



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS PALMAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
EM PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E DIREITOS HUMANOS

LUCAS HENRIQUE SILVA SOUZA

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO INSTRUMENTO DO
DIREITO À MORADIA: A REURB NO MUNICÍPIO DE PALMAS-TO E A ATUAÇÃO
DA DEFENSORIA PÚBLICA**

Palmas-TO
2024

LUCAS HENRIQUE SILVA SOUZA

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO INSTRUMENTO DO
DIREITO À MORADIA: A REURB NO MUNICÍPIO DE PALMAS-TO E A ATUAÇÃO
DA DEFENSORIA PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu Mestrado em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, da Universidade Federal do Tocantins, em parceria com a Escola Superior de Magistratura Tocantinense, como requisito para a obtenção do título de Mestre. Linha de Pesquisa: Efetividade das Decisões Judiciais e Direitos Humanos e subárea: Direitos Humanos, Ambiente, Saúde e Políticas Públicas.

Orientador: Dr. Tiago Gagliano Pinto Alberto.

Palmas-TO

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

S729r Souza, Lucas Henrique Silva.

A regularização fundiária urbana como instrumento do direito à moradia: A reurb no município de Palmas-TO e a atuação da Defensoria Pública. / Lucas Henrique Silva Souza. – Palmas, TO, 2025.

125 f.

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, 2025.

Orientador: Tiago Gagliano Pinto Alberto

1. Regularização fundiária urbana. 2. Direito à moradia. 3. Reurb no município de Palmas-TO. 4. Defensoria Pública. I. Título

CDD 342

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

LUCAS HENRIQUE SILVA SOUZA

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO INSTRUMENTO DO
DIREITO À MORADIA: A REURB NO MUNICÍPIO DE PALMAS-TO E A ATUAÇÃO
DA DEFENSORIA PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, promovido pela Universidade Federal do Tocantins em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre.

Data da aprovação: 09 de dezembro de 2024.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Tiago Gagliano Pinto Alberto
Orientador e Presidente da Banca
Universidade Federal do Tocantins (UFT)

Profa. Dra. Lia de Azevedo Almeida
Membro Interno
Universidade Federal do Tocantins (UFT)

Prof. Dr. Gustavo Paschoal Teixeira de Castro Oliveira
Membro Interno
Universidade Federal do Tocantins (UFT)

Prof. Dr. André Peixoto de Souza
Membro Externo
Centro Universitário Internacional - UNINTER

Palmas-TO
2024

*Pois contigo entrei pelo meio de um esquadrão; com o meu Deus salto muralhas.
Salmo 18:29*

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, autor e consumidor da fé que me foi dada. Aquele que demonstra dia após dia sua infinita graça e misericórdia sobre mim de forma inenarrável. A Ele todo o louvor, a honra, a glória e o domínio para todo o sempre!

Agradeço à minha família, em especial à minha esposa, Emanuelle, minha amiga e companheira em todo instante, que sempre acredita em mim. Obrigado por toda paciência, por ser o melhor momento do meu dia, meu lar, por sempre segurar minha mão, e, principalmente por suas orações. Ao meu pai, Lúcio, à minha mãe, Aurora, obrigado por todos os ensinamentos e por serem meu exemplo de fé e perseverança. Aos meus irmãos, Samuel e Annelise, por me apoiarem sempre que precisei. Ao meu sogro Wilden, à minha sogra Paula, por todo o carinho, amizade e amor que me dedicam. Às minhas sobrinhas Dara e Hadassa. Aos meus cunhados Wilden Júnior, Geovanna, Davi e Vinícius.

Aos meus amigos que estão sempre comigo, obrigado pelos momentos de alívio, risadas, choro e conversas, indispensáveis para trazer leveza à vida.

Aos meus colegas do mestrado, que compartilharam comigo suas experiências. Por todos os momentos de amizade, luta e descontração, obrigado.

Aos amigos e colegas da Defensoria Pública, obrigado por todo apoio nos momentos mais diversos, em especial aos que estiveram comigo nessa longa e recompensante jornada.

Aos professores do Mestrado em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da UFT/ESMAT, em especial ao meu orientador, Tiago Gagliano Pinto Alberto. Seus ensinamentos e contribuições foram indispensáveis para o ápice deste caminho.

À Defensoria Pública do Estado do Tocantins, especialmente à gestão superior, na pessoa da honrada Defensora Pública Estellamaris Postal, do ilustre Defensor Público Pedro Alexandre Conceição Aires Gonçalves e do nobre Defensor Público Danilo Frassetto Michelini, por acreditarem e investirem na força humana da instituição.

RESUMO

O presente estudo analisa a regularização fundiária urbana e sua relação com o direito à moradia, com foco no município de Palmas-TO. Inicialmente, aborda-se a evolução histórica do direito à moradia, que, apesar de essencial à dignidade humana, foi reconhecido como direito fundamental na Constituição Federal apenas em 2000. A ausência de políticas públicas eficazes e o crescimento desordenado das cidades agravaram a precarização habitacional, resultando em insegurança jurídica e na expansão de núcleos urbanos informais.

A pesquisa destaca o impacto da Lei nº 13.465/2017 (Lei da Reurb), que introduziu um novo marco regulatório para a regularização fundiária urbana, incluindo a Reurb de Interesse Social (Reurb-S), voltada à população de baixa renda. Essa legislação conferiu à Defensoria Pública legitimidade para requerer a regularização em nome dos beneficiários hipossuficientes, ampliando seu papel na garantia do direito à moradia.

No caso de Palmas, verifica-se a persistência de problemas estruturais, como especulação imobiliária, periferização e falhas na implementação de políticas públicas habitacionais. A análise de dados entre 2020 e 2023 evidencia a ineficiência da gestão municipal na execução de programas de regularização, a devolução de recursos destinados a essa finalidade e a falta de transparência na disponibilização de informações sobre núcleos urbanos informais.

A pesquisa propõe um protocolo de atuação extrajudicial para a Defensoria Pública do Estado do Tocantins, visando aprimorar sua atuação nos processos administrativos de regularização fundiária. A implementação desse protocolo pode fortalecer a defesa dos direitos humanos, garantindo condições dignas de moradia para a população vulnerável e promovendo maior efetividade na aplicação da Lei da Reurb.

Palavras-chaves: Regularização fundiária; Reurb-S, Defensoria Pública; regularização fundiária urbana; direito à moradia.

ABSTRACT

This study analyzes urban land regularization and its relationship with the right to housing, focusing on the municipality of Palmas-TO. Initially, it looks at the historical evolution of the right to housing, which, despite being essential to human dignity, was only recognized as a fundamental right in the Federal Constitution in 2000. The lack of effective public policies and the disordered growth of cities have aggravated housing precariousness, resulting in legal insecurity and the expansion of informal urban centers.

The research highlights the impact of Law No. 13.465/2017 (Reurb Law), which introduced a new regulatory framework for urban land regularization, including the Reurb of Social Interest (Reurb-S), aimed at the low-income population. This legislation gave the Public Defender's Office legitimacy to request regularization on behalf of beneficiaries with low income, expanding its role in guaranteeing the right to housing.

In the case of Palmas, structural problems persist, such as real estate speculation, peripheralization and failures in the implementation of public housing policies. The analysis of data between 2020 and 2023 shows the inefficiency of municipal management in implementing regularization programmes, the return of funds earmarked for this purpose and the lack of transparency in providing information on informal urban centers.

The research proposes an extrajudicial action protocol for the Public Defender's Office in the State of Tocantins, with the aim of improving its performance in administrative land regularization processes. The implementation of this protocol could strengthen the defense of human rights, guaranteeing decent housing conditions for the vulnerable population and promoting greater effectiveness in the application of the Reurb Law.

Keywords: Land regularization; Reurb-S, Public Defender's Office; urban land regularization; right to housing.

LISTA DE ABREVIACOES

APM - rea Pública Municipal

APP - rea de Preservao Permanente

CSDP - Conselho Superior da Defensoria Pública

CSDPSC - Conselho Superior da Defensoria Pública de Santa Catarina

REURB - Regularizao Fundiária Urbana

REURB-S - Regularizao Fundiária Urbana de Interesse Social

REURB-E - Regularizao Fundiária Urbana de Interesse Específico

NUAMAC - Núcleo Aplicado das Minorias e Aoes Coletivas

NUI - Núcleo Urbano Informal

NUPREF - Núcleo de Preveno e Regularizao Fundiária do Tocantins

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

PIDESC - Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

CCT - The Constitutional Court of South Africa

DPE - Defensoria Pública Estadual

DPE-TO - Defensoria Pública do Estado do Tocantins

STF - Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA	15
2.1. DIREITO À MORADIA NO DIREITO COMPARADO	27
2.2. A MORADIA E A IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA URBANA NACIONAL	34
3. DIREITO À CIDADE	39
4. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA - REURB	42
4.1. MODALIDADES DE REURB	46
4.2. OBRIGAÇÃO DE PROMOVER A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	50
5. A DEMANDA POR MORADIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA CIDADE DE PALMAS-TO	58
5.1. A POLÍTICA MUNICIPAL APÓS A REURB	61
5.2. ANÁLISE DO PERÍODO DE 2020 A 2023 COM BASE NO PLANO PLURIANUAL E PRESTAÇÕES DE CONTAS	74
6. DEFENSORIA PÚBLICA, DIREITO À MORADIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	86
6.1. A LEGITIMAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA	91
6.2. ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	94
6.3. DO PROTOCOLO DE ATUAÇÃO E SUA IMPLANTAÇÃO	102
7. AGENDA 2030 E ODS	103
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
REFERÊNCIAS	107
APÊNDICE	116
ANEXO I	118
ANEXO II	120
ANEXO III	122
ANEXO IV	122

1. INTRODUÇÃO

A moradia, historicamente, era tratada como uma necessidade básica do indivíduo, não sendo, em princípio, reconhecida como um direito, mas como um fato, ou ainda, uma exigência da vida.

Embora conectada ao direito de propriedade, a moradia com ele não se confunde, ainda que conectada às faculdades inerentes ao exercício do direito de propriedade, como o direito de usar, gozar e dispor.

A ausência do seu reconhecimento como direito ocasionou a precarização da moradia, principalmente nas camadas sociais mais pobres, ante à falta de proteção, segurança jurídica e outros elementos basilares, indissociáveis ao direito à moradia adequada.

Embora constasse no texto original da Constituição de 1988 como uma necessidade, somente no ano 2000, decorrente da evolução dos direitos fundamentais no direito constitucional pátrio a moradia adquiriu status de direito, tendo sido incluída no art. 6º da Constituição Federal De 1988, passando a ostentar o caráter de um direito fundamental de conotação social.

Dessa forma, a moradia passa a se apresentar em duas órbitas. Enquanto na primeira é direito fundamental existencial, inserido no rol dos direitos sociais, integrando a segunda dimensão de direitos fundamentais, na segunda, apresenta-se como uma necessidade básica do indivíduo, e, portanto, objeto passível de exploração econômica.

Observa-se que a moradia, historicamente, foi tratada dessa última forma, como objeto de mercado, tanto pelo Estado quanto pela sociedade, o que viabilizou sua precarização, especialmente nas camadas sociais mais pobres, acentuando a desigualdade social e a pobreza.

Agora sob a ótica dos direitos fundamentais de segunda dimensão, o direito à moradia passa a trilhar um novo caminho, dos direitos sociais, levando ao entendimento da possibilidade de exigir do Estado de um conjunto de medidas, ou seja, uma conduta positiva, visando proporcionar sua efetividade.

Seu reconhecimento como direito se demonstrou demasiadamente descompassado com a realidade instalada no cenário nacional, principalmente quando observado o processo de êxodo rural em direção às cidades em meados do sec. XX, culminando no crescimento desordenado das cidades, despreparadas para o recebimento das ondas migratórias em contínua expansão.

Este crescimento desordenado, além de ocasionar a desorganização das cidades, proporcionou o aviltamento das condições básicas de moradia, agravadas pelas políticas urbanas de ordenação e ocupação do solo, inexistentes em um primeiro momento, e, deficitárias em um segundo momento. A evolução legislativa e de políticas públicas habitacionais demonstraram-se atrasadas e insuficientes a proporcionar a correta ordenação e organização das cidades, culminando em situações precárias de moradia, de forma mais acentuada para as populações de baixa renda.

No cenário nacional, o processo de êxodo rural que culminou no crescimento das cidades, com o adensamento de massas urbanas de forma desordenada, gerou situações marcadas pela irregularidade fundiária e problemas sociais, atingindo de forma severa o direito à moradia, possibilitando sua exploração econômica, dando lugar à especulação imobiliária, ocasionando fenômenos de periferização com a ocupação de áreas marginais e o surgimento das favelas.

A falta de políticas públicas de habitação e regularização fundiária e a falha na fiscalização, associadas à alta demanda por moradia nas cidades, deram espaço ao uso desordenado do solo, criando um cenário de insegurança jurídica, falta de infraestrutura básica e serviços essenciais, que tende a abalar o direito à moradia, resultando no fenômeno da irregularidade fundiária do solo urbano.

Tudo isso elevou o contexto de irregularidade fundiária urbana a um patamar de problema político-econômico-social, ocasionando situações de remoção e despejos forçados, com a necessidade de realocação das pessoas e famílias instaladas nos adensamentos irregulares, possibilitando novas violações a direitos fundamentais.

Apesar da Constituição Federal de 1988 reconhecer a necessidade tratar do tema, prevendo a instituição de política voltada para o desenvolvimento urbano e ordenamento das funções sociais da cidade, apenas no início do século XXI, surgem novos instrumentos para a ordenação das cidades, e apenas mais recentemente introduz-se uma nova política de regularização fundiária por meio da Lei nº 13.465 de 2017, conhecida como Lei da Reurb, trazendo uma nova dinâmica ao regime jurídico vigente, regulado principalmente pela Lei do Parcelamento do Solo Urbano de 1979, marcando o início de uma política pública mais moderna e voltada para as necessidades inerentes ao direito à moradia, por meio da regularização fundiária urbana.

A política de regularização fundiária urbana introduzida pela Lei da Reurb busca viabilizar as funções sociais da cidade, não se restringindo à titulação dos ocupantes, visando gerar conjunto de melhorias para garantir o bem-estar dos habitantes.

A regularização fundiária urbana trazida pela Lei da Reurb assume uma conotação de obrigação do Estado, demonstrando-se um instrumento do direito à moradia de espectro coletivo, inserido em um aspecto difuso e coletivo, conectando-o às funções sociais da cidade.

Neste contexto, a Lei 13.465 de 2017 criou uma modalidade especial de regularização fundiária urbana, denominada Reurb de Interesse Social (Reurb-S), direcionada à população de baixa renda, tendo como principal diferencial a responsabilidade pelos custos necessários para sua consecução, introduzindo uma nova forma de atuação para a Defensoria Pública, agora legitimada para requerer a instauração de processo de regularização fundiária urbana - Reurb, em nome dos beneficiários hipossuficientes.

Tal legitimação conferida à Defensoria Pública assume grande relevância no cenário nacional, marcado pela irregularidade fundiária urbana, ensejando o estudo das formas de atuação da Defensoria Pública no âmbito da regularização fundiária urbana.

Em um contexto mais recente, verifica-se concomitantemente ao surgimento da nova ordem constitucional, a criação da cidade de Palmas, Capital do Estado do Tocantins, reconhecidamente, a última cidade planejada do século XX, criada dentro de um novo cenário nacional, para cumprir adequadamente as funções sociais da cidade almejadas pela Constituição Federal.

Cabalmente, verifica-se que a cidade planejada passa a repetir os mesmos problemas encontrados no cenário nacional, tratando a terra e a moradia de maneira eminentemente mercantilista.

Diante disso, permitiu-se a criação de periferias junto ao nascimento da cidade, uma grande especulação imobiliária, e sucateamento das condições de moradia, reproduzindo as antigas contradições sociais, políticas e econômicas observadas no cenário nacional.

As políticas públicas municipais e estaduais direcionadas ao município de Palmas não só permitiram a instalação de realidade desfavorável à moradia, mas a incentivaram, por meio de políticas públicas habitacionais deficitárias e conduta incentivadora da especulação imobiliária, agindo o próprio poder público com interesses eminentemente comerciais em relação ao solo urbano de Palmas, causando a periferização da população mais pobre.

Como consequência, verifica-se a presença de um cenário municipal de grande irregularidade fundiária urbana, tendo sido identificados mais de 100 (cem) áreas públicas

irregulares nos estudos balizadores da revisão do Plano Diretor de Palmas, nos anos de 2017 e 2018.

Dessa forma, propõe-se a compreender o cenário atual da irregularidade fundiária urbana do Município de Palmas - TO, buscando-se estudar a realidade mais recente da Capital, de maneira a elencar as políticas públicas de regularização fundiária propostas e compará-las aos resultados por elas alcançados, em especial no recorte temporal compreendido nos anos de 2020 a 2023, bem como as medidas e tratamento dado pelo Poder Público Municipal, em especial após a edição da Lei da Reurb.

Paralelamente, propõe-se estudar a atuação da Defensoria Pública do Estado do Tocantins nas demandas de regularização fundiária urbana, com a finalidade de possibilitar, a partir dos resultados obtidos, um potencial aprimoramento na atuação da Defensoria Pública, enquanto legitimada para a promoção de regularização fundiária urbana.

Para melhor aprofundamento no estudo, é necessário analisar a nova forma de legitimação trazida para a Defensoria Pública pela Lei da Reurb.

Ao final, detectada a possibilidade de adoção de novas estratégias de atuação institucional da Defensoria Pública, propor-se-á a criação de um protocolo de atendimento para a Defensoria Pública do Estado do Tocantins, em especial para atuação na cidade de Palmas, com possível ampliação para os demais municípios.

Dessa forma, pretende-se possibilitar aos indivíduos e comunidades inseridos especialmente em situações de vulnerabilidade, por meio da participação da Defensoria Pública, o alcance efetivo ao direito à moradia adequada, com o acesso a condições mínimas de dignidade.

A presente pesquisa tem como objetivos, primeiramente, estudar a regularização fundiária partindo de uma discussão teórica entre esta e o direito à moradia, tanto no cenário nacional quanto no direito comparado, para, em seguida, avaliar as políticas públicas de regularização fundiária no município de Palmas-TO no período de 2020 a 2023, bem como a atuação da Defensoria Pública do Estado do Tocantins, de maneira a possibilitar o aperfeiçoamento da atuação institucional da Defensoria Pública Estadual na consecução do direito à regularização fundiária, especialmente com a adoção de estratégias de atuação extrajudicial para o aprimoramento da inteligência institucional no âmbito da regularização fundiária urbana no Município de Palmas, com a sugestão de implantação de um protocolo de atuação extrajudicial conforme minuta apresentada neste trabalho.

Considerando tal objetivo, a pesquisa teve um caráter investigativo, descritivo e comparativo, com tratamento qualitativo de dados, utilizando-se de revisão literária baseada em livros, produções acadêmicas, jurisprudências e no direito comparado.

Será utilizada metodologia descritiva e comparativa, com análise de dados comparativos dos períodos de 2020 a 2023, em especial por meio de pesquisa comparativa das previsões orçamentárias previstas para o quadriênio 2020 a 2023, comparando com as prestações de contas realizadas pelo Município de Palmas, permitindo uma comparação da política pública voltada para a regularização fundiária urbana.

Além disso, será realizada busca em ambiente oficial da Prefeitura de Palmas acerca da realidade atual dos núcleos urbanos informais existentes até 2023 no Município de Palmas, visando uma comparação com a realidade diagnosticada em 2017, a fim de possibilitar uma compreensão da realidade atual e verificação das políticas públicas efetivamente implementadas.

Para o levantamento de dados, serão utilizados mecanismos de pesquisa em ambiente oficial, com recorte temporal do levantamento de dados será do período de 2020 a 2023. A partir da coleta de dados, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, buscaremos fazer uma análise comparativa das políticas públicas propostas e efetivamente implementadas referentes à regularização fundiária do Município de Palmas.

A pesquisa visa entender como o Município de Palmas tem avançado na Política Pública de regularização fundiária urbana.

