscita, preliminarmente, a inépcia da inicial por conter alegação genérica e por demandar o exame da legislação infraconstitucional. No mérito, afasta a suposta ofensa ao art. 113 do ADCT, por entender que se trata de dispositivo voltado a benefício de natureza tributária. Por outro lado, argumenta que a lei visa justamente a solucionar conflitos judiciais que se arrastam há anos (peça 12).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo deferimento parcial da cautelar requerida, ao argumento de que (peça 29):

Não obstante tenha contemplado alguns condicionamentos, o modelo de alienação previsto nos atos normativos sob exame padece de uma amplitude claramente temerária, pois deixa de preconizar a necessidade de que os imóveis públicos a serem alienados cumpram as macro diretrizes distributivas previstas nas normas constitucionais que regem as políticas nacionais de desenvolvimento agrário e urbano, sobretudo aquelas que ditam a normatividade da política nacional de reforma agrária (artigo 188, caput); de proteção ao meio ambiente (artigo 225, caput); de proteção aos interesses de povos originários (artigo 231); de regularização dos territórios quilombolas (artigo 68 do ADCT); e de concretização da função social da propriedade urbana (artigos 182 e 183) (...). Não há, nos textos normativos ora apreciados, qualquer menção à convergência entre a política local de regularização e as políticas nacionais de reforma agrária, de proteção ambiental e de prestígio territorial dos povos originários.

Eis, em síntese, o relatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

No exame perfunctório próprio das medidas cautelares, percebe-se a presença dos pressupostos autorizadores de sua concessão (plausibilidade jurídica do direito invocado e perigo na demora processual).

A Constituição de 1988 fez a partilha das competências legislativas e, partindo dessa premissa, *“tem-se como consequência lógica que a invasão, não importa por qual das entidades federadas, do campo de competência legislativa de outra resultará sempre na inconstitucionalidade da lei editada pela autoridade incompetente”*.¹

A Carta da República, ao disciplinar o pacto federativo, conferiu à União a competência privativa para legislar sobre direito agrário (art. 22, I):

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece, no seu artigo 22, que compete privativamente à União legislar sobre Direito Agrário. Qual o significado desse preceito, ou em outras palavras, o que se inclui no âmbito da expressão Direito Agrário? Diversas possibilidades de construção da resposta podem ser imaginadas. Uma delas é pelo conteúdo jusagrário. Isto é, compete privativamente à União legislar sobre tudo aquilo que acompanha o Direito Agrário. (...)

*O constituinte brasileiro, ao estatuir a regra do artigo 22, não inventou naquele momento o Direito Agrário, mas tinha em mente um contexto cultural e jurídico que lhe forneceu a ideia. Vale dizer que o constituinte, ao falar em Direito Agrário, tinha em mente um conjunto normativo existente ou por existir, mas que se delimitava de alguma forma. Assim, o conteúdo imaginado era aquele que a cultura jurídica apontava. Neste sentido, o conteúdo jusagrário deve ser buscado na doutrina agrarista.*²

1 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 81.

2 ALBUQUERQUE, Marcos Prado de Albuquerque. Conteúdo do direito agrário: implicações da natureza das suas normas, do objeto e das fontes. *Scientia Juris*, v. 5/6, p. 139, 2001/2002.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O direito agrário é ramo autônomo do direito, relativamente recente no ordenamento jurídico pátrio. Tem como elemento essencial a relação do homem com a terra, por meio da atividade agrária e de acordo com a função social da propriedade rural, envolvendo temas relativos à estrutura fundiária, à relação jurídica rural e à atividade rural.

A respeito da definição do que seja direito agrário, confira-se apanhado geral elaborado por Benedito Ferreira Marques:

Direito Agrário é o conjunto sistemático de normas jurídicas que visam disciplinar as relações do homem com a terra, tendo em vista o progresso social e econômico do rurícola e o enriquecimento da comunidade (BORGES, P. Torminn, ob. Cit., p. 17).

Direito Agrário é o conjunto de princípios e de normas, de Direito Público e de Direito Privado, que visa a disciplinar as relações emergentes da atividade rural, com base na função social da terra (SODERO, F. Pereira, ob. Cit., p. 32).

