



**ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO**

MATÉRIA: MEDIDA PROVISÓRIA Nº 06/21

DATA DE APRESENTAÇÃO: 06/04/2021

AUTOR: GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS

PARECER JURÍDICO Nº 87/2021-PJA/AL

Sr. Procurador Geral,

PROPOSIÇÃO E JUSTIFICATIVA

Os autos em epígrafe tratam de Medida Provisória nº 06 de 31 de março de 2021, alterando a Lei 2.758/13, que autoriza o Poder Executivo a promover a regularização fundiária em imóveis localizados na área urbana do Município de Palmas, e adota outras providências.

Em sua Mensagem/Justificativa nº 22, o Governador ressalta a necessidade de estender o alcance da Lei 2.758/13, à regularização de imóveis localizados nas demais cidades do interior do Estado do Tocantins, ao mesmo tempo em que justifica sua proposição a nível estadual, tendo por parâmetro a Lei Federal nº 13.465/13, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.

COMPETÊNCIA E INICIATIVA

A Constituição Federal elegeu um modelo de sistema federativo com autonomia relativa para que Estados e municípios administrem e disponham de seus bens, conforme a necessidade e conveniência local, sempre com vistas ao interesse público e nos limites do ordenamento jurídico federal, inclusive com a observância aos princípios constitucionais do art. 37, dentre eles os da moralidade, publicidade e eficiência.



ESTADO DO TOCANTINS PODER LEGISLATIVO

Constituição Federal

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

No tocante a iniciativa, seguindo os parâmetros, critérios e requisitos da Carta Federal, a Constituição Estadual também outorgou poderes ao Governador do Estado para editar Medidas Provisórias:

Art. 27. (...)

(...)

§ 3º. Em caso de relevância e urgência, o Governador do Estado poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato à Assembleia Legislativa que, estando de recesso, será convocada extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

PRELIMINARES

REQUISITOS

CONSTITUCIONAIS

Tanto a Constituição Federal (art. 62), quanto a Carta Estadual (art. 27, §3º) elegem como requisitos expressos e indeclináveis, a relevância e a urgência da matéria para que o chefe do Poder Executivo possa editar o instrumento normativo de exceção, que entrará em vigor e produzirá efeitos imediatos, para posterior apreciação e ratificação do Parlamento.

Não é difícil entender as razões que levaram o legislador constituinte a estabelecer tais condições para a edição da norma excepcional, por se tratar da concessão de amplo poder nas mãos do Chefe do Poder Executivo para socorrer e solucionar **apenas e tão somente situações graves e urgentes. Daí, a medida provisória constituir um instrumento**



ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO

normativo de exceção, com limites e restrições expressas e absolutas à sua edição.

Repare Sr. Procurador Geral, que estes requisitos da relevância e urgência são de ordem constitucional. Portanto, possuem natureza **objetiva e são indeclináveis**, exigindo do Poder Legislativo cuidadoso exame das circunstâncias fáticas, sociais e políticas que envolvem a matéria, tendo por guia o senso comum e não interesses político-partidários. Este o entendimento dos tribunais pátrios:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.717
DISTRITO FEDERAL

Os aspectos formais ensejadores da edição de medida provisória – relevância e urgência – são sindicáveis pelo Poder Judiciário, no exercício do controle abstrato de constitucionalidade, mesmo após a conversão do ato em lei. Na edição da Medida Provisória n.º 558/2012, objeto da presente ação, contudo, não houve a configuração de hipótese excepcional que autorizasse a decretação da inconstitucionalidade por ausência de urgência”.

É sabido que não mais existe oscilação na jurisprudência da Corte Suprema a respeito da possibilidade de controle de constitucionalidade das medidas provisórias sob o ângulo do atendimento aos requisitos do artigo 62 da Carta Federal:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.736/DF, relator ministro Cezar Peluso, julgada em 8 de setembro de 2010, Diário da Justiça de 29 de março de 2011”.

Editada a medida provisória, compete ao Poder Legislativo realizar o seu controle. Frise-se que este último é, a um só tempo, político e jurídico, pois se debruça sobre a análise das circunstâncias (urgência e relevância) exigidas pela própria Constituição para a sua edição.