Em um momento subsequente da pesquisa, buscar-se-á compreender a atuação da Defensoria Pública do Estado do Tocantins nas demandas de regularização fundiária urbana, buscando identificar de que forma se dá a atuação da instituição e visando compreender como a atuação da Defensoria Pública nos processos administrativos de regularização fundiária poderá auxiliar o processo de regularização fundiária urbana.

Ao final, potencialmente será sugerida uma forma de aprimoramento da atuação da Defensoria Pública do Estado do Tocantins, criada com base em pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e produções acadêmicas, visando possibilitar eventual aprimoramento da atuação institucional da Defensoria Pública na temática da Regularização Fundiária Urbana - Reurb, propondo-se ao estudo de viabilidade de criação de protocolo de atendimento a ser apresentado à Defensoria Pública do Estado do Tocantins.

Para a criação do referido protocolo, foram associadas as regras institucionais da Defensoria Pública com o disposto na Lei da Reurb, de maneira a permitir a criação de

protocolo de atuação para atuação da Defensoria Pública, especialmente na área administrativa de regularização fundiária urbana.

2. O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

A concepção da moradia como um direito, e mais, um direito fundamental decorre de longo processo evolutivo referente às dimensões abrangidas pelos direitos fundamentais.

Note-se que na forma trazida pelo constituinte originário de 1988, embora inserida em determinados dispositivos constitucionais, não havia menção expressa de um direito à moradia.

A moradia, de forma incipiente, era entendida como uma necessidade vital básica, compreendida como uma utilidade disponível ao indivíduo, em princípio, sem grandes possibilidades de obtenção de tutela jurisdicional específica, vez que necessidades diferiam-se, historicamente, dos direitos.

Em um breve cotejo histórico, quando observada a moradia à luz do Código Civil de 1916 (Brasil), que replicou os ideais do Código Civil Napoleônico Francês, de 1804, a propriedade era imbuída de caráter absoluto, não comportando, portanto, limitações ao seu exercício (Souza, 2004).

Como decorrência do sistema normativo e principiológico, a moradia encontrava-se sujeita às disposições e acordos eminentemente privados, envolvendo as diversas faculdades imanentes ao do direito de propriedade, como dela usar, gozar e dispor.

O direito à propriedade na forma concebida pelo Código Civil de 1916 era imbuído de uma vestidura patrimonialista, não havendo proteção à moradia em si, mas à propriedade, evidenciando os ideais libertários contidos no instrumento normativo (Brasil).

Contemporaneamente ao início do pretérito Código Civil brasileiro, logo no início do século XX, verifica-se o surgimento de movimentos sociais, culminando nas Constituições Sociais, dentre as quais se destaca a Constituição de Weimar em 1919 da Alemanha, que passa a reconhecer a presença de uma função, inserida no interesse social, necessária ao exercício do direito de propriedade, consagrando a doutrina que seria conhecida como função social da propriedade, bastante associada ao Estado do bem-estar social, ou ainda pela sua denominação mais conhecida em inglês, *Welfare State* (Vianna, 2016, p.35).

Em um fenômeno expansivo, os ideais socialistas alcançaram o Estado brasileiro, influenciando as constituições de 1934 e seguintes, tendo a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1934, seguido as tendências do movimento constitucionalista social, inserindo no seu art. 113, inciso 17, a disposição segundo a qual o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo, nos termos da lei.

De forma semelhante, a Constituição de 1946 (Brasil) trouxe a possibilidade limitação do direito de propriedade, com a desapropriação da propriedade por necessidade ou utilidade pública, ou ainda por razões de interesse social, definindo ainda de forma expressa que o uso da propriedade seria condicionado ao bem-estar social. A Constituição Federal de 1967 manteve as disposições das Constituições promulgadas, acrescentando, de forma expressa, o princípio da função social da propriedade como limitador do direito de propriedade, previsto no inciso III, do seu art. 157 (Brasil).

No interstício temporal destas duas constituições, a habitação fora reconhecida como uma necessidade do ser humano pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, sendo incluída em seu art. 25 como uma das expressões do direito a um padrão de vida existencial mínimo.

Mais recentemente, como mencionado, a moradia foi inserida no texto original da Constituição de 1988, que a definiu como uma necessidade de caráter indispensável à vida, tratando-a como necessidade básica vital, essencial às condições mínimas de dignidade, com nuances de direito humano. Dessa forma, a moradia não foi inserida, de plano, como um direito na presente Constituição do Brasil.

Acerca disso, vale mencionar que parte da doutrina diferencia as expressões direitos humanos e direitos fundamentais, reconhecendo a sua exigibilidade em determinado Estado somente após o seu devido reconhecimento internamente, na qualidade de direito fundamental, ou seja, de forma positivada no ordenamento jurídico (Ramos, 2024, p.26).

Embora tal compreensão fosse predominante em tempo remoto, atualmente, prepondera no sistema interamericano e europeu que a ausência de positivação de determinado direito fundamental não seria óbice à sua cobrança e exigibilidade, tornando-se possível sua tutela judicial internacional.

Neste sentido são os ensinamentos de André de Carvalho Ramos, que elucida:

Porém, como vimos, o Direito Internacional não é uniforme e nem utiliza a locução “direitos humanos” sempre. Há casos recentes de uso da expressão “direitos fundamentais” em normas internacionais, como se vê na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (redigida em

2000 e alterada em 2007). Também o Direito Constitucional de um país pode adotar a expressão “direitos humanos”, como se viu acima em dispositivos da Constituição brasileira.

Uma segunda diferença entre “direitos humanos” e “direitos fundamentais” também é comumente assinalada: os direitos humanos não seriam sempre exigíveis internamente, justamente pela sua matriz internacional, tendo então uma inspiração jusnaturalista sem maiores consequências; já os direitos fundamentais seriam aqueles positivados internamente e por isso passíveis de cobrança judicial, pois teriam matriz constitucional. Ora, a evolução do Direito Internacional dos Direitos Humanos não se coaduna com essa diferenciação. No sistema interamericano e europeu de direitos humanos, os direitos previstos em tratados podem também ser exigidos e os Estados podem ser cobrados pelo descumprimento de tais normas (como veremos). (2024, p. 26).

Segundo o ensino esboçado, atualmente, direitos fundamentais ainda que não estejam expressamente previstos no ordenamento jurídico pátrio de determinado Estado, sua tutela jurisdicional é possível e aceita pelas cortes internacionais europeia e interamericana.

Atualmente, a doutrina reparte de maneira didática os direitos fundamentais em dimensões, embora não se tenha consenso e consequência prática pelo uso de outras terminologias, prepondera a classificação dos direitos fundamentais em primeira dimensão, segunda dimensão e terceira dimensão, havendo parte da doutrina que menciona uma quarta e até uma quinta dimensão.

A primeira dimensão dos direitos fundamentais abrangeria os direitos de liberdade, também reconhecidos como prestações negativas do estado, ou ainda, direitos de defesa do indivíduo contra intervenções arbitrárias do Estado, cujas atribuições devem ser limitadas sob pena de violação dos direitos fundamentais do indivíduo.

Nessa dimensão, o Estado assume uma característica predominantemente passiva, marcada por um não fazer, ou seja, pela abstenção da prática de determinadas condutas potencialmente violadoras dos direitos e das liberdades individuais.

O direito de propriedade encontra-se inserido de forma predominante no rol dos direitos fundamentais de primeira dimensão, consolidando os ideais da Revolução Francesa, adquirindo conotação de direito absoluto, oponível contra o Estado, operando efeito *erga omnes*, tendo sido uma conquista marcante do surgimento do Estado Liberal, tendo o Código Civil francês de 1804, conforme mencionado, reforçado o caráter absoluto, inalienável e imprescritível do direito de propriedade (Vianna, 2016, p.36).

A segunda dimensão dos direitos fundamentais, por sua vez, busca corrigir excessos ocasionados pelas liberdades ilimitadas, bem como tutelar situações necessárias para superação de determinados problemas estruturais, passando-se a uma intervenção progressiva do Estado em determinadas áreas e questões cuja sua ingerência mostra-se necessária.

Trata-se de uma atuação positiva do Estado em face de particulares e instituições privadas e até públicas, obrigando-se a proteger os indivíduos contra eventuais abusos gerados pelo exercício indiscriminado de direitos relativos à primeira dimensão, bem como para promover e até propiciar meios de prover de forma direta, determinados direitos não alcançados pelo indivíduo singular, atualmente designados como direitos sociais.

Característica marcante dos direitos sociais é sua titularização individual, ou seja, cada indivíduo o possui de forma particularizada, podendo opor ao Estado seu exercício, sendo reconhecidos os direitos à saúde, previdência social, educação, moradia, dentre outros, que, para seu regular exercício, principalmente pelas camadas sociais mais pobres, tendem a depender de uma atuação positiva, ou seja, de uma conduta prestacional por parte do Estado (Ramos, 2024, p.32.).

O direito à moradia encontra-se inserido de forma ampla dentro dessa dimensão positiva, evidenciando seu caráter prestacional a ser promovido e provido pelo Estado, sempre que necessário, tendo em conta a existência de diversos óbices à sua consecução.

Ademais, o direito à moradia, conquanto não se confunda com o direito de propriedade, é um dos maiores balizadores de sua função social, principalmente quando associado às áreas urbanas, onde há maior concentração populacional, e, por conseguinte, maior demanda relativa à moradia.

Isso ocorre, pois, com a evolução doutrinária do estudo dos direitos fundamentais, determinados direitos, anteriormente considerados absolutos passaram a sofrer limitações, de maneira a condicioná-los à observância de determinada função para o seu exercício regular, conforme a moderna teoria constitucional adotada pelo Supremo Tribunal Federal, segundo o qual, não existem direitos fundamentais absolutos, conforme recente decisão prolatada pelo Ministro Roberto Barroso, na qual asseverou que “Por outro lado, nenhum direito fundamental é absoluto, muito menos pode ser exercido para além de suas finalidades constitucionais” (STF, 2021).

Dessa forma, mesmo os direitos fundamentais encontram limitação por razões de interesse público ou ainda por adoção de medidas restritivas que visem proteger o interesse social.

O princípio da função social passa a assumir um papel de limitador e balizador de diversos direitos civis, como a propriedade e a posse, encontrando-se inserido de forma expressa no art. 5º, inciso XXIII da Constituição Federal de 1988, que, indo além, acrescentou elementos bem delineados para a função da propriedade rural, como é o caso da sua devida

produtividade, que, quando verificada, tem o poder de protegê-la da desapropriação por interesse social de reforma agrária (art. 185), dentre outros os critérios estabelecidos para o cumprimento de sua função social, conforme se verifica pela leitura do art. 186 (Brasil).

Além disso, a Constituição Federal trouxe novas formas de usucapião, com critério temporal diferenciado de cinco anos de posse ininterrupta, uma relativa à área de terra em zona rural, não superior a cinquenta hectares, destinada àquele que não sendo proprietário de qualquer outro imóvel, torne-a produtiva, seja por seu trabalho ou de sua família, acrescentando, ao final, a função moradia como elemento especial para qualificar a função social da posse (art. 191). Para a chamada usucapião especial rural, a moradia tornou-se elemento funcional distintivo para o seu aperfeiçoamento, demonstrando o novo tratamento especial que lhe foi conferido pela Constituição Federal (Brasil, 1988).

Além dessa, tratou da usucapião especial urbana, determinando que o indivíduo que possuir área de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), não sendo proprietário de outro imóvel, durante 5 (cinco) anos, ininterruptamente e sem oposição, destinando tal área para a sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o seu domínio (Brasil, 1988).

As duas espécies de usucapião especial retratadas no texto constitucional, possuem como elemento distintivo a necessidade de uma posse qualificada pela moradia, com a ampliação da função da posse, para permitir a subsunção aos requisitos legais do novo instituto jurídico, proporcionando a aquisição de direitos por meio da posse qualificada pela moradia.

Acerca disso, ensina Rodrigo Marcelino da Costa Belo:

Mesmo que não haja espaço para dúvidas de que diante da Constituição da República de 1988 a moradia sempre devesse ter sido considerada como um direito de estatura fundamental por encerrar em si a tutela e promoção de um valor essencial, bem como uma necessidade básica da pessoa humana, em assim conexo com o vetor axiológico da dignidade da pessoa humana o mesmo é claramente reforçado quando diante da previsão no art. 183 da Constituição da República de 1988, a moradia é tida como um elemento de qualificação da posse para a configuração do chamado usucapião constitucional reconhecendo-a como aspecto revelador da própria função social da posse; o que apenas demonstra estarmos diante de um direito dotado de profunda essencialidade para a afirmação de direitos subjetivos inerentes a própria condição humana, o que lhe servem para reforçar status de dignidade. (2021, p.92).

Segundo elucidada, tal tratamento constitucional denota que à moradia caracteriza elemento de grande relevância para conferir uma função social à posse, demonstrando sua elevada essencialidade, majorada nas áreas urbanas, devido a maior concentração populacional, e, por conseguinte, maior demanda relativa à moradia.

Tal evolução, permitiu que o direito à moradia tivesse sua inserção de forma expressa no texto constitucional no ano de 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 26, insculpido no art. 6º da Constituição Federal, adquirindo indubitavelmente status de direito fundamental (Brasil, 1988). Veja-se:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Brasil, 1988)

Neste contexto, a moradia passou a integrar de maneira inequívoca o rol dos Direitos Sociais, e, considerado seu caráter prestacional, passa a ser possível exigir do Estado a adoção de medidas aptas a propiciar aos indivíduos um padrão mínimo para sua subsistência e existência digna, hoje entendido como o conceito de mínimo existencial.

Para Ramos, o direito à moradia possui requisitos mínimos para seu exercício de modo adequado, ensinando que:

O direito à moradia consiste no direito de viver com segurança, paz e dignidade em determinado lugar, no qual o indivíduo e sua família possam se instalar, de modo adequado e com custo razoável, com (i) privacidade, (ii) espaço, (iii) segurança, (iv) iluminação, (v) ventilação, (vi) acesso à infraestrutura básica (água, saneamento etc.) e localização. Em síntese, é o direito a ter um local adequado, com privacidade e dotado do conforto mínimo para o indivíduo e seu grupo familiar. (2024, p. 1018).

Segundo ensina, embora seja essencial a disposição de um espaço físico, tal requisito não é suficiente para garantir o direito à moradia, sendo necessária a presença de outros elementos que lhe proporcionem a adequação à sua função, o que terá por desdobramento a concretização de outros direitos fundamentais conexos, dentre os quais mencionou a privacidade, a segurança e o acesso à infraestrutura básica.

Continua ensinando que a moradia adequada pressupõe o preenchimento de diversos requisitos, dos quais menciona: proteção legal e segurança jurídica, disponibilidade de serviços, custo acessível, habitabilidade, acessibilidade e a localização e por último, adequação cultural (Ramos, 2024, p.1019).

Tais requisitos mencionados pelo autor foram retirados do Comentário nº 4 do Comitê Sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC, ao definir moradia adequada, do qual o Brasil é signatário, integrando o ordenamento jurídico pátrio por meio do Decreto nº 591 de 1992 (Brasil).

A proteção legal e a segurança jurídica são elementos fundamentais ao direito à moradia, não sendo possível seu exercício de forma plena, sem que exista o acesso a instrumentos de proteção contra ameaças ao seu exercício e despejos arbitrários.

Outro elemento fundamental mencionado é a disponibilidade de serviços básicos, tais como saneamento básico, energia elétrica e água potável, ou ainda aquecimento, em se tratando de regiões de baixa temperatura.

O custo acessível, por sua vez, é característica essencial para a consecução do direito à moradia, sem que se exija o sacrifício de outros direitos e necessidades básicas.

A habitabilidade e a acessibilidade estão intimamente ligadas às condições físicas compatíveis com as necessidades dos indivíduos, possibilitando a proteção contra situações físicas potencialmente geradoras de dano à saúde dos habitantes, bem como permitindo o acesso a todos os moradores, inclusive àqueles pertencentes a grupos vulneráveis.

Outro elemento de suma importância que menciona, é a localização que permita o acesso aos equipamentos públicos, permitindo a facilitação do acesso aos serviços públicos, locais de trabalho, distante de áreas de risco.

A adequação cultural, por sua vez, busca garantir a preservação da diversidade cultural, de maneira a possibilitar que grupos de pessoas com similaridades culturais, possuam a possibilidade de se agregarem para possibilitar sua identidade cultural.

Em sentido divergente, a moradia assumiu de tal forma uma conotação de objeto de exploração econômica, que os elementos mencionados acima se tornaram escassos, principalmente para as camadas sociais mais pobres.

Observa-se que a moradia assume simultaneamente uma característica de direito fundamental diretamente relacionado à dignidade humana, e objeto de mercado, sujeita às regras e forças de mercado da sociedade capitalista.

A moradia possui este caráter duplice, sendo um meio eficaz para geração e acumulação de riqueza, e um direito fundamental a ser perseguido, sendo ambas as características atreladas à sua essencialidade.

Dito isto, é necessário esclarecer que a tutela do direito à moradia básica é direcionada eminentemente àqueles que possuem óbices ao seu exercício, não havendo, em princípio, prejuízo aos efeitos capitalistas da moradia que extrapola o grau mínimo de dignidade, desde que não haja uma violação do direito à moradia digna, conforme explica Belo:

A grande questão que observamos aqui, para definir o conteúdo do direito à moradia é justamente o de contrapor essas duas visões, a de moradia digna mínima ou adequada como um bem social primário afastado de qualquer busca de sua inserção e regulamentação pelas forças mercadológicas de uma sociedade consumerista e capitalista e a moradia que extrapole esse grau mínimo é que é regida por tais interesses de forma que esta não anule ou impeça a consagração daquela, bem como que esta última também não impeça a existência da outra. (2021, p. 95).

Segundo ensina, a moradia deveria ser compreendida em duas categorias, na primeira estaria a moradia básica, entendida como um bem social primário, com os elementos mínimos de dignidade, adequada às necessidades básicas do indivíduo e sua família, razão pela qual, deveria estar afastada e protegida da ação pura do mercado capitalista.

A segunda categoria, diz respeito à moradia que ultrapassa os elementos mínimos, ou seja, que além de fornecer o mínimo, vai além, concedendo mais do que seria exigido à luz da dignidade humana, podendo ser regida pelos interesses capitalista e regras de mercado da sociedade consumerista.

Percebe-se que a interferência e atuação do Estado para a implantação de políticas públicas de moradia é necessária justamente para impedir que a moradia que ultrapassa o mínimo necessário venha causar interferências e violações na moradia que busca alcançar o mínimo.

De forma prática, a exploração econômica da moradia baseada somente nas regras do próprio mercado, replica as violações ocasionadas pelo excesso das liberdades, que culminaram nos movimentos sociais do século XX.

O que se percebe é que tal exploração econômica não se restringe às moradias que ultrapassam o mínimo, chegando às camadas sociais mais pobres, e, acrescida do vazio estatal e falta de políticas públicas adequadas tende a obstaculizar a obtenção de moradia digna.

As forças do mercado inerentes do capitalismo, com sua busca perene pela vantajosidade, ocasionam efeitos nocivos direcionados principalmente à população de baixa renda, tendo como uma de suas consequências a elevação de custos de moradia em regiões melhor providas dos aparelhos estatais.

Dentre diversos fatores degradantes do direito à moradia, pode-se mencionar a especulação imobiliária, a elevação dos preços e requisitos do mercado, seja para aquisição, seja para locação imobiliária destinada à moradia.

Diante disso, é comum a existência de um efeito marginalizante, levando a população em situação de desvantagem econômica a migrar para regiões periféricas, desprovidas em maior ou menor grau dos equipamentos estatais.

Concomitantemente, surge um novo mercado informal do solo urbano, dando lugar ao uso desordenado do solo, fenômeno observado em diversas cidades brasileiras, como ocorre no caso das edificações sobrepostas, características das favelas.

Dessa forma, diante da ineficiência de políticas públicas estatais para promoção do direito à moradia, o mercado informal do solo urbano se instala neste vazio e passa a oferecer soluções paralelas para o problema imediato, entretanto, tais soluções paliativas ocasionam a precarização das condições de moradia, indissociável da ausência estatal.