É importante ponderar que não basta acentuar a relação do homem com a terra, posto que, conforme lembra Augusto Zenun, nem todas as atividades do campo ou no campo se enquadram dentro do Direito Agrário, pois não é a simples relação do homem com a terra que conforma o Direito em foco, ou seja, o Direito Agrário. A simples relação homem-terra, qualquer que seja ela, a posse, a parceria, o usufruto, o arrendamento, o fiduciário, o real, o pessoal, entre outros, são fatores de relacionamento estático, enquanto o Direito Agrário exige algo mais do que isso. E, no Brasil, afigura-se-nos o conceito concernente ao desempenho da função social da propriedade, ou seja, o exercício da produção racional e econômica, visando chegar à empresa rural pelo que, com esse fator dinâmico, acrescido aquele estático, podemos afirmar ser a terra o objeto do Direito Agrário.³

3 MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. 73. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 5.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A temática dos autos constitui objeto do direito agrário, de modo que compete privativamente à União legislar sobre política fundiária, definindo institutos, disciplinando procedimentos, designando os instrumentos de transferência das terras públicas rurais, etc.

No exercício dessa competência, a União editou diversos diplomas, entre os quais a Lei 4.504/1964 (Estatuto da Terra); a Lei 8.171/1991, que dispõe sobre a política agrícola; a Lei Complementar 76/1993, que trata da desapropriação de imóvel rural; a Lei 8.629/1993, que regulamenta e disciplina disposições relativas à reforma agrária, e a Lei 13.465/2017, que dispõe sobre regularização fundiária rural e urbana.

Especificamente sobre o tema objeto da lei estadual questionada, cabe considerar que terras devolutas são definidas por exclusão, sendo aquelas que, em nenhum momento, passaram ao domínio particular por meio de título de propriedade legítimo.⁴

Tal conceito remonta à primeira Constituição Republicana de 1891, a qual transferiu aos estados *“as terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais”* (art. 64).

⁴ SILVA, Almiro do Couto. Comentário ao art. 20, II. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013. p. 716.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Na Carta de 1988, as terras devolutas da União são aquelas “*indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei*” (art. 20, II, da CF). Enquanto as dos estados são as terras não compreendidas entre as da União (art. 26, IV, da CF).

Quanto à destinação de terras públicas e devolutas, a Constituição, no art. 188, estabelece, ainda, a necessidade de compatibilização com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária:

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

§ 1º À 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.

Nessa linha, a regularização fundiária enquadra-se entre os institutos jurídicos criados para disciplinar a estrutura fundiária, permitindo a privatização da terra pública para atender ao princípio da dignidade humana, à justiça social e à função social da propriedade. A regularização fundiária é, portanto, parte da política pública agrária, relacionada aos conceitos de estrutura e de reforma agrárias.

Justamente por não ostentarem títulos, as terras devolutas somente são identificadas e deixam de ser devolutas por meio do processo discriminatório,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

administrativo ou judicial, regulamentado pela Lei 6.383/1976, que, embora se refira à União, também é aplicável aos estados, no que couber, conforme determinação expressa do art. 27.⁵

Tal processo visa a tornar certa a identificação geodésica da gleba, devendo ser citados os interessados por meio de edital (art. 20, § 2º, da Lei 6.383/1976), os quais poderão apresentar títulos e documentos.

Nada impede que tal procedimento seja realizado pelo estado na via administrativa, desde que tomadas cautelas adequadas na identificação das glebas.

A norma impugnada, contudo, permite que sejam titularizadas terras “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” (art. 2º, § 5º).

Já o art. 3º do ato normativo permite que sejam realizados acordos extrajudiciais para a regularização de terras “presumivelmente devolutas”:

Art. 3º Os acordos e transações a que se refere o programa instituído por esta lei, terão por objeto a alienação onerosa de terras devolu-

5 Art. 27 – O processo discriminatório previsto nesta Lei aplicar-se-á, no que couber, às terras devolutas estaduais, observado o seguinte:

I - na instância administrativa, por intermédio de órgão estadual específico, ou através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, mediante convênio;

II - na instância judicial, na conformidade do que dispuser a Lei de Organização Judiciária local.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

tas 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 - IEA, da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios - APTA, da Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

Criou-se um procedimento que não guarda as cautelas devidas na identificação e delimitação das glebas e que poderá resultar na titulação de terras públicas por particulares por serem “*presumivelmente devolutas*”.

O § 8º do art. 3º da norma estadual reforça essa inconstitucionalidade, ao determinar que “*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*”.

Quer dizer, para identificar a terra como pública basta que o adquirente declare a “dominialidade pública” do imóvel, prescindindo do devido processo legal para a adequada delimitação das glebas e citação por edital dos interessados.