Em relação ao segundo requisito constitucional, a matéria deve ser examinada levando-se em consideração o já esposado entendimento da Corte Suprema, que exige comprovação acerca da inexistência da urgência. Ou seja, “Trata-se de informações de alta indagação, que não podem ser convincentemente contraditadas por pronunciamentos especulativos, sem embasamento científico seguro. Nessas matérias de relevância e urgência se deve partir e essa parece ser a

J



ESTADO DO TOCANTINS PODER LEGISLATIVO

jurisprudência do Supremo da legitimidade das alegações, dessa fundamentação do poder normativo constituído". (trecho do voto do Min. Teori Zavascki no supracitado RE 592.377).

Nesse sentido é o magistério de Clèmerson Merlin

Clève:

"O controle parlamentar assume dupla dimensão: é político e jurídico, a um só tempo. **A atividade do legislativo não é absolutamente livre, circunscrevendo-se às diretrizes, normas e princípios aprovados pelo Constituinte. Por isso, o Congresso Nacional haverá de formular juízo político, mas também jurídico, no tocante à admissibilidade (concretização dos pressupostos de edição) da medida provisória.** É inegável que, nesse particular, a dimensão política do controle vai prevalecendo sobre a jurídica. Superada esta fase e apreciado o conteúdo da medida provisória desde a perspectiva de sua compatibilidade com a Constituição, os critérios da conveniência e oportunidade orientarão a manifestação congressual (conversão ou rejeição). Aliás, a constitucional é questão prejudicial desta. Nesse ponto, a apreciação do Congresso não deve ser mais do que jurídica. Havendo a compatibilidade da matéria disciplinada pela medida com a Lei Fundamental, superada a questão prejudicial, o Parlamento estará livre para apreciar politicamente o ato legislativo provisório." (CLÈVE, Clèmerson Merlin. Medidas Provisórias. 3.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p.183-185).

Por óbvio que o princípio da separação e harmonia dos Poderes, consagrado pela Constituição Federal, restringe parcialmente o exame e a valoração prévia e regular destes requisitos constitucionais da relevância e urgência pelo Poder Judiciário, salvo situações flagrantemente inconstitucionais, como se reveste a hipótese da Medida Provisória nº 06/21

"Conforme entendimento consolidado da Corte, os requisitos constitucionais legitimadores da edição de medidas provisórias, vertidos nos conceitos jurídicos indeterminados de "relevância" e "urgência" (art. 62 da CF), apenas em caráter excepcional se submetem ao crivo do Poder Judiciário, por força da regra da separação de poderes (art. 2º da CF).

[ADC 11 MC, voto do rel. min. Cezar Peluso, j. 28-3-2007, P, DJ de 29-6-2007.]

=ADI 4.029, rel. min. Luiz Fux, j. 8-3-2012, P, DJE de 27-6-2012

9



ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO

Não se pode negar que o termo urgência significa a necessidade que requer solução imediata e apressada. A norma excepcional intervém naquela situação que não pode esperar, sob pena de provocar consequências imediatas irreparáveis.

Ora, embora a regularização fundiária do Estado do Tocantins possa ser considerada relevante, não se tem notícia de nenhuma instabilidade social vigente, circunstância ou episódio que exijam a imediata edição do instrumento normativo excepcional. Portanto, sob o ponto de vista constitucional, salta aos olhos neste processo a flagrante ausência de relevância, capaz de permitir a edição da Medida Provisória nº 06/21.

Com todo respeito, ao Governador do Estado não é dada a prerrogativa de administrar normal e regularmente o Estado através de instrumentos legislativos de exceção, sem fatos ou razões jurídicas que os justifiquem. A edição irregular de medidas provisórias, com a inobservância de seus requisitos constitucionais exclui previamente o parlamento do devido processo legislativo, submetendo a sociedade à vigência de norma, sem o necessário exame plenário pela Assembleia Legislativa.

Na medida em que pode gerar amplos e imediatos efeitos de difícil reparação, a edição irregular de medidas provisórias, em substituição ao processo legislativo ordinário, constitui nítido atentado ao Estado Democrático de Direito consagrado pela Constituição da República; na medida em que despreza a representatividade popular legitimamente outorgada ao Parlamento.