Dentre as soluções oferecidas, destacam-se o parcelamento ilegal do solo urbano, com aumento no número de loteamentos irregulares, a negociação de loteamentos clandestinos à revelia do Estado, as invasões e ocupações, inclusive em áreas de risco de por vezes fruto de atividade ilícita, bem como a mencionada a criação de favelas ou comunidades, constantemente marcadas pela verticalização das edificações.

Cada situação fática acima elencada pode ser compreendida como uma forma paralela à atuação estatal para a solução do direito à moradia, tendo sido denominadas pela legislação, por meio da exposição de motivos da Medida Provisória nº 759 como núcleo urbano informal, que assim dispõe:

96. I - SOBRE O NÚCLEO URBANO INFORMAL. O texto proposto estabelece o instituto do núcleo urbano informal como adensamento populacional que autoriza a aplicação das novas modalidades de regularização fundiária.

97. Nele, restam compreendidas situações de ocupação ordenada, desordenada, clandestina, irregular, que tenham sido implantadas sem observância da legislação (caso típico dos loteamentos, condomínios e incorporações ilegais), assim como demais situações em que não tenha se revelado possível a titulação ou o registro da titulação dos ocupantes. (Brasil, 2016).

Esclarece que se enquadra no conceito de núcleo urbano informal toda situação de ocupação, seja ela ordenada, desordenada, clandestina, irregular, implantada em obediência à legislação.

Decorre da formação de núcleos urbanos informais cuja população seja predominantemente de baixa renda, dentre outras consequências, a precarização do direito à moradia, acarretando efeitos opostos aos elementos necessários ao direito pleno à moradia digna.

Tais situações de vulnerabilidade poderiam conduzir a proteção do direito à moradia à terceira dimensão dos direitos fundamentais, considerando que para a sua efetivação, torna-se necessária a garantia de determinados direitos difusos, coletivos e individuais com expressão coletiva.

Quando observada a moradia inserida em núcleo urbano informal, o acesso a aparelhos estatais como saneamento básico, energia elétrica, água potável, transporte público e segurança pública, assume característica de direito coletivo e difuso, imprescindíveis ao direito à moradia adequada.

Outra questão de extrema importância reside na falta tanto de proteção jurídica quanto de segurança jurídica da moradia inserida nos núcleos urbanos informais, característica que adquirida pela sua formação em desobediência à legislação vigente à sua implantação.

Os conflitos possessórios são uma realidade crescente no Poder Judiciário brasileiro, e, segundo os dados estatísticos da Justiça em Números (CNJ), no ano de 2021, houve o ajuizamento de 69.051 (sessenta e nove mil e cinquenta e uma) ações possessórias, crescendo o quantitativo de novas ações para 77.623 (setenta e sete mil e seiscentos e vinte e três) em 2022, nota-se um aumento expressivo no ano de 2023, com o ajuizamento de 81.049 (oitenta e uma mil e quarenta e nove) novas ações possessórias, restando pendente o julgamento de 230,926 (duzentos e trinta mil e novecentos e vinte e seis) ações possessórias ao final de 2023.

Este número elevado de ações possessórias, além de demonstrar a grande litigiosidade envolvendo as relações jurídicas com a terra, tende a impactar consideravelmente o direito à moradia, afetando de forma severa a segurança jurídica da moradia dos litigantes e suas famílias, criando um ambiente de incerteza e insegurança.

Ainda sobre o tema, tratando da realidade brasileira, há certa tensão entre direito à moradia, direito ao meio ambiente equilibrado e direito à cidade, tendo em vista que a ocupação em desacordo com a legislação caminha em sentido contrário à ordenação territorial das cidades.

Acerca disso, tratando sobre um caso de ocupação irregular em áreas de proteção ambiental, Ramos comenta:

No Brasil, há casos de despejos forçados de ocupações irregulares em áreas de proteção ambiental, como os entornos de represas e áreas de mananciais. Gera-se um espaço de tensão entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado. Em decisão monocrática em 2020, o Min. Fachin citou o caso *Grootboom*, no qual a Corte Constitucional da África do Sul reconheceu que o direito à moradia deve impor condicionantes às ordens de despejo. (STF, ARE 1.158.201, rel. Min. Edson Fachin, decisão monocrática de 2-9-2020).(2024, p. 1020).

Conforme relata no trecho acima, em decisão recente do Supremo Tribunal Federal, o Min. Fachin utilizando-se do *leading case* do direito comparado descrito nos parágrafos

acima, conferiu ao direito à moradia tratamento especial, mesmo diante de situações em desarmonia ao direito ao meio ambiente.

Nas palavras do ministro, ao tratar do tema em sua decisão, aduz que sob a ótica econômica e social, o déficit habitacional confere ao direito à moradia o status de um dos principais problemas nacionais:

Ademais, assiste razão à recorrente quando aduz a relevância do tema sob o ponto de vista econômico e social. A discussão sobre o alcance do direito à moradia afeta, de um lado, um dos principais problemas nacionais que é o déficit habitacional. De outro, o direito à moradia também constitui óbice à atividade relevante de ordenação territorial, o que atinge diretamente a reforma urbana e o direito à cidade. (Brasil, 2020, p. 7).

Além disso, elucida que o direito à moradia em determinadas situações pode obstar a atividade de ordenação territorial, tendo em vista as ocupações irregulares têm como consequência a interferência na reforma urbana e no direito à cidade.

Acerca do caso fático analisado, o entendimento esboçado na decisão trouxe a uma ampliação da matéria analisada pelo acórdão recorrido, cuja controvérsia era adstrita à possibilidade da Administração Pública municipal intervir, sem o aval do Poder Judiciário, em situações de parcelamentos irregulares para promover a desocupação de imóveis e demolição de construções, com fulcro no poder de polícia e no dever de proteção ao meio ambiente,

Na referida decisão, o ministro aduziu ainda que o exercício do poder de polícia de ordenação territorial deve ser analisado sob a ótica dos direitos fundamentais, como é o caso do direito à moradia, que impõe a obediência a certos requisitos para a busca de solução dos problemas de despejo, determinando, no caso concreto, a adoção de políticas públicas para o atendimento habitacional, para mitigação de danos decorrentes da retirada da população de adensamento urbano em área não regularizada, possibilitando o desfazimento do loteamento mediante a inscrição dos ocupantes dos imóveis em programas de desenvolvimento urbano.

Tratando da mesma matéria em momento posterior, ao decidir os embargos de declaração acerca da decisão referida, o ministro esclareceu que incumbe à Administração Pública a adoção das medidas necessárias à implementação de política pública que garanta o direito fundamental à moradia:

Nesse ponto, registro que é firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, como é o

caso da moradia, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes, porquanto não se cuida de ingerência ilegítima de um Poder na esfera de outro. (...)

Dessa forma, considerando a jurisprudência pacífica desta Corte, no sentido de que o Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas em defesa de direitos fundamentais, a decisão embargada fundou-se corretamente no dispositivo legal aplicável (art. 21, § 2o, do RISTF).

Quanto ao pedido da parte Recorrente para que este Supremo Tribunal Federal aprecie as circunstâncias reais, especialmente quanto à “impossibilidade de inclusão mandatória e coletiva de pessoas em programas habitacionais, que possuem natureza contratual” e a respeito da definição de “como se dará o referido procedimento” (eDOC 75, p. 4), não compete a esta Corte esclarecer ao Município de que forma será executada e cumprida a decisão que determinou “a reforma do acórdão que manteve a sentença no ponto em que julgou improcedente o pedido de inclusão dos ocupantes dos imóveis notificados da Comunidade da Rua Gerônimo de Abreu do Vale em programas de desenvolvimento urbano do recorrido, decisão específica e concreta para o efeito dos presentes autos.” (eDOC 70, p. 8). (STF, 2020, p.11).

Nas palavras do ministro, ainda que na defesa de direitos fundamentais se autorize a atuação do Poder Judiciário para determinar a implantação de políticas públicas, a adoção dos meios necessários e hábeis para a execução e cumprimento da determinação judicial caberá à Administração, cabendo tal ônus ao Município no caso concreto em questão.

Conforme se extrai das palavras do ministro, convivem, simultaneamente, a necessidade de garantir o direito fundamental à moradia com a necessidade de efetivação do direito à cidade, com a devida ordenação territorial, em harmonia com o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

Dessa forma, as políticas públicas habitacionais precisam prosseguir na busca de conferir ao direito à moradia a adequação às condições mínimas, concomitantemente a adoção de meios para harmonizá-lo com as demais necessidades e direitos fundamentais relacionados.

Neste sentido, a política de regularização fundiária se demonstra essencial à consecução das necessidades inerentes ao direito ao acesso à moradia adequada, contendo todos os elementos mínimos para a sua plena satisfação.

Outrossim, o que se percebe é que a regularização fundiária ultrapassa o caráter de ordenação territorial, servindo como um instrumento direcionado a proporcionar, dentre outros, o direito à moradia.

Nesse contexto, a Lei 13.465 de 2017 (Brasil) trouxe de forma expressa dentre os seus objetivos a garantia do direito social à moradia acrescido do elemento dignidade e o condicionamento da propriedade a uma função social.

A falta de políticas públicas adequadas para garantir o direito à moradia está intimamente conectada com a demanda por regularização fundiária, uma vez que a ausência dessas políticas ocasiona o crescimento desordenado da área urbana, em um ciclo de

irregularidade, com a conseqüente periferização das camadas sociais mais pobres para áreas de pouca ou nenhuma urbanização.

Diante disso, estudaremos a regularização fundiária como um direito atrelado principalmente à consecução do direito fundamental à moradia, visando a proporcionar a instalação de serviços e equipamentos públicos mínimos a garantir o acesso ao direito à moradia adequada.

2.1. DIREITO À MORADIA NO DIREITO COMPARADO

A relação entre direito à moradia digna e a irregularidade fundiária foi alvo de discussão no Comitê do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC, do qual o Brasil é signatário, o qual foi assimilado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 591 de 6 de julho de 1992, que previu em seu art. 11, que:

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (PIDESC, 1966).

Neste contexto, o referido Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, emitiu em 13 de dezembro de 1991 o Comentário Geral nº 4, destinado aos países signatários do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais Internacional de Economia internacional, visando estabelecer padrões mínimos a serem observados por cada Estado, inclusive com a apresentação regular de relatórios acerca da implementação dos direitos, definindo parâmetros basilares do direito à moradia adequada:

- (a) Segurança jurídica da posse. A posse assume uma variedade de formas, incluindo o arrendamento (público e privado), a habitação cooperativa, o arrendamento, a ocupação pelo proprietário, a habitação de emergência e os assentamentos informais, incluindo a ocupação de terras ou propriedades. Independentemente do tipo de posse, todas as pessoas devem possuir um grau de segurança de posse que garanta proteção legal contra o despejo forçado, o assédio e outras ameaças. Conseqüentemente, os Estados-membros devem tomar medidas imediatas destinadas a conferir segurança jurídica de posse às pessoas e agregados familiares que atualmente não dispõem dessa proteção, em consulta genuína com as pessoas e grupos afetados;
- (b) Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestruturas. Uma casa adequada deve conter certas instalações essenciais para a saúde, segurança, conforto e nutrição. Todos os beneficiários do direito a uma habitação adequada devem ter acesso sustentável a recursos naturais e comuns, água potável, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, instalações sanitárias e de lavagem, meios de armazenamento de alimentos, eliminação de resíduos, drenagem do local e serviços de emergência;

(c) Acessibilidade. Os custos financeiros, pessoais ou do núcleo familiar, associados à habitação devem situar-se a um nível tal que a realização e a satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas ou comprometidas. Os Estados-membros devem tomar medidas para garantir que a percentagem dos custos relacionados com a habitação seja, em geral, proporcional aos níveis de rendimento. Os Estados-membros devem estabelecer subsídios à habitação para aqueles que não podem obter habitação a preços acessíveis, bem como formas e níveis de financiamento da habitação que reflitam adequadamente as necessidades de habitação. Em conformidade com o princípio da acessibilidade dos preços, os inquilinos devem ser protegidos, através de meios adequados, contra níveis ou aumentos de rendas não razoáveis. Nas sociedades em que os materiais naturais constituem a principal fonte de materiais de construção para a habitação, os Estados-membros devem tomar medidas para garantir a disponibilidade desses materiais;

(d) Habitabilidade. Uma habitação adequada deve ser habitável, em condições de proporcionar aos seus habitantes um espaço adequado e protegê-los do frio, da umidade, do calor, da chuva, do vento ou de outras ameaças para a saúde, dos riscos estruturais e dos vetores de doenças. A segurança física dos ocupantes também deve ser garantida. O Comitê incentiva os Estados-membros a aplicarem de forma abrangente os Princípios de Saúde da Habitação elaborados pela OMS, que consideram a habitação como o fator ambiental frequentemente associado às condições de doença nas análises epidemiológicas, ou seja, condições de habitação e de vida inadequadas e deficientes estão invariavelmente associadas a taxas de mortalidade e a morbidade mais elevadas;

(e) Acessibilidade. A habitação adequada deve ser acessível a todos que têm esse direito. Os grupos desfavorecidos devem ter acesso pleno e sustentável a recursos habitacionais adequados. Assim, os grupos desfavorecidos como os idosos, as crianças, os deficientes físicos, os doentes terminais, os soropositivos, as pessoas com problemas médicos persistentes, os doentes psiquiátricos, as vítimas de catástrofes naturais, as pessoas que vivem em zonas propensas a catástrofes e outros grupos, devem ser beneficiados com certo grau de prioridade no âmbito da habitação. Tanto a legislação como a política de habitação devem considerar devidamente as necessidades especiais destes grupos. Em muitos Estados-membros, o aumento do acesso à terra por parte dos segmentos sem terra ou empobrecidos da sociedade deveria constituir um objetivo político central. É necessário desenvolver obrigações governamentais bem definidas, com o objetivo de fundamentar o direito de todos a um lugar seguro para viver em paz e com dignidade, incluindo o acesso à terra como um direito;

(f) Localização. Uma habitação adequada deve estar situada num local que permita o acesso a opções de emprego, a serviços de saúde, a escolas, a centros de acolhimento de crianças e a outros equipamentos sociais. O mesmo se aplica tanto nas grandes cidades como nas zonas rurais, quando os custos temporais e financeiros de deslocamento para a ida e regresso ao local de trabalho podem impor custos excessivos aos orçamentos das famílias pobres. Do mesmo modo, a habitação não deve ser construída em áreas degradadas nem na proximidade imediata de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos habitantes;

(g) Adequação cultural. A forma como a habitação é construída, os materiais de construção utilizados e as políticas que os apoiam devem permitir adequadamente a expressão da identidade cultural e a diversidade da habitação. As atividades orientadas para o desenvolvimento ou a modernização no domínio da habitação devem garantir que as dimensões culturais da habitação não sejam sacrificadas e que, entre outras coisas, sejam também asseguradas instalações tecnológicas modernas, de forma conveniente. (UN, 1991, tradução nossa)¹

¹ (a) *Legal security of tenure. Tenure takes a variety of forms, including rental (public and private) accommodation, cooperative housing, lease, owner-occupation, emergency housing and informal settlements, including occupation of land or property. Notwithstanding the type of tenure, all persons should possess a degree of security of tenure which guarantees legal protection against forced eviction, harassment and other threats. States parties should consequently take immediate measures aimed at conferring legal security of tenure upon those persons and households currently lacking such protection, in genuine consultation with affected persons and groups;*

(b) *Availability of services, materials, facilities and infrastructure. An adequate house must contain certain facilities essential for health, security, comfort and nutrition. All beneficiaries of the right to adequate housing should have sustainable access to natural and common resources, safe drinking water, energy for cooking, heating and lighting, sanitation and washing facilities, means of food storage, refuse disposal, site drainage and emergency services;*

Em outro momento, o Comitê do PIDESC tratou sobre o reconhecimento da necessidade de proteção jurídica contra os despejos forçados, assédios e ameaças, com requisitos hábeis a conferir segurança jurídica, sendo também uma preocupação do direito comparado:

Por sua vez, no Comentário n. 7 (“o direito a uma moradia digna e os despejos forçados”), o Comitê do PIDESC reconheceu que todas as pessoas devem possuir um grau de segurança de posse que assegure a proteção jurídica contra despejos forçados, assédios e outras ameaças. Essa preocupação com o aspecto social da moradia também é do direito comparado. A Corte Constitucional da África do Sul, no caso *Grootboom*, reconheceu que o direito à moradia impõe requisitos às ordens de despejo. (Ramos, 2024, p. 1020).

No trecho destacado, menciona sobre a necessidade constatada pelo PIDESC em se conferir um grau mínimo de segurança jurídica da posse, e por assim dizer, do direito à moradia.

(c) Affordability. Personal or household financial costs associated with housing should be at such a level that the attainment and satisfaction of other basic needs are not threatened or compromised. Steps should be taken by States parties to ensure that the percentage of housing-related costs is, in general, commensurate with income levels. States parties should establish housing subsidies for those unable to obtain affordable housing, as well as forms and levels of housing finance which adequately reflect housing needs. In accordance with the principle of affordability, tenants should be protected by appropriate means against unreasonable rent levels or rent increases. In societies where natural materials constitute the chief sources of building materials for housing, steps should be taken by States parties to ensure the availability of such materials;

(d) Habitability. Adequate housing must be habitable, in terms of providing the inhabitants with adequate space and protecting them from cold, damp, heat, rain, wind or other threats to health, structural hazards, and disease vectors. The physical safety of occupants must be guaranteed as well. The Committee encourages States parties to comprehensively apply the Health Principles of Housing prepared by WHO which view housing as the environmental factor most frequently associated with conditions for disease in epidemiological analyses; i.e. inadequate and deficient housing and living conditions are invariably associated with higher mortality and morbidity rates;

(e) Accessibility. Adequate housing must be accessible to those entitled to it. Disadvantaged groups must be accorded full and sustainable access to adequate housing resources. Thus, such disadvantaged groups as the elderly, children, the physically disabled, the terminally ill, HIV-positive individuals, persons with persistent medical problems, the mentally ill, victims of natural disasters, people living in disaster-prone areas and other groups should be ensured some degree of priority consideration in the housing sphere. Both housing law and policy should take fully into account the special housing needs of these groups. Within many States parties increasing access to land by landless or impoverished segments of the society should constitute a central policy goal. Discernible governmental obligations need to be developed aiming to substantiate the right of all to a secure place to live in peace and dignity, including access to land as an entitlement;

(f) Location. Adequate housing must be in a location which allows access to employment options, health-care services, schools, childcare centres and other social facilities. This is true both in large cities and in rural areas where the temporal and financial costs of getting to and from the place of work can place excessive demands upon the budgets of poor households. Similarly, housing should not be built on polluted sites nor in immediate proximity to pollution sources that threaten the right to health of the inhabitants;

(g) Cultural adequacy. The way housing is constructed, the building materials used and the policies supporting these must appropriately enable the expression of cultural identity and diversity of housing. Activities geared towards development or modernization in the housing sphere should ensure that the cultural dimensions of housing are not sacrificed, and that, inter alia, modern technological facilities, as appropriate are also ensured.

Conforme esclarece, a Corte Constitucional da África do Sul deu tratamento especial ao direito à moradia ante a existência de ordens de despejos, tendo em vista o caráter social que esta apresenta.

A decisão em questão diz respeito a julgado da Corte Constitucional da África do Sul, conhecido como *Grootboom*, relativo a um caso concreto relativo a um grupo de pessoas que ocupou ilegalmente terras alheias, sendo posteriormente despejados e deixados sem qualquer abrigo enquanto aguardavam na fila para o recebimento de moradia de baixo custo do Estado Sul-Africano.

Conforme o relatório da sentença da Corte Constitucional, tratava-se de população em situação de extrema pobreza que vivia anteriormente em barracos em um assentamento de favelas chamado Wallacedene, na cidade de Oostenberg, no qual 1/4 (um quarto) das famílias não tinha rendimentos e mais de 2/3 (dois terços) recebia menos de R500 mensais na moeda local, dos quais apenas 5% (cinco por cento) possuía energia elétrica, sem acesso à água, esgoto e serviço de coleta de lixo, situados em área com risco de alagamento, às margens de uma estrada principal. Em um desses barracos, de cerca de 20m² (vinte metros quadrados), vivia a senhora *Grootboom*, sua família e a família de sua irmã.