O estado não pode privatizar terras que não foram rigorosamente delimitadas por meio da ação própria, que é a ação discriminatória, sob pena de, inclusive, alienar glebas que já possuem títulos de domínio, criando duplicidade de títulos. Enfim, a alienação e titulação de bens públicos parte do pressuposto de que esses bens sejam certos e determinados.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Os requisitos da função social da propriedade rural estão fixados na própria Constituição Federal (art. 186)⁶ e no Estatuto da Terra (art. 2º).⁷ Por sua vez, as formas de disposição de terras públicas rurais estão previstas no Estatuto da Terra, conforme já ressaltado. Já o valor da terra nua é tema afeto ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), regulado pela Lei 9.393/1996, não podendo o estado dispor de modo diverso.

De resto, a regularização fundiária rural consiste em privatização de terras públicas, enquadrando-se como hipótese de alienação de bens da administração e, portanto, regida pelo princípio geral da obrigatoriedade de licitação (art. 37, XXI, da Constituição Federal).⁸

6 *Art. 186. 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;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meioambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

7 *Art. 2º E assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.*

§ 1º À propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias

b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;

c) assegura a conservação dos recursos naturais;

d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

8 *Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Ressalte-se que as normas gerais de licitação também são objeto de competência legislativa privativa da União (art. 22, XXVII, CF),⁹ não cabendo aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios legislar sobre princípios, direitos, modalidades e hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação.¹⁰ No caso de alienação de bens imóveis, há, inclusive, disposição expressa na Lei de Licitações determinando o procedimento cabível:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

9 Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
(...)

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecendo o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

10 Carlos Ari Sundfeld, ao analisar o alcance de normas gerais em matéria de licitação, divide em três grupos as matérias a serem tratadas privativamente pela União:

“Nessa linha, embora sem pretender um rol exaustivo, podemos apontar como gerais, obrigatórias para Estados, Distrito Federal e Municípios, as normas da lei 8.666/93 que:

a) Definem a obrigatoriedade de licitação (arts. 2º, 24 e 25, entre outros). Tais normas apenas dão concreção à exigência do art. 37, XXI da Constituição. Em princípio, os Estados, Distrito Federal e Municípios devem se ater às hipóteses de dispensa de licitação previstas no estatuto nacional, só podendo ampliá-las nas situações excepcionais em que isso se mostrar indispensável à preservação de seu poder de auto-organização, constitucionalmente assegurado.

b) Enunciam princípios da licitação (art. 3º) ou definem os direitos deles decorrentes. Desse último grupo podemos mencionar dispositivos que viabilizam a tutela judicial através das ações próprias ao controle da Administração (art.4º); exigem a motivação dos atos administrativos dos atos administrativos (arts. 8º, parágrafo único, 17, caput, e 22, § 7º, entre outros), garantem o contraditório e a ampla defesa (arts. 49, § 3º, 78, parágrafo único, e 86, § 2º, entre outros), exigem o julgamento objetivo e vinculado ao instrumento convocatório (arts. 40-VII e X, e 44).

c) Definem as modalidades de licitação (art. 22 e seus incisos)” (SUNDFELD, Carlos Ari. Licitação e contrato administrativo. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 29-30).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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

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

Assim, em juízo perfunctório próprio das medidas cautelares, a Lei 17.557/2022 e o Decreto 67.151/2022, do Estado de São Paulo, parecem invadir competência da União para legislar sobre direito agrário e normas gerais de licitação (art. 20, II e XXVII, da CF), e violar preceitos fundamentais que regulam a destinação do patrimônio público e, em especial, das terras devolutas, cuja alienação há de se compatibilizar com a política agrícola e a reforma agrária (art. 188 da CF), estando presente, portanto, a plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) exigida para a concessão de medidas cautelares.

Também está atendida a exigência de perigo na demora processual (*periculum in mora*), tendo em vista que a lei estadual impugnada pode gerar situações de duplicidade de registro imobiliário, além de permitir a convalidação, por meio de registro, de imóveis adquiridos de forma ilegítima, **ressalvado o direito de superfície do possuidor a qualquer título, nos termos do art. 21 e seguintes do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2021).**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Por fim, o art. 225, § 5º, da CF torna indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. Assim, caso não suspensos, o marco regulatório pode causar danos irreparáveis ao meio ambiente, pois não há na lei, tampouco no decreto, salvaguardas das áreas ambientais por porventura regularizadas, em aparente afronta aos princípios da precaução e da prevenção.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo deferimento da cautelar para suspender os efeitos da Lei 17.557/2022 e do Decreto 67.151/2022, do Estado de São Paulo.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

ATM