Nesse aspecto, é importante considerar que a Mensagem justificativa constante dos autos não informa ou sequer sinaliza ao Poder Legislativo acerca da extensão ou tamanho do patrimônio público objeto da pretendida regularização fundiária urbana, nem tampouco elucida, de forma satisfatória, os procedimentos e critérios que serão adotados na venda dos imóveis de propriedade do Estado.

Se de um lado, em casos excepcionais de flagrante desrespeito à Constituição, cabe ao Poder Judiciário o exame dos prévios requisitos necessários à edição de medidas provisórias, ao Parlamento é



ESTADO DO TOCANTINS PODER LEGISLATIVO

inadmissível a inobservância e valoração das condições constitucionais do instrumento legislativo de exceção, na oportunidade de seu exame na Comissão de Constituição Justiça e Redação e na votação plenária.

Nesse sentido, é imprescindível que o Parlamento tenha na devida conta que a avaliação dos requisitos da relevância e principalmente da urgência devem ser objetivos, considerando as circunstâncias e a realidade vigentes e não relativizada sob o ponto de vista político partidário. Os deputados não podem perder de vista o fato de que as medidas provisórias são instrumentos legislativos de exceção e que devem ser utilizados pelo Poder Executivo em última instância, para prevenir sérios prejuízos ou danos iminentes e de difícil reparação.

Essa excepcionalidade das medidas provisórias, caracterizada pela relevância e urgência, é de ordem constitucional, sendo vedado ao Parlamento transigir ou relativizar na análise de seus requisitos na oportunidade de sua recepção e conversão em lei, sob pena de desconfiguração do princípio da separação dos poderes e aniquilamento de suas prerrogativas constitucionais.

ASPECTOS NORMATIVOS DA PROPOSIÇÃO

A flagrante ausência de requisito constitucional para a edição da Medida Provisória nº 06/21 é suficiente para encerrar o presente parecer, com recomendação de indeferimento da matéria, regulamentação das relações jurídicas dela decorrentes e final arquivamento dos autos.

Contudo, sob o ponto de vista jurídico, em razão de sua gravidade, alguns aspectos legais relativos ao conteúdo normativo da proposição merece **breve** comentário, para que não sobre qualquer dúvida acerca da ilegalidade da Medida Provisória nº 06/21.

Ao pleitear ampla e irrestrita autorização legislativa para promover a alegada regularização fundiária, por meio de venda direta (com dispensa de licitação) de imóveis urbanos de propriedade do Estado do Tocantins, o Governador pretende obter do Parlamento um cheque em branco para transferir a terceiros o patrimônio público, a pretexto de promover regularização fundiária urbana.

9



ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO

Ora Sr. Procurador Geral, a nova lei de licitações (Lei nº 14.133, de 01 de abril 2021) estabelece as regras para a alienação de bens da Administração Pública, prevendo inclusive a hipótese de regularização fundiária:

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

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

- a) dação em pagamento;
- b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas "f", "g" e "h" deste inciso;
- c) permuta por outros imóveis que atendam aos requisitos relacionados às finalidades precípuas da Administração, desde que a diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União, segundo avaliação prévia, e ocorra a torna de valores, sempre que for o caso;
- d) investidura;
- e) venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera de governo;
- f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de **regularização fundiária de interesse social** desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;
- g) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e destinados a programas de



ESTADO DO TOCANTINS PODER LEGISLATIVO

regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;

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

i) legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública competentes;

j) legitimação fundiária e legitimação de posse de que trata a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017;

De início, repare que a lei exige prévia avaliação do imóvel e depois autorização legislativa, que deve ser específica e individualizada para cada imóvel, mediante relação anexa ao projeto de lei enviado regularmente ao Parlamento.

Em outras palavras, a Assembleia Legislativa não pode assinar um cheque em branco ao Poder Executivo para vender qualquer imóvel pertencente ao Estado a qualquer pessoa por preço desconhecido. Data vênia, a medida legislativa apresentada escancara uma porta para **eventuais** irregularidades e prejuízos aos cofres públicos, sem o devido controle e fiscalização do Parlamento.