Diante da situação intolerável das condições de moradia, bem como dos longos prazos de espera àqueles que se candidataram à habitação de baixo custo subsidiada pelo município, sem resposta do ente público, diversas famílias começaram a migrar em 1998 para terrenos baldios em áreas privadas que seriam destinadas à habitação de baixo custo, a qual deram o nome de “*New Rust*”.

Tal situação gerou conflito entre os ocupantes e o proprietário, tendo sido prolatada, em 08 de dezembro de 1998, a decisão judicial de despejo, que, não sendo cumprida pelos ocupantes, culminou no despejo forçado em 18 de maio de 1999, no início do período de inverno narrado pelas chuvas e vento, levando a população a se abrigar em estruturas temporárias de um campo de esportes em *Wallacedene*.

Diante da situação, requereu-se ao município o fornecimento de alojamento temporário, mas diante da insatisfação da resposta obtida, foi realizado um pedido ao Tribunal Constitucional da África do Sul, que, ao final, reconheceu o direito dos demandantes ao acesso a uma habitação adequada.

Trecho da decisão prolatada aduz que o direito à moradia adequada deve ser interpretado de forma conjunta com os direitos socioeconômicos:

[24] O direito de acesso a uma habitação adequada não pode ser visto de forma isolada. Existe uma relação estreita entre ele e os outros direitos socioeconômicos. Os direitos socioeconômicos devem ser lidos em conjunto, no contexto da Constituição como um todo. O Estado é obrigado a tomar medidas positivas para satisfazer as necessidades das pessoas que vivem em condições extremas de pobreza, desabrigados ou em habitações intoleráveis. A sua interconexão deve ser tida em conta na interpretação dos direitos socioeconômicos e, em especial, para determinar se o Estado cumpriu as obrigações que lhe incumbem. (África do Sul, 2000, p. 19, tradução nossa)².

Continua defendendo ser obrigação do Estado a adoção de medidas positivas para satisfazer as necessidades de habitação da população vulnerável, mencionado aqueles que vivem em situação de extrema pobreza, desabrigados e em habitações em condições intoleráveis.

Assevera que cabe ao Estado promover políticas públicas para os diferentes níveis econômicos da sociedade, possibilitando a atuação de outros agentes da sociedade e dos próprios indivíduos, visando proporcionar o direito ao acesso à moradia adequada.

[35] O direito delineado na seção 26(1) é um direito de “acesso a uma moradia adequada”, diferente do direito a uma moradia adequada previsto no Pacto. Esta diferença é significativa. Reconhece que a moradia implica mais do que tijolos e argamassa. Exige a disponibilidade de terrenos, serviços adequados, como o abastecimento de água e a remoção de esgotos, e o financiamento de tudo isto, incluindo a construção da própria casa. Para que uma pessoa tenha acesso a uma moradia adequada, todas essas condições têm de estar reunidas: tem de haver terra, tem de haver serviços, tem de haver uma moradia. O acesso à terra para fins de moradia está, por conseguinte, incluído no direito de acesso a uma moradia adequada previsto na seção 26. O direito de acesso a uma moradia adequada também sugere que não é apenas o Estado que é responsável pela provisão de casas, mas que outros agentes da nossa sociedade, incluindo os próprios indivíduos, devem ser capacitados através de medidas legislativas e outras para fornecer habitação. O Estado deve criar as condições de acesso a uma moradia adequada para as pessoas de todos os níveis econômicos da nossa sociedade. A política estatal em matéria de habitação deve, portanto, ter em conta os diferentes níveis econômicos da nossa sociedade. (África do Sul, 2000, p. 29, tradução nossa)³.

² [24] *The right of access to adequate housing cannot be seen in isolation. There is a closer relationship between it and the other socio-economic rights. Socio-economic rights must all be read together in the setting of the Constitution as a whole. The state is obliged to take positive action to meet the needs of those living in extreme conditions of poverty, homelessness or intolerable housing. Their interconnectedness needs to be taken into account in interpreting the socio-economic rights, and, in particular, in determining whether the state has met its obligations in terms of them. (CCT, South Africa, 2000)*

³ [35] *The right delineated in section 26(1) is a right of “access to adequate housing” as distinct from the right to adequate housing encapsulated in the Covenant. This difference is significant. It recognises that housing entails more than bricks and mortar. It requires available land, appropriate services such as the provision of water and the removal of sewage and the financing of all of these, including the building of the house itself. For a person to have access to adequate housing all of these conditions need to be met: there must be land, there must be services, there must be a dwelling. Access to land for the purpose of housing is therefore included in the right of access to adequate housing in section 26. A right of access to adequate housing also suggests that it is not only the state who is responsible for the provision of houses, but that other agents within our society, including individuals themselves, must be enabled by legislative and other measures to provide housing. The state must create the conditions for access to adequate housing for people at all economic levels of our society. State policy dealing with housing must therefore take account of different economic levels in our society. (CCT, South Africa, 2000)*

Esclarece que o direito ao acesso à moradia adequada vai além do direito à moradia adequada, excedendo o conceito de uma habitação envolvendo apenas tijolos, mas que, sobretudo, possua acesso aos serviços apropriados, tal como o fornecimento de água e coleta de esgoto, possibilitando inclusive o financiamento da construção de casa própria, com a disponibilização do acesso aos recursos adequados de habitação.

Na situação retratada na decisão, havia programas habitacionais e políticas voltadas para o direito ao acesso à moradia adequada, entretanto, tais medidas eram ineficientes diante da situação fática, principalmente, considerando que a necessidade de moradia adequada era imediata, e os programas buscavam atingir objetivos a médio e longo prazo, o que agravava o risco de invasões.

Um dos pontos que mais chamam atenção no referido caso foi a constatação da Suprema Corte Sul-Africana de que, embora a referida invasão tenha iniciado em setembro de 1998, com um crescente aumento do número de pessoas na área, o município manteve-se inerte mesmo após ciência da ocupação, permitindo o crescimento do assentamento.

De maneira oposta ao esperado pelos valores da Constituição Sul-Africana, o município atuou no despejo, sem proporcionar áreas alternativas para a ocupação dos moradores, e consentiu no despejo desumano daquela população, que teve seus bens materiais queimados e destruídos.

[88] No entanto, é incontestável que o município financiou o despejo dos inquiridos. O magistrado que ordenou o despejo dos inquiridos ordenou um processo de mediação no qual o município deveria ser envolvido para identificar um terreno alternativo para a ocupação dos residentes de *New Rust*. Embora a razão para tal não seja clara nos documentos, é evidente que não se realizou uma mediação efetiva. O Estado tinha a obrigação de garantir, no mínimo, que o despejo fosse executado de forma humana. No entanto, o despejo foi uma reminiscência do passado e inconsistente com os valores da Constituição. Os inquiridos foram despejados um dia antes e, para piorar a situação, os seus bens e materiais de construção não foram apenas removidos, mas destruídos e queimados. Já disse que as disposições da seção 26(1) da Constituição impõem ao Estado pelo menos uma obrigação negativa em relação à moradia. A forma como o despejo foi efetuado resultou numa violação dessa obrigação. (África do Sul, 2000, p. 63, tradução nossa)⁴.

⁴ [88] *There is, however, no dispute that the municipality funded the eviction of the respondents. The magistrate who ordered the ejection of the respondents directed a process of mediation in which the municipality was to be involved to identify some alternative land for the occupation for the New Rust residents. Although the reason for this is unclear from the papers, it is evident that no effective mediation took place. The state had an obligation to ensure, at the very least, that the eviction was humanely executed. However, the eviction was reminiscent of the past and inconsistent with the values of the Constitution. The respondents were evicted a day early and to make matters worse, their possessions and building materials were not merely removed, but destroyed and burnt. I have already said that the provisions of section 26(1) of the Constitution burdens the state with at least a negative obligation in relation to housing. The manner in which the eviction was carried out resulted in a breach of this obligation.* (CCT, South Africa, 2000)

Segundo o entendimento do Tribunal, há uma espécie de obrigação negativa do Estado, consistente na abstenção de despejos forçados de forma desumana, que fora flagrantemente violada no caso fático abordado.

Entretanto, aduziu que a prática de invasão de terras caminha em sentido oposto ao planejamento de políticas públicas de habitação ordenada, tendo em vista a situação generalizada existente à época na África do Sul, com centenas de milhares de pessoas vivendo em condições deploráveis.

Apesar disso, ao final, prolatou sentença reconhecendo a falha do órgão estadual de habitação na adoção de medidas razoáveis e compatíveis com os recursos disponíveis, para os moradores em comento.

[99] É proferido o seguinte despacho:

1. O recurso é julgado parcialmente procedente.

2. O despacho do Cape of Good Hope High Court é anulado e substituí-se pelo seguinte:

Declara-se que:

(a) A Seção 26(2) da Constituição exige que o Estado elabore e implemente, no âmbito dos recursos disponíveis, um programa abrangente e coordenado destinado a concretizar progressivamente o direito de acesso a uma moradia adequada.

(b) O programa deve incluir medidas razoáveis, tais como, mas não necessariamente limitadas, às contempladas no Programa de Aceleração da Gestão da Colonização de Terras, para trazer alívio às pessoas que não têm acesso à terra, não têm teto e vivem em condições intoleráveis ou em situações de crise.

(c) À data do lançamento do presente pedido, o programa estatal de habitação na área do Conselho Metropolitano do Cabo não cumpria os requisitos da alínea (b), na medida em que não tomava providências razoáveis, dentro dos recursos disponíveis, para as pessoas da área metropolitana do Cabo sem acesso à terra, sem teto e que viviam em condições intoleráveis ou em situações de crise.

3. Não há condenação em custas. (África do Sul, 2000, p. 67, tradução nossa)⁵.

Por fim, determinou ao Estado o cumprimento de obrigação de fazer consistente na elaboração e implementação de programa para concretizar o direito ao acesso à moradia

5[99] The following order is made:

1. The appeal is allowed in part.

2. The order of the Cape of Good Hope High Court is set aside and the following is substituted for it:

It is declared that: (a) Section 26(2) of the Constitution requires the state to devise and implement within its available resources a comprehensive and coordinated programme progressively to realise the right of access to adequate housing. (b) The programme must include reasonable measures such as, but not necessarily limited to, those contemplated in the Accelerated Managed Land Settlement Programme, to provide relief for people who have no access to land, no roof over their heads, and who are living in intolerable conditions or crisis situations. (c) As at the date of the launch of this application, the state housing programme in the area of the Cape Metropolitan Council fell short of compliance with the requirements in paragraph (b), in that it failed to make reasonable provision within its available resources for people in the Cape Metropolitan area with no access to land, no roof over their heads, and who were living in intolerable conditions or crisis situations.

3. There is no order as to costs.

adequada, com medidas especiais voltadas ao socorro às pessoas em situação de vulnerabilidade extrema, mencionando àquelas sem acesso à terra, sem abrigo, que vivem em condições intoleráveis ou em situação crítica.

Outro importante parâmetro encontrado no direito comparado diz respeito a um caso enfrentado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, na qual o Tribunal Internacional, tratando ainda do tema de despejos forçados e demolições, traz enunciado no qual defende a perda ocasionada pela destruição de moradias ultrapassa o caráter econômico, atingido um caráter existencial do indivíduo.

Diferença entre lar e propriedade

241. Da mesma forma, o Tribunal considerou que a destruição de moradias com condições básicas de vida constitui, além de uma grande perda de natureza econômica, uma perda de suas condições básicas de existência, o que significa que a violação do direito de propriedade neste caso é particularmente grave. Nesse sentido, esta Corte considera necessário fazer alguns esclarecimentos adicionais sobre a inviolabilidade do domicílio e da vida privada, na perspectiva do artigo 11.2 da Convenção e sobre o direito à moradia, este último levando em consideração que, embora toda moradia seja passível de ser protegida por direitos de propriedade, nem toda propriedade é necessariamente um lar. 242. Em outros casos, a Corte considerou que a área da privacidade se caracteriza por ser isenta e imune a invasões ou ataques abusivos ou arbitrários por parte de terceiros ou autoridades públicas. Nessa ordem de ideias, a casa torna-se um espaço no qual a vida privada pode ser livremente desenvolvida. [Corte IDH. Caso Vereda la Esperanza vs. Colômbia. Exceção preliminar, mérito, reparações e custas. Sentença de 31-8-2017.] (STF, 2022).

No caso em questão, embora tratasse do direito à inviolabilidade do domicílio de da vida privada, trouxe conotações importantes acerca da proteção do direito à moradia, principalmente contra abusos e ataques de terceiros ou autoridades públicas, visando desempenhar suas funções de forma plena.

2.2. A MORADIA E A IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA URBANA NACIONAL

Em meados do século XX, principalmente a partir de 1930, com o início do processo industrial, iniciou-se um fenômeno de êxodo rural, havendo em 1940, segundo dados disponíveis no IBGE, no Estado de Minas Gerais, um dos mais populosos, 6.736.416 (seis milhões e setecentos e trinta e seis mil e quatrocentos e dezesseis) habitantes, dos quais, 5.043.376 (cinco milhões e quarenta e três mil e trezentos e setenta e seis) habitavam em zona rural, compondo um percentual aproximado de 75% (setenta e cinco por cento). No Estado de São Paulo, dos 7.180.316 (sete milhões e cento e oitenta mil e trezentos e dezesseis) habitantes registrados, 4.012.205 (quatro milhões e doze mil e duzentos e cinco) habitavam na zona rural, sendo tal realidade predominante, com exceção do Distrito Federal, cuja população urbana preponderava (IBGE, 1941).

O processo de urbanização brasileiro, diferentemente do europeu, se deu de forma acelerada e desordenada, possuindo cerca de 80 anos, ocasionando uma série de problemas sociais e ambientais, destacando-se o desemprego, o aumento da criminalidade, a favelização e a poluição ambiental (Vianna, 2016, p.23).

Durante tais fatos históricos, diversos fatores culminaram em uma situação crítica de irregularidade fundiária urbana e aviltamento das condições de moradia nas cidades.

Dessa forma, no advento das cidades no Estado Brasileiro, tanto a ocupação de terras públicas, quanto de terras privadas era considerado crime, sendo a utilização do capital a única maneira legítima de sua aquisição.

Tudo isso ocorrera sob o manto do Código Civil de 1916, que reproduziu o caráter ancestral no qual a propriedade era imbuída de força absoluta, não comportando, conseqüentemente, limitações ao seu exercício, conforme explicita o magistrado Luis Fernando de Andrade Pinto.

No Brasil, o Código de Bevilacqua de 1916 atribuiu à propriedade um caráter absoluto, ou seja, inatingível, sem limitações ou quaisquer restrições ao seu exercício, pois o proprietário era considerado senhor da coisa e dela poderia implementar o tratamento que bem entendesse. (2013)

Neste sentido, o pretérito Código Civil de 1916 regulamentava a aquisição de terras particulares, de forma absoluta, mas sem tratar de obrigações assumidas por eventuais loteadores em áreas urbanas e/ou urbanizáveis.

Embora trouxesse o instrumento da usucapião, aplicável aos imóveis particulares em regiões urbanas, sua conotação era genérica e ineficaz diante da necessidade de regularização da situação fundiária que se instalou.

Somente em 1979 foi editada a Lei nº 6.766, conhecida como Lei de parcelamento do solo urbano, visando estabelecer regras para o loteamento e o desmembramento, trazendo proibições e requisitos mínimos para o parcelamento do solo.

Além disso, verifica-se que em diversas situações, mesmo após a vigência da nova lei, eram utilizados, de forma prática, os preceitos trazidos pelo Estatuto da Terra, conforme elucidada Lancellotti ao mencionar situação característica do Distrito Federal entre os anos de 1987 e 1994. Veja-se:

A grilagem de terras no DF foi objeto de uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI criada em 1995 pela Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF. A comissão apurou a constituição de cerca de 650 “condomínios” entre 1987 e 1994 e seu relatório final explica o envolvimento de uma

extensa rede de agentes públicos e privados que se beneficiavam economicamente com o mercado ilegal de terras.

(...)

esclarece que era comum a implantação de loteamentos com lotes de dois hectares – módulo rural mínimo – para fugir das imposições da Lei nº 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e da necessária aprovação do Distrito Federal. A prática se amparava em uma interpretação equivocada do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), pois, para que o loteamento seja considerado rural, além da dimensão, é necessário o desempenho de atividades efetivamente rurais, podendo o mesmo ser considerado urbano em razão da sua destinação, independentemente da localização em zona rural. (Lancellotti, 2023, p. 82-83).

Perceba-se que, conforme esclarece, em realidade não distante, ainda no ano 1994 eram utilizadas no Distrito Federal disposições previstas no Estatuto da terra de forma a burlar os requisitos estabelecidos pela Lei do parcelamento do solo urbano.

Segundo menciona Vianna (2016, p.24), o crescimento urbano de forma desenfreado e desordenado, culminou em diversos problemas que persistem, mencionando a deterioração do ambiente urbano, a desorganização social demonstrada pela insuficiência de saneamento básico e higiene pública, pela alteração drástica do uso do solo, com a transformação da paisagem e destruição ambiental, pela segregação espacial, bem como pela insuficiência de moradia, revelando as desigualdades econômicas e sociais.

O crescimento desordenado do espaço urbano, aliado às desigualdades econômicas e à ausência de tomada de medidas pelo Estado para os problemas habitacionais, conduziram a uma situação de crise, que ocasionou movimentos sociais na busca por infraestrutura e regularização de áreas ocupadas ilegalmente.

O tratamento dado pelo Poder Público para tratar da regularização fundiária urbana se deu a destempo, sem a adoção de medidas aptas a enfrentar o problema gerado pelo crescimento das cidades, e conseqüente aumento na demanda por moradia, instituindo situação crônica de ausência de regularização fundiária nas novas áreas urbanas.

A Lei do Parcelamento do Solo Urbano, que permanece vigente, com alterações, inovou o ordenamento jurídico, trazendo regras específicas e requisitos próprios para determinar a regularidade do loteamento ou do desmembramento do solo urbano, encontrando-se vigente, com diversas alterações (Brasil, 1979).

O novo conjunto normativo demonstrou preocupação com a necessidade de obediência a padrões mínimos de desenvolvimento urbano, autorizando os adquirentes a suspender o pagamento de prestações em três hipóteses, consistentes na falta de registro do loteamento ou desmembramento, na sua execução irregular e na notificação efetuada pelo

ente público, estabelecendo ainda a obrigação de notificar o loteador acerca dos problemas detectados.

Dentre as inovações, pode-se mencionar a faculdade dada ao Poder Público Municipal ou Distrital de promover a regularização do loteamento ou desmembramento não autorizado, ou executado sem observância das regras, sob o fundamento de assegurar os padrões de desenvolvimento urbano, bem como a defesa dos direitos dos adquirentes dos imóveis.

Permitiu-se ainda ao ente público que promovesse a regularização, por meio judicial, além da obtenção de eventuais prestações depositadas pelos adquirentes, sendo insuficiente, cobrar do loteador o ressarcimento com os custos de instalação dos equipamentos urbanos e expropriações.

Ademais, a regularização trazida pela referida lei era tratada como uma faculdade do município, sem a possibilidade de ser considerado o um direito oponível ao Estado, assim permanecendo até recentemente.

Além disso, não tratou de outras questões como assentamentos urbanos, invasões e ocupações que criavam verdadeiras comunidades, desprovidas de condições condignas de residência digna, instaladas, geralmente, à revelia do Poder Público.

Concomitantemente, instituía-se um novo sistema registral, trazido pela ainda vigente Lei 6.015 de 1973 (Brasil), com princípios rígidos acerca da transferência da titularidade de bens imóveis.

A ineficiência do sistema jurídico vigente à época em que se iniciava a migração para as cidades, acrescida de omissões das políticas públicas instituídas pelas novas leis e regimes implantados acarretaram em um cenário de desordem das cidades, que cresciam conforme a demanda, sem observar aspectos estruturais, ambientais, e de dignidade humana para o fornecimento adequado do direito à moradia.

A irregularidade fundiária urbana assume um caráter de problema público que concomitantemente ameaça o direito à moradia e a correta ordenação das cidades, de forma persistente e alcança o cenário atual da sociedade.

Tal cenário conduziu ao nascimento de um novo ordenamento constitucional, contendo princípios que buscam harmonizar os direitos fundamentais com as normas urbanísticas, de maneira a harmonizá-los, com a inclusão no texto constitucional da obrigação do desenvolvimento de uma política de desenvolvimento urbano, cujo objetivo é a ordenação

do desenvolvimento pleno das chamadas funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar dos habitantes.

Surge um novo conceito de um direito à cidade de forma prática, compreendendo a necessidade de trazer ao espaço urbano a adequação às funções que este precisa ter, de maneira a reduzir as desigualdades socioespaciais, com uma justa repartição de equipamentos públicos acessíveis à população (Vianna, 2016, p. 28).

Percebeu-se que o adensamento desordenado de pessoas tem por consequência, além de transgredir o direito à moradia, impedir a perfeita ordenação do espaço urbano, portanto, diretamente atrelado ao caráter de necessidade relativa ao problema habitacional.

Dessa forma, a Constituição atual tratou da necessidade de uma correta ordenação das cidades, de maneira a garantir o bem estar de seus habitantes (Brasil, 1988), havendo somente em 2001 a edição da Lei nº 10.257, nomeada Estatuto da Cidade, que regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, buscando atingir os escopos ali definidos com a finalidade de estabelecer as diretrizes gerais da política urbana (Brasil, 2001).

Novos institutos jurídicos foram trazidos pelo Estatuto da Cidade, visando harmonizar a necessidade de ordenação do território urbano e o direito à moradia, conforme se denota pelo disposto no art. 9, que prevê um lapso temporal de 5 (cinco) anos para a ocorrência de prescrição aquisitiva. Veja-se:

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (Brasil, 2001).

A referida usucapião especial urbana é possível desde que atendidos alguns requisitos, dentre os quais, a utilização do imóvel com a função de moradia do indivíduo ou de sua família.

Além disso, um novo instituto nomeado usucapião coletiva foi trazido pela Lei 10.257 de 2001, cujo texto original definiu que:

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição,

onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. (Brasil, 2001)

Tal dispositivo foi alterado em 2017 pela Lei da Reurb, Lei 13.465, que será tratada mais adiante.

No cenário mais recente, a Lei Federal nº 11.977 de 07 de julho de 2009, que dispunha sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, previu em seu Capítulo III o instrumento da Regularização Fundiária de Interesse Social, trazendo disposições mais abrangentes acerca da regularização fundiária em caráter nacional, definindo competências e responsabilidades, sendo substituída pela Lei nº 11.354 de 2006, e, posteriormente, revogada nessa parte pela Medida Provisória nº 759 de 2016, convertida na Lei nº 13.465 de 2017.

Diante dos entraves consistentes nos óbices legais e adoção de políticas públicas por parte dos agentes políticos municipais, foi editada a Medida Provisória nº 759 de 22 de dezembro de 2016, convertida em lei em 11 de julho de 2017 pelo Congresso Nacional, conhecida como Lei da Reurb, a saber, a Lei nº 13.465 de 2017, regulamentada pelo Decreto 9.310 de 2018 e Decreto 9.597 de 2018, e, no âmbito da Superintendência do Patrimônio da União, foi expedida a Portaria 2.826 de 2020 que visa regulamentar a Reurb em imóveis da União.

Recentemente, foi editada a Lei nº 14.118 de janeiro de 2021 que instituiu o programa casa verde amarela, revogada posteriormente pela Lei nº 14.620 de 2023, dispendo sobre o Programa Minha, Casa Minha Vida.

Dessa forma, a ausência histórica do Poder Público, marcada pela falta de políticas públicas de ordenação territorial e habitacional, acrescida pelo crescimento desordenado da zona urbana, culminou em um cenário generalizado de irregularidade fundiária, presente em grau maior ou menor em todos os Estados da federação.

3. DIREITO À CIDADE

Todos os elementos acima mencionados compõem o conceito das funções sociais da cidade, conforme disposição dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que preveem a existência de funções sociais da cidade, de maneira que, semelhantemente ao que ocorre com o direito de propriedade, antes irrestrito e incondicionado, e, atualmente, condicionado à observância de uma função social. A cidade tem sua legitimidade condicionada à observância de funções sociais diversas, cuja inobservância acarreta prejuízos a toda a sociedade.

Ademais, quanto às funções sociais da cidade, dentre as diversas existentes, em artigo publicado na Revista Direitos Fundamentais & Democracia acerca da temática, aduzem os autores que:

A habitação é o principal refúgio do núcleo familiar. É fundamental na caracterização e conceituação da cidade. Sem habitantes, a cidade não existe. Não havendo moradias fixas, não há cidade. Pode haver um acampamento, porém a existência de prédios para a habitação é uma das características principais do ambiente urbano, desde tempos imemoriais. O alto custo da terra urbana, fruto da especulação imobiliária, é um dos fatores que tem dificultado o acesso das pessoas de menor renda à moradia. A função social habitação se concretiza com o acesso a moradia digna a todos os habitantes.

A função social habitação se concretiza quando o Poder Público possui políticas para que as populações de menor renda tenham acesso a moradia e a áreas urbanizadas. E também quando ele atua no sentido de minimizar os problemas das áreas ocupadas por assentamento humano precários, através da institucionalização no Plano Diretor de Zonas Especiais de Interesse Social (art. 4º.V,f EC), destinadas a regularizar estas áreas do tecido urbano e dar acesso a moradias para as populações marginalizadas. (Garcia e Bernardi, 2008).

Neste sentido, o que se verifica é que as cidades necessitam cumprir as suas funções sociais, e, dentre essas funções, encontra-se inserido o direito à moradia, não de qualquer forma, mas um direito à moradia apto a conferir dignidade aos seus habitantes.

O conceito de moradia digna, conforme demonstrado traz consigo elementos de urbanização e acesso a serviços públicos essenciais, tais como saneamento básico, água tratada, energia elétrica, coleta de lixo, transporte público capaz de ligar os núcleos informais às demais regiões da cidade, atenção básica de educação e saúde, dentre outros, os quais compõem o mínimo existencial atinente ao núcleo do direito à moradia, e, por sua vez, do cumprimento das funções sociais da cidade.

Todos esses elementos distam de forma abrupta das populações inseridas nos núcleos urbanos informais, principalmente daquelas que estão situadas em regiões periféricas, e até mesmo não abarcadas pelo plano diretor municipal.

Neste contexto, faz-se imprescindível a execução de política pública urbana com objetivo de ordenar o desenvolvimento das chamadas funções sociais da cidade, de maneira a garantir o bem-estar de seus habitantes.

Note-se que é possível até mesmo a intervenção dos Estados nos Municípios em situação que demonstre violação à função social da cidade, como o caso de não aplicação do mínimo da receita municipal nas áreas do serviço público de ensino e saúde, e, embora o fundamento justificador de tal intervenção seja diverso, ainda que indiretamente, há ligação ao desrespeito às funções sociais da cidade.

Neste ínterim, instrumento de grande relevância para consecução do direito à cidade é a promoção de regularização fundiária, em especial na forma trazida pela Medida Provisória 759 de 2016, posteriormente convertida na Lei 13.465 de 2017, na qual expõe o legislador:

7. Demais disso, o crescimento muitas vezes desordenado dos grandes centros urbanos e a explosão demográfica brasileira em curto espaço de tempo vem causando diversos problemas estruturais que, por falta de regramento jurídico específico sobre determinados temas, ou mesmo por desconformidade entre as normas existentes e a realidade fática dos tempos hodiernos, não apenas impedem a concretização do direito social à moradia, como ainda produzem efeitos reflexos negativos em matéria de ordenamento territorial, mobilidade, meio ambiente e até mesmo saúde pública. (...) (Brasil, 2017).

A criação da Lei 13.465 se dá justamente no contexto de lograr a minoração dos efeitos e reflexos negativos, relativos às situações de instabilidade jurídica e material, decorrentes da instalação de núcleos irregulares, que obstam a implementação do direito à cidade.

Ao tratar especificamente dos motivos, traz como razões a garantia, aos cidadãos, de segurança de moradia e proporcionar condições mínimas para a vida com dignidade, ultrapassando aspectos jurídicos, para prover a realização de medidas urbanísticas ambientais e sociais. Vejamos:

DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

76. O Título II desta proposta de Medida Provisória institui e disciplina normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana- REURB em todo o território nacional.

77. A REURB tenciona ampliar o catálogo das ações do Governo Federal orientadas a garantir, aos cidadãos, segurança de moradia, além de condições mínimas para que possam viver com dignidade.

78. Isto porque referida iniciativa ultrapassa os aspectos meramente jurídicos da titulação daqueles que irregularmente detêm imóveis públicos ou possuem imóveis privados e, assim, contempla medidas urbanísticas, ambientais e sociais, que visam à regularização dos núcleos urbanos informais, instituto jurídico novo, em verdadeiro esforço de reurbanização do País.

79. Para fins da REURB, adotou-se conceito funcional dos núcleos urbanos que, deste modo, restaram conceituados como adensamentos com usos e características urbanas, ainda que situados em áreas qualificadas como rurais, em imóveis privados, públicos ou em co-propriedade ou comunhão com ente público ou privado, destinados predominantemente à moradia dos seus ocupantes.

80. A informalidade que os qualifica diz respeito, precisamente, à clandestinidade e irregularidade das ocupações, sob a forma de parcelamentos do solo, de conjuntos habitacionais ou condomínios, horizontais, verticais ou mistos, bem como abrange os casos que, atendendo à legislação vigente à época da implantação ou regularização, não foram passíveis de realização da titulação dos seus ocupantes.

81. Por certo, identificados os núcleos urbanos informais, pelo Poder Público, concluída a REURB, estes são juridicamente reconhecidos e, assim, tornam-se alvo de investimentos públicos, orientados, em última análise, à promoção da função social das cidades. (Brasil, 2016).

Além disso, relata que a lei adotou um conceito funcional dos núcleos urbanos, independentemente da situação formal da área em que se situa, tendo como elemento distintivo a função de moradia dos ocupantes.

Percebe-se que o cerne da referida lei consiste em proporcionar a promoção de condições mínimas de dignidade aos cidadãos, com a ação do Poder Público para promover a função social das cidades.

Continua descrevendo que sua criação busca ultrapassar os aspectos jurídicos de titulação dos imóveis que compõem cenário de irregularidade, seja por meio da detenção de imóveis públicos ou mesmo na posse de imóveis privados.

Define a utilização do critério funcional moradia para determinar que núcleos urbanos, ou seja, os adensamentos com usos e características urbanas, independente da situação formal da área, abrangendo, portanto, imóveis rurais, privados, públicos, em copropriedade ou comunhão entre o poder público e o particular, quando observada a totalidade da área, sejam ou possam ser objeto de Reurb, uma vez demonstrado que a destinação dessa área se dê predominantemente pela moradia dos ocupantes ali instalados.

Ou seja, segundo as considerações trazidas na exposição de motivos, para se alcançar os escopos trazidos pela lei, torna-se necessária verificação do pressuposto funcional, qual seja, a finalidade que predomina no referido aglomeramento de pessoas formadores de núcleos urbanos, e, depois de verificada a preponderância da função moradia, tornar-se-á possível a realização da Reurb.

Dessa forma, aduz que a regularização desses imóveis tem o condão de promover medidas urbanísticas, ambientais e sociais aos núcleos urbanos informais na busca pela reurbanização geral dos municípios de todo o Brasil.

4. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA - REURB

A Regularização Fundiária Urbana (Reurb) na forma instituída pela Lei 13.465 de 2017 foi caracterizada em seu art. 9º como o conjunto de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (Brasil).

Importante, salientar que a Medida Provisória nº 759 de 22 de dezembro de 2016, foi convertida na Lei nº 13.465, promulgada em 11 de julho de 2017, vigendo há mais de 7 (sete) anos no ordenamento jurídico brasileiro (Brasil).

Trouxe ainda dois princípios norteadores das políticas públicas de desenvolvimento do espaço urbano, sendo o primeiro o princípio da sustentabilidade integrando aspectos econômicos, sociais e ambientais, e, o segundo o princípio da ordenação territorial, segundo o qual deve-se buscar a ocupação eficiente do solo, combinando o seu uso de forma funcional.

As disposições trazidas no parágrafo primeiro do art. 9º da Lei 13.465 define a necessidade de cooperação entre os poderes públicos, não limitando a atuação da lei à atuação do Poder Executivo. Veja-se:

§ 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional. (Brasil, 2017).

Pela leitura do dispositivo legal acima, o que se nota é que a Lei da Reurb buscou alcançar o maior número de agentes públicos e instituições públicas para a consecução dos seus objetivos, vez que além dos objetivos expressos em artigo 10, resta implícito o objetivo de pacificação social, nos termos do inciso V do mesmo artigo, que prevê o estímulo da resolução extrajudicial de conflitos, aplicando o princípio da cooperação e da consensualidade entre o Estado e a sociedade.

A cooperação e a busca pela consensualidade trazidas pela Reurb apresentam um caráter principiológico da referida Lei, sendo mencionado em outros dispositivos, tal como no inciso XII do mesmo artigo, que prevê o franqueamento à participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização fundiária.

A Lei da Reurb elencou 12 (doze) objetivos, previstos em seu art. 10, cuja observância é obrigatória pela União, Estados, Distrito Federal e Município, abaixo transcritos:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

- VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
 - IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
 - X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
 - XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
 - XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.
- (Brasil, 2017).

Os objetivos estabelecidos se apresentam como elementos norteadores da atuação dos entes federados, que deverão adotar no âmbito de suas competências, medidas aptas para a sua concretização.

O que se percebe é que a Lei da Reurb ostenta a condição de instrumento de promoção de dignidade à pessoa humana, trazendo diversos objetivos de cunho social, político, urbanístico, isonômico, tutelando a concretização de direitos às populações de baixa renda de forma humanizada, até mesmo priorizando a regularizações de situações de fato já constituídas e consolidadas, tal como a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais.

Tanto é assim que a lei trouxe em seu art. 74 dispositivo permitindo, inclusive, a previsão de que a existência de processo judicial não impede a regularização fundiária, exceto se houver decisão judicial específica em contrário, expressamente proibindo a implementação da Reurb.

Entre os objetivos trazidos, destaca-se como primordial a identificação dos núcleos urbanos informais por parte do Poder Público, sem a qual é inviável a realização das demais medidas, afastando a possibilidade de sua efetivação.

Deve-se pontuar que a regularização fundiária não consiste unicamente na titulação, mas, sobretudo em proporcionar aos ocupantes condições melhores, tratando os problemas das cidades por meio de medidas jurídicas, urbanísticas, sociais e econômicas.

Importante ressaltar que a lei deu ênfase à atuação do Poder Executivo municipal, conferindo-lhe a responsabilidade pela classificação das modalidades, caso a caso, pelo processamento, análise, e aprovação dos projetos de regularização fundiária, pela emissão da Certidão de Regularização Fundiária - CRF, bem como pela elaboração, custeio do projeto de regularização e implantação da infraestrutura essencial, quando se tratar de Reurb-S.

Embora haja previsão de participação dos demais entes federados, como na ocasião em que forem os requerentes, cabendo-lhes a responsabilidade de classificação da modalidade da Reurb, bem como na possibilidade de atuação dos Estados para a aprovação do projeto

ambiental, quando o município não dispor de órgão com capacidade técnica, a atuação, em sua grande maioria estarão sujeitos ao crivo e vontade da administração pública municipal.

Prosseguindo, trouxe diversas definições práticas, importantes para conceituar os adensamentos humanos, os procedimentos e os instrumentos de regularização fundiária, além de elencar diversos institutos jurídicos aptos a serem empregados no âmbito da Reurb.

Um conceito importante trazido foi o de ocupante, considerado o indivíduo que mantém poder de fato sobre a parcela ideal ou lote situado em terra pública ou privada inserida em núcleo urbano informal, sem definir a natureza da ocupação e do imóvel.

Dentre os conceitos, é importante mencionar o conceito de núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado, possuindo cada uma das categorias, as características da anterior, acrescidas de um novo elemento.

Iniciando pelo conceito de núcleo urbano, este é entendido como o assentamento humano com características e uso urbanos, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural, sendo constituído por unidades imobiliárias, desde que as unidades imobiliárias tenham área inferior à fração mínima definida pela Lei do Sistema Nacional de Cadastro Rural.

O conceito de núcleo urbano informal, por sua vez, possui todas as características do núcleo urbano, acrescido da situação de clandestinidade, irregularidade ou sem titulação dos seus ocupantes, independentemente das razões, à época de sua implantação.

O emérito magistrado Gilberto Valente da Silva, em artigo publicado junto ao Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, embora escrito à luz da Lei do Parcelamento do Solo (Lei 6.766 de 1979), traz diferenciações relevantes acerca da irregularidade dos loteamentos, aduzindo a existência básica de dois tipos, uma técnica, e uma jurídica. Vejamos:

Por primeiro há que se conceituar o que seja loteamento urbano irregular e, nessa tarefa, iremos verificar que, basicamente, há dois tipos de irregularidades: a técnica e a jurídica.

O loteamento é tecnicamente irregular se: a) executado sem aprovação da prefeitura municipal; b) executado **sem** aprovação da prefeitura municipal, mas em desacordo com o projeto; e c) executado de acordo com o projeto aprovado, mas sem obediência ao cronograma de obras.

Do ponto de vista jurídico, o loteamento pode ser considerado irregular se: a) não tiver sido inscrito (antes de 1976) ou registrado (depois de 1976) no registro de imóveis e houver venda a prazo ou com oferta pública; e b) não tiver sido registrado, para qualquer tipo de venda, a partir da vigência da lei 6.766/79. (sic) (SEM DATA)

Em relação à irregularidade técnica, elenca três situações, quais sejam: 1. Loteamento cuja execução tenha se realizado sem ausência de aprovação do ente municipal;

2. Loteamento executado com aprovação da prefeitura, mas em desconformidade com o projeto; e, 3. Loteamento que, embora aprovado e executado conforme o projeto, desobedeceu o cronograma das obras.

Sob a ótica jurídica, menciona os requisitos existentes à época anterior e posterior à Lei de Registros Públicos, Lei nº 6.015 de 1973, que teve vigência a partir de 1º de janeiro de 1976, bem como aqueles contidos na Lei do Parcelamento do Solo Urbano, Lei nº 6.766 de 1979 (Brasil).

Atualmente, o conceito irregularidade do loteamento não é definido pela Lei 13.465, que apenas o diferenciou do loteamento clandestino, que embora não possua definição legal, tem um sentido de ocultação ou realização em segredo.

Segundo o dicionário brasileiro da língua portuguesa Michaelis, clandestino é a qualidade daquilo que é “planejado ou realizado em segredo” (2024), ou em sentido jurídico, a qualidade daquilo “que não apresenta as condições de publicidade prescritas na lei” (2024).

Dessa forma, podem ser considerados loteamentos clandestinos aqueles que não são de conhecimento do poder público, realizados às escondidas, fora das margens e balizas mínimas da sociedade.

Prosseguindo, traz ainda o conceito de núcleo urbano informal consolidado, o art. 11, inciso III da Lei 13.465 acrescenta a situação fática e jurídica de difícil reversão, considerando “o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município” (Brasil, 2017).

Ademais, a exceção trazida pela lei apresenta apenas três hipóteses nas quais não será possível a regularização, mencionando as unidades localizadas em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, assim reconhecidas por ato legislativo do Poder Executivo federal (art. 11, §5º); unidades localizadas em áreas de riscos geotécnicos, inundações ou outros riscos definidos em lei, de impossível eliminação ou correção, detectada após a realização de estudos técnicos (art. 39); e, por último, unidades classificadas como Reurb-E e situadas em áreas marginais com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado dos rios e quaisquer cursos de água (art. 65, §2º, da Lei 12.651) (Brasil, 2012).