Além da ausência desses requisitos legais prévios (avaliação e autorização legislativa específica e individualizada), a proposição baseia-se no art. 84 e 98 da Lei Federal nº 13.465/17 que também originou-se de uma Medida Provisória inconstitucional, sem a devida análise do Congresso Nacional:

Art. 98. Fica facultado aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal utilizar a prerrogativa de venda direta aos ocupantes de suas áreas públicas objeto da Reurb-E, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e desde que os imóveis se encontrem ocupados até 22 de dezembro de 2016, devendo regulamentar o processo em legislação própria nos moldes do disposto no art. 84 desta Lei.

J



ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO

Art. 84. Os imóveis da União objeto da Reurb-E que forem objeto de processo de parcelamento reconhecido pela autoridade pública poderão ser, no todo ou em parte, vendidos diretamente aos seus ocupantes, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º A venda aplica-se unicamente aos imóveis ocupados até 22 de dezembro de 2016, exigindo-se que o usuário seja regularmente inscrito e esteja em dia com suas obrigações para com a Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

§ 2º A venda direta de que trata este artigo somente poderá ser concedida para, no máximo, dois imóveis, um residencial e um não residencial, regularmente cadastrados em nome do beneficiário na Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

§ 3º A venda direta de que trata este artigo deverá obedecer à Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, ficando a União com a propriedade fiduciária dos bens alienados até a quitação integral, na forma dos §§ 4º e 5º deste artigo.

§ 4º Para ocupantes com renda familiar situada entre cinco e dez salários mínimos, a aquisição poderá ser realizada à vista ou em até duzentas e quarenta parcelas mensais e consecutivas, mediante sinal de, no mínimo, 5% (cinco por cento) do valor da avaliação, e o valor da parcela mensal não poderá ser inferior ao valor equivalente ao devido pelo usuário a título de taxa de foro ou ocupação, quando requerido pelo interessado.

§ 5º Para ocupantes com renda familiar acima de dez salários mínimos, a aquisição poderá ser realizada à vista ou em até cento e vinte parcelas mensais e consecutivas, mediante um sinal de, no mínimo, 10% (dez por cento) do valor da avaliação, e o valor da parcela mensal não poderá ser inferior ao valor equivalente ao devido pelo usuário a título de taxa de foro ou ocupação, quando requerido pelo interessado.

§ 6º A regulamentação do disposto neste artigo será efetuada pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) no prazo de doze meses contado da data de publicação desta Lei.

Art. 85. O preço de venda será fixado com base no valor de mercado do imóvel, segundo os critérios de avaliação previstos no art. 11-C da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, excluídas as acessões e as benfeitorias realizadas pelo ocupante.



ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO

Antes de analisar o dispositivo legal que se baseia na citada lei, é importante distinguir as duas modalidades legais de Regularização Fundiária Urbana contempladas na lei 13.465/17:

"REURB-S e REURB-E - Regularização fundiária e os seus aspectos socioeconômicos

REURB-S (de interesse social) e na **REURB-E (de interesse específico)**, sendo que, conforme o inciso primeiro do artigo 13, a REURB-S caracteriza-se pela regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal e no inciso segundo, a REURB-E, que caracteriza-se pela regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I do referido dispositivo legal.

Deste modo, quando se fala sobre a abrangência da lei, verifica-se que, muito embora na modalidade REURB-E não haja a isenção do pagamento de custas e emolumentos, pode ser utilizada ainda que por população que não se enquadre como "baixa renda", podendo ser promovida em área particular ou pública, sendo que nesse último caso, ficará a aquisição de direitos reais pelo particular condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada, a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder Executivo titular do domínio".

<https://www.migalhas.com.br/depeso/332402/reurb-s-e-reurb-e---regularizacao-fundiaria-e-os-seus-aspectos-socioeconomicos>

Portanto, a proposição tem por objeto e escopo unicamente a regularização fundiária de interesse específico - REURB-E e não de interesse social, o que, em tese, poderia justificar a urgência da medida e a ausência de outros cuidados legais exigidos. Até porque, o art. 1º da Medida Provisória diz respeito a alienação de imóveis multifamiliares, comerciais, industriais, de natureza mista e coletiva.

Q



ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO

Essa espécie de Regularização Fundiária Urbana Específica - REURB-E, divorciada da função e do interesse social deve ser analisada com todo cuidado e atenção, pois muitas vezes abre espaço para distorções, servindo também para legalizar e regularizar invasões ao patrimônio público.