Feitas as colocações iniciais, a lei previu a utilização de institutos jurídicos, instrumentos e procedimento, que passaremos a analisar de forma breve.

4.1. MODALIDADES DE REURB

A Lei trouxe expressamente duas modalidades de realização da Reurb, divididas em Reurb de Interesse Social (Reurb-S) e Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), tendo como diferença a ocupação predominante de por população de baixa renda, mediante declaração por ato do Poder Executivo municipal.

A diferenciação entre as modalidades com a devida classificação possui grande relevância, pois define responsabilidades e pode garantir uma série de isenções de tributárias relativas aos imóveis regularizados.

A classificação da modalidade apresenta três reflexos (Freire, 2021, p.109): a definição de responsabilidade pelos custos de elaboração do projeto de regularização fundiária, realização de obras de infraestrutura essencial e eventual remanejamento de ocupantes em áreas de risco; a autorização de gratuidade dos emolumentos para buscas, emissão de certidões e atos registrares e notariais. Por último, é possível a realização de Reurb-S em unidades situadas em áreas de margens inferiores à largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado dos rios e quaisquer cursos de água, cuja proibição aplica-se tão somente à Reurb-E, por força no disposto no art. 65, §2º, da Lei 12.651 de 2012 (Brasil).

A responsabilidade pela classificação da modalidade pertence, em regra, ao município, excetuadas duas hipóteses: a primeira quando o requerimento de instauração se der por parte de outro ente federado, que será o responsável por fazer essa classificação no momento de instauração; e, a segunda, no caso de requerimento feito por outro legitimado, não apreciado pelo município no prazo de 180 (cento oitenta) dias, acarretando na fixação da modalidade de classificação indicada pelo requerente.

Entretanto, nesta última situação, poderá haver revisão posterior da classificação por parte do município, desde que mediante estudo técnico que assim justifique. Tal possibilidade de revisão justifica-se principalmente pelas consequências da classificação.

Inicialmente, importante destacar que a classificação da Reurb como Reurb de Interesse Social - Reurb-S possui diversas consequências, tendo como elemento diferenciador, a renda dos ocupantes destinatários, sendo apresentada como a modalidade de regularização fundiária urbana destinada à população de baixa renda.

O conceito de baixa renda para a classificação da modalidade poderá variar de município para município, que pode adotar critérios específicos para defini-lo, de acordo com a realidade local, nos termos do inciso I, do art. 13, da Lei 13.465, que versa:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e (Brasil, 2017).

Pelo critério geral de classificação em Reurb-S, a maioria dos ocupantes do núcleo urbano deverá ter em renda familiar inferior a 5 (cinco) salários mínimos, nos termos do parágrafo único do art. 6º do Decreto 9.310 de 2018, entretanto, cada município pode adotar critérios distintos, por ato próprio.

Dessa forma, tal critério não será necessariamente idêntico em todos os municípios, mas deverão guardar relação de razoabilidade com as peculiaridades locais e regionais de cada ente, de maneira a não inviabilizar a adoção da classificação na modalidade Reurb-S.

Mesmo se tratando de núcleo misto, no qual há a presença de unidades de natureza residencial, mistas e não residencial, o critério da renda será utilizado para a classificação (Freire, 2021, p.110).

Como mencionado, os destinatários da Reurb-S podem receber a isenção de diversos tributos, tais como de custas e emolumentos de atos registrares praticados perante os cartórios de registro de imóveis, como no caso da primeira aquisição de direito real sobre unidade derivada da Reurb-S, e do primeiro registro do direito real de laje.

A lei prevê se tratar de isenção do primeiro registro nestas duas hipóteses, tendo em vista que é possível que um mesmo ocupante seja beneficiado mais de uma vez na mesma Reurb-S, ou ainda em Reurb-S distinta, entretanto, alguns institutos jurídicos e benefícios são destinados ao primeiro benefício recebido.

Em regra, o número de imóveis que determinado ocupante possui não altera o critério de classificação da modalidade, mas pode impedir a utilização de algum instituto jurídico para a titulação ou mesmo de algum benefício de isenção.

Todavia, em se tratando de unidades em área pertencente à união, nos termos do art. 103, para a classificação em Reurb-S será analisada situação particular do ocupante, adotando-se além do critério da renda, critério pessoal do ocupante não possuir ou ser proprietário de bens ou direitos em valor superior ao limite para a obrigatoriedade de declaração do Imposto de Renda.

Por sua vez, o Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados/Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União editou a Portaria na qual trouxe regulamentação sobre o tema, restringindo a utilização

de Reurb-S “aos ocupantes com renda familiar mensal de até 05 salários mínimos e que não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural) (Brasil, 2020).

A realização das obras de implantação da infraestrutura essencial e os custos com a elaboração do projeto de regularização fundiária caberão ao ente municipal, facultando-se aos legitimados a promoção dos projetos, documentos técnicos necessários e a realização das obras de infraestrutura essencial, às suas expensas, nos termos do art. 33, §§ 1º e 2º da Lei 13.465.

Em seguida, trataremos dos critérios para o enquadramento em Reurb-E, por sua vez, é o da exclusão, destinando-se aos ocupantes de núcleos urbanos que não se enquadram na modalidade da Reurb-S, seja por superação da faixa salarial de renda familiar definida pelo ente municipal, seja por estar integrado em núcleo urbano exclusivamente não residencial.

Não se destina de forma exclusiva as ocupantes de alta renda, conforme elucida Freire:

Perceba que aquele enquadrado como REURB-E não é, necessariamente, alta renda. Se o Município afirma que fará como REURB-S os núcleos com ocupantes de renda familiar de até 3 (três) salários-mínimos, um ocupante que percebe renda familiar de 4 (quatro) salários-mínimos não é rico, mas será tratado como um ocupante classificado como REURB-E. Essa constatação é óbvia, mas precisa ser dita para evitar interpretações restritivas na regularização fundiária quando a predominância dos ocupantes é de REURB-E. (2021, p. 111)

A possibilidade de alteração dos critérios de renda pelo ente público municipal impacta diretamente a classificação como Reurb-S ou Reurb-E.

Esclarece ainda que a classificação de núcleos informais não residenciais não utiliza o critério da renda, mas da destinação das unidades, diferentemente das unidades não residenciais que integram núcleos urbanos residenciais, que serão analisadas sob a ótica da renda familiar.

Além disso, a classificação é realizada sob o contexto individual e sob o contexto coletivo, sendo o primeiro utilizado para delimitar a preponderância do segundo, possibilitando a classificação geral.

Assim, sendo classificada como Reurb-E, ficará a cargo do município a determinação sobre a responsabilidade pela elaboração do projeto de regularização fundiária e realização das obras de implantação da infraestrutura essencial, podendo deixá-las a cargo dos beneficiados ou fazê-las diretamente, com a cobrança posterior dos custos aos beneficiados.

4.2. OBRIGAÇÃO DE PROMOVER A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A noção de regularização fundiária foi concebida inicialmente como uma necessidade de ordenação territorial do Estado diante do fenômeno de urbanização não planejada.

A situação fática instalada em grande parte das cidades brasileiras demonstra a falta de planejamento e políticas adequadas a possibilitar condições adequadas de moradia e acesso aos equipamentos públicos essenciais.

Nesse contexto, José Renato Nalini relata que ainda em 2014, vivam cerca de 994.926 famílias em situação de risco, áreas precárias ou em terrenos irregulares na megalópole de São Paulo, representando entre 3 e 4 milhões de pessoas (2024, p. 555).

Esclarece que os adensamentos são compostos em favelas, cortiços, conjuntos desprovidos de condições mínimas para uma moradia digna, loteamentos irregulares e outros tipos de assentamentos humanos, criando uma situação de qualidade de vida precária, tanto para a os moradores dos assentamentos, quanto para os demais munícipes, tendo em vista que estima que 60% (sessenta por cento) dessas áreas ocupadas seriam destinadas a jardins, parques e praças públicas (Nalini, 2024, p. 555).

Aduz ainda que, a regularização fundiária urbana apresentou-se como uma resposta alternativa diante do quadro fático instalado, cuja resposta jurídica principal consistia geralmente no desfazimento das situações consolidadas.

A grande realidade imobiliária brasileira atual é a irregularidade, que, segundo dados divulgados pelo Colégio Notarial do Brasil, atingia em 2023, cerca de 60% dos imóveis, alcançando cerca de 40 milhões de imóveis urbanos.

Diante do cenário desfavorável, a questão por muito adiada, finalmente foi enfrentada pelo Poder Público por meio da Medida Provisória 459 de 2009, convertida na Lei 11.977 de 2009, relativa ao Programa Minha Casa Minha Vida, sendo alterada posteriormente pela Lei 12.424 de 2011, trazendo grande avanço para a regularização fundiária urbana.

Além dessa, a Lei 11.952 de 2009 havia trazido uma nova regulamentação específica acerca da regularização fundiária de ocupações existentes em terras da União, restritas ao âmbito da Amazônia Legal.

A Lei 11.977 foi pioneira em conceituar regularização fundiária, definindo-a como o um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, elencando ainda como objetivos, a regularização de assentamentos irregulares e a titulação dos ocupantes, a garantia

do direito social à moradia, o desenvolvimento de forma pela a das funções sociais da propriedade urbana, e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Vejamos:

Art. 46. 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 (Brasil, 2009).

Embora tal dispositivo tenha sido revogado pela Lei 13.465 de 2017 (Lei da Reurb), tal conceituação e objetivos foram transportados para a nova lei, que ampliou e delimitou melhor os objetivos e fundamentos da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), trazendo uma nova gama de obrigações a serem observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Dentre outras coisas, Pedroso aduz que fica evidenciada a finalidade integradora dada à referida lei, demonstrando o interesse do legislador em harmonizar os núcleos urbanos informais existentes ao regular ordenamento territorial urbano.

Trata-se de disposições legais de importância destacada, que merecem a releitura constante pelo operador do Direito para sanar lacunas do texto legislativo ou mesmo dúvidas interpretativas, sempre na busca dos melhores caminhos para efetivação da finalidade da regularização fundiária – em destaque, vale mencionar o forte interesse do legislador em incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano regular, titulando a posse e propriedade dos ocupantes em áreas marginalizadas pelo sistema legislativo, comprovadamente existentes, na forma desta lei, até 22 de dezembro de 2016 (data da edição da MP 759/2016). (2019, p. 581).

Tal interesse é relatado ainda como fundamento para a interpretação dos dispositivos legais da referida lei, devendo sempre observar a busca dos melhores meios de efetivar a sua finalidade, que é a regularização fundiária.

Diante disso, surge uma nova questão acerca do novo tratamento dado à regularização fundiária, considerando se a existência de dispositivos com conteúdo eminentemente mandamental, de observância obrigatória pelos entes federados, teria o condão de modificar o caráter facultativo conferido em momento anterior, gerando direitos específicos aos destinatários da lei, oponíveis ao Estado e passíveis de tutela jurisdicional.

Perceba-se que dentre os objetivos a serem observados pelo Poder Público, destacam-se obrigações concretas, como no caso do art. 10, inciso I, que define ser objetivo da Reurb, a ser observado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

“identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior”. (Brasil, 2017).

A regularização fundiária assume a característica de um direito consectário à concretização de uma gama de direitos, trazendo a flexibilização de princípios e normas registraes, inserindo novos instrumentos e institutos jurídicos, irradiando seus reflexos na legislação civil, registral e tributária.

Neste sentido, a Lei 11.952, com as alterações trazidas pela Lei da Reurb, passou a definir situações nas quais, preenchidos os requisitos, a realização de regularização fundiária se torna obrigatória à União, conforme se depreende da leitura dos dispositivos legais contidos nos artigos 5º e 6º.

Art. 5º Para regularização da ocupação, nos termos desta Lei, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão atender os seguintes requisitos:

I - ser brasileiro nato ou naturalizado;

II - não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional;

III - praticar cultura efetiva;

IV - comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 22 de julho de 2008; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

V - não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

§ 1º Fica vedada a regularização de ocupações em que o ocupante ou seu cônjuge ou companheiro exerçam cargo ou emprego público: (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

I - no Incra; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

II - na Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

III - na Secretaria do Patrimônio da União (SPU); ou (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

IV - nos órgãos estaduais de terras.

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

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

§ 2º Serão passíveis de alienação as áreas ocupadas, demarcadas e que não abranjam as áreas previstas no art. 4º desta Lei.

§ 3º Não serão regularizadas ocupações que incidam sobre áreas objeto de demanda judicial em que sejam parte a União ou os entes da administração pública federal indireta até o trânsito em julgado da decisão, ressalvadas a hipótese de o objeto da demanda não impedir a análise da regularização da ocupação pela administração pública e a hipótese de acordo judicial. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 4º A concessão de direito real de uso nas hipóteses previstas no § 1º do art. 4º desta Lei será outorgada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, após a identificação da área, nos termos de regulamento.

§ 5º Os ocupantes de áreas inferiores à fração mínima de parcelamento terão preferência como beneficiários na implantação de novos projetos de reforma agrária na Amazônia Legal. (Brasil, 2009).

O conteúdo normativo trazido no artigo 6º evidencia o grande avanço do reconhecimento do direito à regularização fundiária, determinando que, uma vez preenchidos os requisitos enumerados no artigo 5º, a promoção de regularização fundiária será obrigatória pelo ente público.

Em seu Tratado de Regularização Fundiária Urbana, Sabino (2022, p. 313) aduz que foi direcionado aos entes públicos municipais o “poder-dever” de promover a regularização, considerando que a competência de ordenação territorial, mediante o planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano lhe cabem, por força de disposição expressa no art. 30, inciso VIII do texto constitucional.

Continua ainda defendendo que a realização fundiária não se apresenta como uma faculdade conferida ao Poder Público, sendo um dever que lhe é imposto, em especial aos municípios, o que seria reconhecido de forma ampla na jurisprudência dos tribunais.

Aduz que o dever de regularizar e zelar pela regularização dos loteamentos urbanos irregulares pertence ao Município, com a adoção de medidas concretas para impedir a formação de núcleos informais ou o avanço desses:

O Município tem a obrigação de fiscalizar o loteamento e impedir que este se dê de forma irregular; portanto, as obras necessárias à neutralização dos efeitos de sua omissão não estão reservadas à discricionariedade do Poder Público. Notificações e embargos não bastam para isentar o Município de sua responsabilidade; (Sabino, 2022, p. 313).

Esclarece ainda que tal entendimento é corroborado pelo STJ, que já asseverou que: “A Municipalidade tem o dever e não a faculdade de regularizar o uso, no parcelamento e na ocupação do solo, para assegurar o respeito aos padrões urbanísticos e o bem-estar da população” (2003).

Além disso, há que se mencionar situações que ultrapassam a omissão, nas quais, segundo palavras do magistrado Gilberto Valente da Silva, há situações de falha severa do ente público, possibilitando até mesmo práticas criminosas:

As prefeituras municipais não examinam a prova de propriedade da gleba e, quase sem exceção, dispõem de textos legais que as autorizam aprovar os projetos sem exame dessa prova. Costumam mesmo exigir que dos projetos conste que a aprovação não implica o reconhecimento do direito de propriedade sobre a área loteada.

Por derradeiro, há os loteamentos executados criminosamente, por pessoas que não têm e nunca tiveram quaisquer direitos sobre a gleba loteada. São verdadeiros estelionatários, que prometem vender ou vendem imóveis dos quais nunca foram proprietários e sobre os quais nenhum direito real possuem. (Sem data).

Relata no trecho acima situações nas quais a conduta do ente público é inadequada, aprovando projetos sem análise apurada, com disposições de escusa de sua responsabilidade, deixando de apreciar de forma adequada eventual questão que possa recair sobre a área, possibilitando a instalação de diversos problemas e conflitos e agravando a situação de insegurança jurídica.

Ademais, Sabino (2022, p.313) aduziu que, segundo o STJ, o dever do ente municipal de promover a adequada ocupação do solo e, quando necessária, a regularização dos loteamentos irregulares, excede até mesmo as situações de omissão dos loteadores, sendo de caráter manifestamente ilegal eventual omissão ou recusa em promovê-la, inclusive com a realização de obras de infraestrutura, estas, porém, seriam de caráter subsidiário do município ante ao loteador.

A discussão acerca do direito à regularização fundiária foi objeto ainda de discussão no âmbito do Superior Tribunal de Justiça no AREsp 1579543/SP (2020), que mencionou a possibilidade do reconhecimento do direito à regularização fundiária, sem, contudo, traçar uma linha de clara acerca do assunto.

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO CLANDESTINO. OMISSÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. OCORRÊNCIA. JULGAMENTO EXTRA PETITA E FALTA DE PROVAS DE ÁREA URBANA CONSOLIDADA. OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC CONFIGURADA. CONDENAÇÃO DOS RÉUS AO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. DESCABIMENTO. HISTÓRICO DA DEMANDA 1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Município de Mogi das Cruzes com o objetivo de compelir os ora agravados a adequarem suas respectivas edificações e regularizarem o loteamento clandestino onde foram construídas. Após o deferimento de inclusão do Ministério Público no polo ativo, houve emenda à inicial, para requerer o desfazimento do parcelamento ilegal, caso não seja possível sua manutenção, consoante disposto na Lei de Parcelamento e nas legislações estadual e municipal que tratam da matéria.

2. A sentença julgou o feito procedente para "impor aos requeridos a (1) obrigação de não fazer quaisquer vendas de lotes, empreendimentos, obras, serviços ou atividades que possam provocar danos ao meio ambiente, incluindo supressão e vegetação nativa; retirada de recursos naturais; escavação; aterro; terraplanagem; plantações e cultivos; criação de gado, avícolas e outros; construção, reforma ou ampliação; asfaltamento; cascalhamento; impermeabilização; implantação de barraco, moradia e sua perpetuação; estabelecimento ou similares, inclusive guias, sarjetas ou postes; edificação; desvio ou retificação de curso d'água; despejos, lançamentos, depósitos, acúmulos ou infiltrações de resíduos ou efluentes potencialmente poluidores; (2) a obrigação de fazer, consistente na recuperação ambiental total da área degradada, sob seus aspectos físicos e biológicos, desfazendo o loteamento ali existente, quando impossível a regularização, mediante elaboração de projeto completo de recuperação ambiental, com cronograma, efetivado por profissionais habilitados, contratados às custas dos requeridos, projeto este que deverá ser apresentado para análise da CETESB dentro do prazo de 60 dias" (fl. 780, e-STJ).

3. O Tribunal a quo, por sua vez, consignou: "admitida em tese a hipótese de regularização fundiária em área de preservação permanente, forçoso reconhecer a imprescindibilidade da análise prévia da sua possibilidade no caso dos autos, previamente a determinação do desfazimento do loteamento clandestino e desalojamento dos moradores. Assim, de rigor a determinação de regularização do loteamento que deve observar as normas pertinentes ao direito urbanístico e

ambiental, conforme exposto na r. sentença, sendo desnecessário o sobrestamento da ação." AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO

4. A parte insurgente busca a reforma do aresto impugnado, haja vista que teria ofendido o princípio da adstrição e operado julgamento extra petita, porquanto "possibilitou a regularização fundiária sem que houvesse pedido nesse sentido". Acrescenta que a Lei 12.651/1912 exige que a regularização fundiária incida sobre área urbana consolidada, contudo o decisum não menciona nenhum elemento fático ou probatório que ampare a referida conclusão.

5. Em Embargos de Declaração, o Parquet solicitou a manifestação acerca dos seguintes pontos: "O v. acórdão, ora em apreciação, concedeu ex officio ao recorridos o direito de regularização fundiária. Entretanto, ainda que se considere possível o julgamento extra petita, no caso, em oposição às prefaladas normas processuais, acima aludidas (arts.141, 492, 1013, §1º, do CPC), o contexto fático conspirava, à toda evidência, contra o suposto direito bafejado no v. aresto embargado, esbarrando, aqui, sempre com o devido respeito, o decisório embargado no princípio do livre convencimento motivado substancializado no art. 371, CPC/2015. Deveras, quer por interesse social, quer por um interesse específico, a regularização fundiária depende sempre de aprovação do Município, conforme se depreende dos artigos 53, 61 da Lei n.11.977/09".

Complementa: "Uma condicionante intransponível, no caso, é o licenciamento, sob o âmbito municipal que, no caso, jamais ocorrera, porque o ente publico e co-autor da ação. Ha uma razão objetiva que compeliu esta intervenção do Município de Mogi das Cruzes: o local do dano está localizado em área de proteção dos mananciais, cursos e reservatórios de água, de interesse da região metropolitana de São Paulo, conforme expressamente previsto no artigo 2º, XII, da Lei Estadual 898/75.

(cf. doc. de fls.625). (...) De igual modo, o artigo 65 da Lei 12.651/12 exige para a regularização fundiária que se trata de área urbana consolidada."

6. Existindo na petição recursal alegação de ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015, a constatação de que o Tribunal de origem, mesmo após a oposição de Embargos Declaratórios, não se pronunciou sobre pontos essenciais ao deslinde da controvérsia autoriza o retorno dos autos à instância ordinária para novo julgamento dos Aclaratórios opostos.

7. Ainda, não é possível concluir, com clareza, o alcance da decisão, pois, em que pese ter negado provimento às Apelações dos particulares - que defendiam o direito à regularização do parcelamento ilegal do solo, por ser ato vinculado do Município - e mantido a sentença, afirmou ser "de rigor a determinação de regularização do loteamento que deve observar as normas pertinentes ao direito urbanístico e ambiental."

8. Nesse contexto, deve ser dado provimento ao Recurso Especial a fim de que os autos retornem ao Tribunal de origem para que este se manifeste sobre a matéria articulada nos Embargos de Declaração, em face da relevância da omissão suscitada. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL DO MUNICÍPIO DE MOGI DAS CRUZES 9. A Corte Especial do STJ, no julgamento dos EARESp 962.250/SP, de relatoria do Ministro Og Fernandes (DJe 21/8/2018), firmou a compreensão de que, em razão da simetria, descabe a condenação em honorários advocatícios da parte requerida em Ação Civil Pública, quando inexistente má-fé, como ocorre com a parte autora, por força da aplicação do art. 18 da Lei 7.347/1985, qualquer que seja o legitimado ativo.

10. Com efeito, o Ministério Público não faz jus ao recebimento de honorários advocatícios sucumbenciais quando vencedor na Ação Civil Pública por ele proposta, não se justificando, de igual maneira, conceder tais honorários para outra instituição. CONCLUSÃO 11. Agravo do Ministério Público conhecido para conhecer do Recurso Especial e dar-lhe provimento, determinando-se o retorno dos autos à Corte de origem, para novo julgamento dos Embargos de Declaração, a fim de que se manifeste expressamente sobre: a) o alcance da decisão colegiada e se foi reconhecido o direito à regularização fundiária, no caso, ou apenas a sua possibilidade, a ser analisada posteriormente pelo Poder Público Municipal; b) o argumento de que a possibilidade de regularização fundiária não foi objeto de debate, em primeiro grau, nem integrou a causa de pedir; constituindo julgamento extra petita; c) esclarecimento do decisum ante o disposto nos arts. 53 e 14 da Lei 11.977/2009; d) quais elementos norteadores levaram a

Corte a quo concluir ser aquele espaço ambiental área consolidada. Agravo do Município conhecido para negar provimento ao Recurso Especial. (STJ, 2020).

O ministro Herman Benjamin, relator do Agravo em Recurso Especial em comento, traz ponto de relevância e reflexão. Descreveu no item nº 5, as palavras do Ministério Público,

segundo as quais o Tribunal de Origem concedeu de ofício o direito de regularização fundiária aos habitantes de determinado loteamento clandestino, entretanto, considerando que tanto a Reurb-S (interesse social) quanto a Reurb-E (interesse específico), dependem de uma aprovação do município, razão pela qual, pontuou que tal aprovação jamais ocorreria, uma vez que o Município era co-autor da ação.

O caso acima mencionado trata de discussão acerca da possibilidade dos ocupantes de loteamento clandestino obterem tutela judicial específica para determinar a realização de regularização fundiária no caso concreto.

O Superior Tribunal de Justiça não entrou em tal discussão, contudo, sem tratar especificamente da matéria, menciona a possibilidade do reconhecimento pelo Tribunal de Justiça do direito à regularização fundiária.

O que se denota é que a regularização fundiária é tratada principalmente como um instrumento necessário para alcançar a consecução de outros direitos, tal como o direito à moradia, neste conceito integrado o acesso à moradia adequada, o direito à cidade inserida em sua função social, o direito ao meio ambiente equilibrado, dentre outros.

Diante disso, embora reconhecido o dever jurídico genérico do ente público, o espaço de discussão acerca da possibilidade de exigibilidade da regularização fundiária urbana diante do concreto permanece aberto.

Nesse contexto, o dever jurídico originário do Poder Público consiste na promoção do ordenamento territorial adequado, para concretização do direito à moradia adequada, do direito à cidade adequada à sua função social, ao meio ambiente equilibrado, dentre outros, que, descumpridos, geram o dever jurídico sucessivo de fazer a regularização fundiária quando presentes os requisitos fáticos e jurídicos.

A regularização fundiária, portanto, assumiria o caráter de um dever jurídico originário do Estado, e, diante de sua inércia ou recusa, tal descumprimento, violando esse dever jurídico originário do Estado, gerariam o dever jurídico sucessivo para o indivíduo e coletividade, possibilitando a busca de tutela jurisdicional para seu efetivo cumprimento, ou seja, permitindo-se, diante de inércia ou recusa diante do fato concreto, a adoção de medidas jurídicas para a efetivação da regularização fundiária.

Embora se reconheça tal dever jurídico, nota-se que o interesse do ente público possui grande força motriz para definir as ações a serem tomadas, dentro dos conceitos de mérito, oportunidade e conveniência, impactando diretamente a forma e tempo da efetiva promoção da regularização fundiária.

Tais ponderações se fazem necessárias para entender sobre eventual possibilidade de atuação judicial para tutelar questões envolvendo a regularização fundiária, considerando a situação de problema generalizado em todo o território nacional.

Ademais, é cristalino que o conceito de regularização fundiária ultrapassa a irregularidade registral, abrangendo um conjunto de medidas necessárias para propiciar aos ocupantes, além da titulação de direitos reais, uma gama de direitos de caráter individual, social e difuso.

Dentre os direitos conexos destacam-se a garantia do direito social à moradia digna e de condições vida adequadas, proporcionar segurança jurídica aos ocupantes dos núcleos urbanos informais, proporcionar o acesso aos serviços e equipamentos públicos necessários para uma condição de vida digna, etc.

Importante registrar que, diante das profundas alterações trazidas pela Lei nº 13.465 de 2017, a foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, na qual o Instituto de Arquitetos do Brasil questionou a constitucionalidade de diversos dispositivos legais, em especial relativos à regularização fundiária urbana.

O assunto da referida Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 5.883, de relatoria do Ministro Luiz Fux, foi considerado pelo relator de acentuada densidade normativa, considerando a relevância da matéria para a ordem social e segurança jurídica, razão pela qual decidindo a Medida Cautelar na ADI em 2018, reservou o mérito da demanda para a decisão de caráter definitivo, pendente até o momento (STF, 2018).

Semelhantemente, a Procuradoria-Geral da República e o Partido dos Trabalhadores (PT) também ingressaram com Ação Direta de Inconstitucionalidade, pendente de julgamento e sem decisão em caráter liminar.

Em outra demanda, confirmando a validade das disposições contidas na Lei da 13.465 de 2017, o Supremo Tribunal Federal (2023) declarou a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 12.910 de 2013 do Estado da Bahia, em que houve fixação de prazo para o protocolo de requerimento de regularização por parte de comunidades em áreas do sertão baiano. A regularização fundiária urbana, na forma regulada pelas disposições da Lei da 13.465, portanto, permanece vigente.

Neste sentido, a regularização fundiária atua como política pública instrumentalizadora de diversos direitos, destacando-se o direito à moradia, trazendo elementos fundamentais para o acesso ao direito à moradia adequada, especialmente nas

situações de vulnerabilidade econômica e social, que receberam tratamento especial pela Lei da Reurb, com modalidade própria de procedimento.

Não somente isso, a regularização fundiária é instrumento de efetivação do disposto no art. 182 e seguintes da Constituição Federal, que define como objetivo da política de desenvolvimento urbano a ordenação do desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade, de maneira a garantir o bem-estar daqueles nela habitantes.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Brasil, 1988).

Portanto, a regularização fundiária urbana ostenta além do caráter de política de desenvolvimento urbano, a condição de instrumento de promoção de dignidade à pessoa humana, trazendo diversos objetivos de cunho social, político, urbanístico, isonômico, tutelando a concretização de direitos, principalmente para as populações de baixa renda, de forma humanizada, possibilitando a regularização de situações consolidadas, com a priorização da permanência dos ocupantes nos seus próprios núcleos urbanos informais.

A incorporação destes núcleos urbanos informais ao território urbano é fundamental para propiciar o acesso a condições mínimas existenciais aos seus ocupantes, como já mencionado anteriormente, sobretudo trazendo pacificação, redução de desigualdades, promoção de acesso à justiça de forma ampla, sendo regularização fundiária um instrumento para se alcançar objetivos ainda maiores, não sendo, por consequência, um problema meramente organizacional ou fundiário.

Pode-se mencionar como efeitos decorrentes da regularização fundiária o aumento da segurança jurídica, a implantação de medidas urbanísticas, promovendo o acesso ao direito à cidade, com infraestrutura básica essencial, tais como água potável, coleta e tratamento de esgoto sanitário, acesso à rede elétrica, acesso à internet de qualidade, o uso sustentável dos mananciais, medidas sociais de inclusão, o acesso ao crédito, dentre outros.

5. A DEMANDA POR MORADIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA CIDADE DE PALMAS-TO

O Município de Palmas, Capital do Estado do Tocantins, é reconhecido como última cidade planejada do século XX, tendo sido criada em 20 de maio de 1989, e, além de sediar a

mais nova capital do Brasil, por ser projetada, poderia criar um novo modelo de cidade que desempenhasse todas as funções.

O que se observa, em sentido contrário, é a reprodução das velhas contradições sociais, políticas e econômicas, conforme relatam os Mestre e Doutor em geografia CARVALHÊDO e LIRA, que conduziram um estudo sobre o planejamento da cidade de Palmas:

Na concretização de seu planejamento, no interior do Cerrado, Palmas materializa-se através do capital público-privado-tecnológico, atendendo aos interesses de uma classe impulsionada e regulada pelo neo-coronelismo das “lideranças” políticas regionais, promovendo um novo paradigma urbano com velhas e conhecidas contradições sociais, políticas e econômicas. A especulação imobiliária urbana em Palmas, ora conduzida pelo município, pelo estado e pelas incorporadoras, torna-se uma estratégia de supervalorização das zonas centrais, transformando a periferia em única alternativa à população pobre. (2013, p.2).

Conforme elucidam, a realidade presente na cidade conduz a uma elevada especulação imobiliária, como resultado de políticas públicas municipais e estaduais, ocasionando um efeito perifizador da população pobre.

Continuam relatando que, de forma histórica, o processo de ocupação ordenada do solo urbano de Palmas teve a intenção de abrigar apenas as classes econômicas mais prestigiadas, tendo o poder público, agindo com interesses empresariais, ignorado a população mais carente, negando-lhe o direito de moradia (CARVALHÊDO; LIRA, 2013, p.2-3).

Em seu relato, descrevem diversos problemas na ocupação do solo urbano: inicialmente, o Estado e não o município regia a ocupação do solo, introduzindo uma política de privatização, que ocasionou uma ocupação descontínua de quadras residenciais e comerciais, criando grandes vazios na cidade. Tal forma de ocupação gerou a fragmentação do espaço urbano, afastando a população pobre para regiões mais distantes do centro urbanizado, ainda inadequadas, criando problemas sérios para o funcionamento, a manutenção e a administração da cidade (CARVALHÊDO; LIRA, 2013, p.2-3).

Dentro do fenômeno habitacional de Palmas, aduzem que o processo de ocupação foi guiado eminentemente pelo critério econômico:

No processo de ocupação, as quadras mais próximas da Av. JK, apresentam-se mais valorizadas que as demais, ocupada pelas lideranças políticas regionais, os detentores do capital ou servindo exclusivamente a especulação. Aquelas mais distanciadas do centro, foram destinadas para o funcionalismo público e restante da população. Enquanto os migrantes/sem-teto conglomeravam-se em residências temporárias, sendo expulsos gradativamente. Como alternativas, são regulamentados loteamentos fora do plano diretor, apresentando as primeiras contradições da

cidade planejada, entre os moradores do centro e da periferia da cidade. (CARVALHEDO; LIRA, 2013, p.2-3).

O planejamento realizado apresentava diversas contradições à realidade instaurada na cidade, demonstrando ter sido voltado tão somente para populações mais favorecidas, criando, desde o início, um cenário de desigualdade social, em um processo de desumanização da cidade, tendo a especulação fundiária e imobiliária trazido a segregação das classes sociais, além de possibilitar a criação de alternativas de habitação mais precárias nas regiões centrais, buscando atender a demanda de moradia, tal como a criação de kitnets prediais:

Em Palmas, a mais nova capital do Brasil, como nas velhas cidades tem-se negado o direito à moradia, às comunidades carentes.

(...)

Na medida em que se consolidava o centro, os trabalhadores gradativamente eram expulsos por meio das desapropriações realizadas às vezes com força policial. (CARVALHEDO; LIRA, 2013 p.3).

O que se observa é que Palmas reproduz o padrão encontrado nas demais cidades brasileiras, negando o direito à moradia à população carente, além de introduzir a segregação social, culminando em diversos atos de despejo, com a expulsão dos moradores para regiões cada vez mais periféricas (CARVALHEDO; LIRA, 2013, p.8).

Corroboram com as lições trazidas, o relato de BESSA acerca da forma que se deu o processo de formação:

A produção territorial da cidade, à revelia dessa legislação, seguiu caminhos próprios, ratificando a não observância das etapas de ocupação definidas no projeto, o alargamento da mancha urbana e o adensamento no distrito de Taquaralto. O estado do Tocantins, como principal agente dessa produção, estabeleceu um padrão espacial de áreas sociais, fundado no status político-econômico-social, que passa a condicionar a própria lógica da urbanização (...) Tal lógica subentende que as áreas próximas ao Palácio Araguaia destinam-se às camadas elitizadas da população, as quadras localizadas nas bordas da terceira e quarta etapas de ocupação estariam destinadas às camadas de renda média e as áreas localizadas na porção sul, junto ao distrito de Taquaralto e aos loteamentos Jardim Aurenny, seriam destinadas às populações de baixa renda. (2018, p.14).

Conforme ensina, a política habitacional e territorial de desigualdade foi introduzida com base no status político-econômico-social, promovendo a elitização dos centros, com a consequente estratificação social baseada em critérios econômicos e sociais, afastando cada vez mais a população de baixa renda.

Ao tratar especificamente do problema histórico de moradia, citando dados da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Habitação (SEMDH), relata que no ano 2000,

havia um déficit de 6.548 moradias, além de existir 21.648 moradias em condições inadequadas (falta de infraestrutura, adensamento excessivo, improviso e problemas fundiários). Embora houvesse diversos programas, o agravamento da situação era contínuo, relatando que em 2010, o déficit habitacional crescera para 10.670 moradias, havendo 35.275 em situação de inadequação (BESSA, 2018, p.16-19).

Ademais, segundo dados disponibilizados no Diário Oficial do Município de Palmas nº 1.791, de 7 de julho de 2017, somente no Programa Minha Casa Minha Vida, Faixa I, havia 13.634 (treze mil e seiscentos e trinta e quatro) famílias cadastradas como aptas e enquadradas nos critérios de participação de sorteio habitacional, em lista de espera da Prefeitura de Palmas.

Finaliza sua análise aduzindo a presença marcante de contradições e conflitos no processo de urbanização, com efeitos nocivos para a população, marcada pela desigualdade de classe e status social:

A análise revela as contraditórias formas de apropriação desse espaço, que perpassou pela desapropriação pública e reapropriação privada, com a mediação do Estado, que utiliza a terra nas barganhas políticas e nos processos de valorização fundiária e imobiliária, tendo como finalidade última a acumulação de poder e de capital, ampliando as contradições e os conflitos. Ademais, expõe os agentes efetivos da produção/reprodução desse espaço e desvela as finalidades que orientaram esse processo, que se materializa concretamente, criando uma morfologia. Tal morfologia, em função do desvirtuamento do projeto da capital, sobretudo o rompimento com as etapas de ocupação propostas, e da voracidade do mercado de terras, responde ao processo de dispersão horizontal, conduzida pelas ações do Estado e dos agentes fundiários e imobiliários, conformando uma cidade espalhada, descontínua e fragmentada, profundamente marcada pelas diferenças de classes e de status social.

Esses processos, desde o início da implantação de Palmas, garantiram, de um lado, o sucesso do mercado de terras e dificultaram, de outro lado, o acesso à terra e à moradia, radicalizando uma perversa segregação residencial e uma profunda fragmentação socioespacial. Em contrapartida, resultaram na criação de arenas/campos de lutas, seja por moradia, por infraestrutura, por equipamentos urbanos, por regularização fundiária, seja pelo direito à cidade e ao espaço. (BESSA, 2018, p.24).

O resultado relatado é o êxito do mercado de terras e o óbice ao acesso à terra e ao direito à moradia adequada, com a segregação social e a fragmentação socioespacial, dando amplo lugar à litigiosidade.

5.1. A POLÍTICA MUNICIPAL APÓS A REURB

Entre os anos de 2016 e 2017, concomitantemente ao surgimento da Lei 13.465 de 2017, foram realizados diversos estudos e levantamento de dados visando à reestruturação e alteração do Plano Diretor do Município de Palmas.

Dentre os levantamentos realizados, há dois diagnósticos que merecem destaque: o primeiro tratou sobre a realidade da política habitacional, evidenciando o déficit de moradia digna, marcada pela segregação da população mais pobre e pela falta de oferta de terra urbanizada (PALMAS, 2017e, p. 109-113).

O segundo tratou do problema fundiário, detectando a presença de diversos núcleos urbanos informais, tanto no perímetro urbano quanto em regiões classificadas como rurais, que, além de gerar condições precárias de moradia para famílias de baixa renda, contribui para o processo de desordenação da expansão urbana, com ocupações esparsas, gerando maiores custos com a implantação de equipamentos públicos, além de acarretar o aumento dos conflitos fundiários (PALMAS, 2017e, p. 117-119).

Tratando de dados mais recentes, em sua pesquisa acerca do processo de regularização urbana na cidade de Palmas-TO e seus efeitos, a pesquisadora Hamistenie Borges relata que segundo mapeamento realizado em 2017, haviam 116 (cento e dezesseis) Áreas Públicas Municipais - APMs ocupadas de forma irregular no município, assim descrevendo:

O município de Palmas apresenta: 116 (cento dezesseis) Áreas Públicas – APMs ocupadas irregularmente, sendo 56 (cinquenta e seis) na região norte, 18 (dezoito) na região central, 45 na região sul e 09 (nove) no distrito de Taquaruçu; 43 (quarenta e três) loteamentos irregulares, sendo 36 (trinta e seis) fora do perímetro urbano e 07 (sete) dentro do perímetro urbano. (2021, p. 88).

Os dados foram obtidos conforme as informações trazidas pela Prefeitura de Palmas. Importante ressaltar que o mapeamento realizado pela Prefeitura de Palmas limitou-se a identificar áreas públicas sob as quais existiam ocupações irregulares, sem indicar eventuais áreas privadas pertencentes aos particulares, nas quais existiam núcleos urbanos informais.