Nesse aspecto, é imprescindível entender as devidas características da Regularização Fundiária, abordadas pela matéria abaixo intitulada “O Papel do Notário na Regularização Fundiária” que, **mesmo anterior a vigência da nova lei de regularização fundiária, urbana** aborda a conceituação e finalidade de regularização fundiária, auxiliando a compreensão real do teor da proposição em tela.

“A Regularização Fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

O conceito de Regularização Fundiária, deve ser compreendido como um PROCESSO SOCIAL-JURÍDICO-ECONÔMICO DE TRANSFORMAÇÃO, mediante a intervenção do Poder Público na propriedade privada ou pública em decorrência de evidente interesse social, a fim de legalizar a permanência de possuidores em áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, de forma a promover o direito social à moradia, a função social da propriedade e da cidade.

As várias modalidades de regularização fundiária
Para a regularização de imóveis no país, a legislação específica já editada instituiu várias espécies ou modalidades de regularização fundiária, pretendendo, com isso, obter um reordenamento do espaço territorial brasileiro, dando ênfase especial à busca de melhorias para as condições ambientais do espaço urbano como medida fundamental à integração social, à salubridade e à qualidade de vida da população”.

<http://registrodeimoveis1zona.com.br/?p=649>

Outra matéria, subscrita pela Assessoria de comunicação Terra de Direitos, sob o título de 10 perguntas e respostas sobre a



ESTADO DO TOCANTINS PODER LEGISLATIVO

nova lei de regularização fundiária urbana, traz a preocupação de que o Estado legitime a posse de invasores de terras:

“Quais as diferenças da legitimação fundiária e legitimação de posse?”

A legitimação de posse ocorre para garantir a posse de moradores. A legitimação fundiária, por sua vez, é uma nova forma de aquisição originária de propriedade, como um reconhecimento administrativo do usucapão

Legitimação de posse e legitimação fundiária poderão ser aplicadas em áreas públicas?

Há previsão expressa de legitimação fundiária em área pública ou privada na lei. Já a legitimação de posse somente se aplica à imóveis privados, quer se trate de Reurb-S ou Reurb-E. A possibilidade de regularizar imóveis em áreas públicas foi denunciada como uma criação jurídica para que imóveis de alto padrão em Brasília fossem legalizados, especialmente condomínios fechados construídos em áreas da União. **Esse é um dos principais fatos discutidos na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 5771, já que a Constituição Federal veda expressamente a possibilidade de usucapir imóveis públicos.**

<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/10-perguntas-e-respostas-sobre-a-nova-lei-de-regularizacao-fundiaria-urbana/22705>

Importante ter na devida conta que a invasão de terrenos públicos é crime, mormente quando esses imóveis são comerciais ou industriais e são ocupados indevidamente por pessoas da classe média e alta. E nessas hipóteses, não podem merecer o apoio e a regularização posterior do Estado, ainda mais sem a prévia avaliação e com o suprimento de formalidades legais. Pois deve prevalecer sempre o interesse público, evitando prejuízos ao erário.

CONCLUSÃO

A regularização fundiária urbana é um importante instrumento na pacificação social e no desenvolvimento urbano e econômico devendo merecer do Estado a devida atenção e a edição de instrumento

5



ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO

normativos capazes de viabilizá-las com segurança, de acordo com interesse público e na forma da lei.

Contudo, em razão da ausência do requisito constitucional da urgência e após breves comentários acerca do conteúdo normativo da proposição (por conta do exíguo tempo para a emissão do presente parecer), fica evidente que a Medida Provisória nº 06/21 deve ser rejeitada por essa Comissão de Constituição Justiça e Redação e seus efeitos disciplinados pelo Parlamento, para posterior apresentação e tramitação do devido e regular Projeto de Lei, tratando da mesma matéria, com as pertinentes formalidades e requisitos exigidos pela lei.

Procuradoria Jurídica da Assembleia Legislativa,
em 20 de abril de 2021.

Assinatura manuscrita em tinta azul de Sérgio Ricardo Vital Ferreira.

Sérgio Ricardo Vital Ferreira
Procurador Jurídico
Matrícula nº 275