Além disso, em levantamento técnico realizado pelo Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas, foi emitido o documento intitulado “Leitura Técnica: descrição das principais áreas irregulares em Palmas”, no qual foram identificadas as principais áreas irregulares em Palmas, tendo sido mencionados 10 (dez) setores: Jardim Taquari, Irmã Dulce, União Sul, Taquarsussu 2ª etapa, Lago Norte - Região Norte, Loteamento Canaã, Setor Vista Alegre e Novo Horizonte, Santo Amaro, Santa Bárbara e Córrego Machado (Palmas, 2017d).

Dessa forma foi editada no âmbito do Município de Palmas a Lei Complementar nº 378 de 6 de julho de 2017 instituiu o Programa de Regularização Fundiária Sustentável no Município, trazendo nomenclatura semelhante à da Lei da Reurb, com algumas alterações.

Neste sentido, também em julho de 2017 foi promulgada a Lei Complementar nº 379 (Palmas, 2017d) autorizando a regularização fundiária de 94 áreas públicas municipais (APMs), ocupadas de forma irregular, posteriormente ampliada para 96 áreas pela Medida Provisória 397 (Palmas, 2018a).

Importante destacar que a regularização objeto das referidas Leis Complementares Municipal tiveram o condão de abranger tão somente áreas públicas municipais, silente acerca de eventuais áreas privadas passíveis de regularização.

Posteriormente, em 2018 foi instituído, por meio da Lei Complementar nº 400, o Plano Diretor Participativo de Município de Palmas-TO, trazendo novos objetivos para o Plano Diretor, dentre os quais menciona a democratização do acesso à terra, à moradia e aos serviços públicos de qualidade, buscando reverter o processo de segregação socioespacial existente (Palmas, 2018b).

Trouxe ainda em seu Capítulo VII os objetivos para a Política Municipal Habitacional, com novas diretrizes e estratégias, destacando na Seção II as Estratégias da Regularização Fundiária, com três objetivos principais, consistentes na garantia do direito social à moradia como instrumento de inclusão social, no desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e na preservação do meio ambiente equilibrado e recuperação de áreas degradadas, nos termos do art. 192.

Determinou a possibilidade de criação de Zonas Especiais de Interesse Social-ZEIS, compreendendo áreas urbanas destinadas à moradia de interesse social e à regularização fundiária, classificadas em três tipos (art. 191), tendo sido realizado o mapeamento das ZEIS existentes em 2017 conforme a figura nº 1 (Palmas, 2018b)⁶:

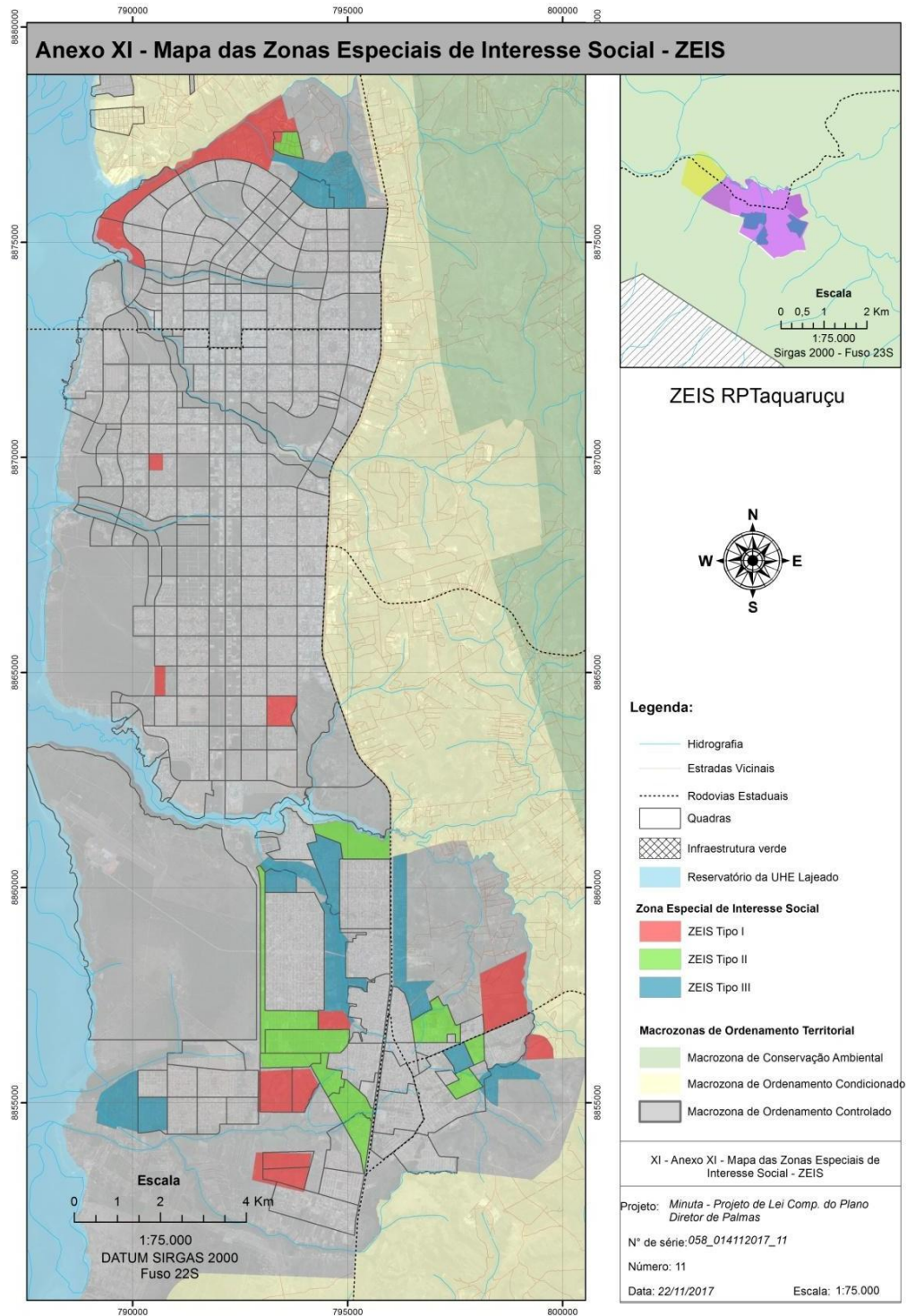
I - ZEIS Tipo 1 – Glebas urbanas, públicas ou particulares, para fins de Loteamentos de Interesse Social, englobando a: ALC NO 33; ALC NO 43; Zeis de expansão norte, parte da ARSO 52, parte da ARSO 122, ARSE 132; ZEIS Palmas Sul - Jardim América I e II; o remanescente do loteamento Lago Sul, área remanescente do Santo Amaro.

II - ZEIS Tipo 2 – Loteamentos regulares sem infraestrutura completa, passível de consórcio e parcerias com o poder público, visando à construção de Habitações de Interesse Social ou regularização urbanística, abrangendo: Morada do Sol – Setores I, II e III; Jardim Janaína; Jardim Aeroporto; Santa Fé – 2ª Etapa; Lago Sul; Jardim Santa Bárbara; Jardim Santa Helena; Jardim Sônia Regina; Jardim Irenilda; Loteamento Recanto das Emas; Loteamento Sonho Meu, com parcela adjacente denominado Mirante da Serra; e Loteamento Sonho Novo;

III - ZEIS Tipo 3 – Loteamentos e ocupações para fins de regularização fundiária, respeitadas as condicionantes ambientais: Irmã Dulce; União Sul; Santo Amaro; Lago Norte; Palmas Norte -

⁶ O mapa apresentado demonstra as Zonas Especiais de Interesse Social identificadas em 2017. Posteriormente, as referidas regiões integraram a Lei Complementar nº 400 de 2018, que instituiu o Plano Diretor Participativo do Município de Palmas-TO.

Shalom, Fumaça e Água Fria; Vila Piauí; Córrego Machado; Setor Saramandaia; Setor Universitário - Taquaruçu 2ª Etapa; Santa Fé; Canaã; Taquari; Praça dos Anjos; chácara Taquaruçu 1ª Etapa no Distrito de Taquaruçu, Vista Alegre e Belo Horizonte. (Palmas, 2018b).



Dessa forma, tanto áreas urbanas públicas quanto particulares podem ser enquadradas como ZEIS, tendo sido inclusive prevista a possibilidade de criação de novas ZEIS no art. 191. (Palmas, 2018b).

O novo Plano Diretor definiu como estratégia a realização do levantamento dos núcleos urbanos informais consolidados existentes no Município de Palmas (art. 194, inciso I), visando a classificação da modalidade de Reurb a ser aplicável e estabelecer as prioridades de atuação. (Palmas, 2018b).

Previu no art. 189 que seria instituído um Banco de Lotes para atender a Política Municipal de Habitação, formado por terrenos advindos de Consórcio Imobiliário e da instituição de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS. (Palmas, 2018b).

Diante da informação das principais áreas detectadas, foi realizada uma pesquisa por meio de consulta ao Diário Oficial do Município de Palmas, visando obter informações sobre atos administrativos publicados no instrumento oficial de publicidade do Poder Público Executivo municipal, com referência aos processos de regularização que tramitaram durante o período de 2020 a 2023.

Foram utilizadas as palavras de pesquisa: 'Reurb', 'Regularização Fundiária Urbana' e 'Regularização Fundiária'. Com a utilização da primeira palavra-chave, 'Reurb', foram encontrados 23 (vinte e três) resultados. Com a utilização da segunda palavra-chave, 'Regularização Fundiária Urbana', foram encontrados 18 (dezoito) resultados. Por último, com a utilização da palavra-chave 'Regularização Fundiária' foram encontrados 282 (duzentos e oitenta e dois) resultados.

Entretanto, a tag de pesquisa que encontrou mais resultados continha todos os atos relacionados ao nome da Secretaria Municipal de Regularização Fundiária, como nomeações, exonerações, e outros atos administrativos sem conexão direta com procedimentos de regularização fundiária urbana instaurados.

Por sua vez, os resultados encontrados utilizando a tag 'Regularização Fundiária' que continham relação com processos de regularização fundiária urbana - Reurb, também possuíam a tag 'Reurb' no corpo de seu texto.

Dessa forma, foram encontrados quatro núcleos urbanos informais com processo de regularização fundiária declarado concluído pelo Poder Executivo Municipal, dois dos quais integraram a Leitura Técnica realizada (Palmas, 2017d), anteriormente ao novo Plano Diretor

Municipal (Palmas, 2018b), a saber, o Lago Norte, o Jardim Canaã, o Taquarussu 1ª Etapa e o Setor Universitário⁷.

Acerca do Setor Lago Norte, o diagnóstico realizado pela Leitura Técnica previa diversas metas para a urbanização de cada área, conforme as necessidades de cada núcleo urbano identificado. Verifica-se, por exemplo, que no caso do setor Lago Norte, foram identificados os óbices ao processo de regularização, tendo o diagnóstico apontado sua complexidade. Veja-se:

5. LAGO NORTE.

O setor denominado Lago Norte é uma ocupação irregular, não havendo um projeto de micro parcelamento (loteamento) aprovado pelo município, não tendo autorização e sendo iniciado através da subdivisão irregular das chácaras pelos chacareiros com a venda ilegal destes lotes. Na legislação brasileira (Lei no 6.766/1979) e na lei de Parcelamento do Solo do município de Palmas, a infraestrutura de um loteamento urbano, ou seja, asfalto, luz, água e áreas públicas para equipamentos, é de responsabilidade do loteador.

Outro ponto importante a se observar é que, apesar da proximidade às áreas urbanas vizinhas, o setor Lago Norte não está inserido no Perímetro Urbano de Palmas, estando inteiramente na Zona Rural do município, não sendo permitido ali, pelo regramento atual, parcelamentos com características urbanas.

O processo de regularização da área é complexo pois:

- Existem diversos problemas fundiários na área;
- Necessidade de elaboração de estudos ambientais;
- Necessidade de elaboração de diretrizes urbanísticas considerando o prolongamento das Avenidas NS-2, Teotônio Segurado, NS-8 e NS-10;
- Necessidade de inserir a área no perímetro urbano (alteração do Plano Diretor).

A área de 88,1263 hectares está inserida dentro da matrícula no 2.756 do loteamento rural denominado Água Fria de propriedade do Estado do Tocantins. (Palmas, 2017d)

Dessa forma, no caso do setor mencionado, verifica-se que o mesmo foi inserido no novo Plano Diretor de 2018, tendo sido inserido na ZEIS tipo 3, conforme demonstrado no rol acima indicado. (Palmas, 2018b).

O diagnóstico em questão destacou a necessidade de solução de problemas ambientais e urbanísticos para a consecução do processo de regularização fundiária do núcleo urbano, além das questões fundiárias, que se referem, principalmente, à titulação dos ocupantes.

O referido Processo Administrativo de Regularização Fundiária tramitou na Prefeitura sob o nº 2017059185, tendo sido concluído em 19 de julho de 2023, conforme

⁷ O documento mencionado compõe um conjunto de produções utilizadas para subsidiar o projeto do Novo Plano Diretor de Palmas-TO, tendo sido publicado em ambiente oficial e descrito como um relatório elaborado por equipe técnica de empresa contratada, tendo sido publicada pelo Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas como documento de estudo de revisão do Plano Diretor de Palmas -TO.

Decisão de Conclusão da Regularização Fundiária constante no Diário Oficial do Município de Palmas nº 3.265 de 20 de julho de 2023 (Palmas, 2023d).

Segundo o relatório da própria decisão que declarou concluído o Procedimento de Regularização Fundiária de Interesse Social do Núcleo Urbano Informal denominado Setor Lago Norte, haviam, no momento da prolação da decisão, diversas irregularidades ambientais e urbanísticas, tais como a existência de erosões em áreas de entorno de moradias, tratamento inadequado dos resíduos, ausência de fornecimento de serviço público de esgotamento sanitário e a existência de 38 ocupações em áreas de preservação permanente - APP. Veja-se:

O Projeto de Regularização Fundiária - PRF indica que há no núcleo urbano informa a ser regularizado algumas desconformidades ambientais e urbanísticas, a saber: a. **Existência de ocupações predominantemente de alvenaria, em parte das áreas de preservação permanente**, algumas inclusive muito próximas a vertente hídrica e/ou áreas úmidas; b. Existência de solo exposto aos processos de escoamento superficial, devido à remoção de parte da vegetação nativa das APPs tanto do Córrego Brejão quanto do Cachimbo; c. **Existência de erosões em áreas adjacentes ao córrego, principalmente no entorno das moradias instaladas nas APPs**, onde a declividade concomitante à existência de solo exposto, propiciam a formações de Erosões principalmente do tipo Sulco, porém há ainda um processo ocorrente de erosão do tipo fluvial no leito dos dois córregos identificados no Setor Lago Norte, decorrente principalmente do elevado volume de água conduzidos até os córregos pela drenagem das águas pluviais dos logradouros existentes nessas regiões, que além de estarem provocando o assoreamento em alguns pontos do leito dos córregos também estão promovendo a exposição de raízes da vegetação local e tombamento de algumas árvores; d. **Deposição de resíduos e/ou rejeitos (“lixo”) em áreas inadequadas**; e. **Ausência de esgotamento público sanitário** havendo ainda número considerado de fossas rudimentares, de apenas um compartimento, instaladas no Setor; f. **Existência de 38 ocupações localizadas em Áreas de Preservação Permanente (APPs)**, onde 50% estão totalmente em APPs e os outros 50% parcialmente inseridas nas Áreas de Preservação Permanente. (Palmas, 2023d, p.15, grifo nosso).

Além disso, conclui o procedimento com base em propostas genéricas e futuras acerca das soluções dos problemas ainda existentes no núcleo urbano:

Foram apresentadas **propostas de solução das questões ambientais** (Inc. VI do art. 35 da Lei nº 13.465/2017), a saber: a. Que seja solicitado um estudo para a Secretaria Municipal de Infraestrutura para ampliar e redimensionar os dissipadores de energia alocados nos córregos cachimbo e brejão pois os existentes na rede de drenagem atualmente não está atendendo ao volume de drenagem existente na região **havendo muitos problemas de erosão, assoreamento e remoção da vegetação** pela força das águas pluviais durante os períodos chuvosos; b. **Remoção e/ou realocação das 38 ocupações existentes em áreas de preservação permanente (APPs)**, ou apresentação de **Laudo geológico/hidrogeológico de sondagens com mapeamento das áreas de risco de erosão, desmoronamento e inundação** acompanhados de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), em conformidade com o Art. 39 da Lei Federal 13.465/2017, comprovando que não há riscos eminente pela ocupação dessas áreas por moradias; c. Proceder juntamente com equipe da Fundação de Meio Ambiente e Secretaria de Infraestrutura a **elaboração e execução de um Projeto de Recuperação de Área degradada** como meio de mitigar os efeitos da degradação oriunda do processo de ocupação desordenada, visando principalmente a recomposição da vegetação nativa, a contenção das erosões, atenuar os processos de assoreamento e a remoção de resíduos/ rejeitos depositados em locais inadequados como leitos dos córregos e entorno das APPs; d. **Estabelecer um cronograma de instalação de sistema de coleta e tratamento do**

esgotamento sanitário, coletivo ou individual em conformidade com o disposto nos Arts. 35 e 36 da Lei nº 13.465/2017(Palmas, 2023d, p.15-16, grifo nosso).

Verifica-se que a referida decisão faz menção de medidas futuras a serem adotadas por outros órgãos do ente municipal, sem trazer ações concretas efetivamente implementadas pelo ente responsável, quedando-se a indicar uma possível apresentação futura.

De forma contraditória, a decisão exarada pelo ente público municipal destaca a persistência dos problemas diretamente ligados ao aperfeiçoamento do processo de regularização fundiária do núcleo urbano, e o conclui.

Para finalizar, argumenta ser possível a regularização do Núcleo Urbano Informal, esclarecendo que o cronograma de obras essenciais será elaborado em momento posterior, conforme a conveniência e oportunidade. Veja-se:

Assim, entendemos ser possível a realização da regularização do Núcleo Urbano Informal, e que no **cronograma das obras essenciais, os quais será elaborado em momento oportuno**, sejam incluídas as demandas acima indicadas.

O núcleo urbano informal a ser regularizado, Setor Lago Norte, já possui rede de distribuição de água e rede de distribuição de energia elétrica, dessa forma, desnecessária a realização dessas infraestruturas essenciais.

A Secretaria Municipal de Assuntos Fundiários do Município de Palmas é a responsável pela condução da regularização fundiária em âmbito municipal, e a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Públicos - SEISP é a Secretaria responsável pela execução de obras de infraestrutura no território do município.

Assim, considerando que a SEISP possui cronograma próprio de execução de obras de infraestrutura essencial, em especial, implantação de drenagem pluvial, asfalto, calçadas e meio fio, **entendemos que o cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial pode ser apresentado em momento oportuno**, haja vista não ser elaborado pela Secretaria de Assuntos Fundiários.

O PRF indicou ser desnecessária a apresentação de cronograma físico de compensações urbanísticas, ambientais e outras, haja vista que para a regularização do Núcleo Urbano Informal não há necessidade de compensações urbanísticas, ambientais e outras

Nesta oportunidade, considerando todo o exposto, aprovo o Procedimento de Regularização Fundiária resultante do processo de Regularização Fundiária de Interesse Social do Núcleo Urbano Informal denominado Setor Lago Norte, Município de Palmas/TO.

Quanto aos ocupantes, **o Município apresentará** juntamente à CRF – Certidão de Regularização Fundiária a **listagem única dos ocupantes, possuidores e interessados, indicando os beneficiados pela REURB-S, pela REURB-E** e demais imóveis, os quais não foi possível fazer a indicação dos ocupantes, além das unidades desocupadas e não comercializadas.

Diante do exposto, **DECLARO CONCLUÍDO o Procedimento de Regularização Fundiária de Interesse Social do Núcleo Urbano Informal denominado Setor Lago Norte**, Município de Palmas/TO, nos termos do art. 40 da Lei nº 13.465/2017 e art. 37 do Decreto nº 9.310/2018. (Palmas, 2023d, p.16, grifo nosso).

Fundamenta a finalização do processo de regularização fundiária na divisão de atribuições entre as Secretarias de Governo, indicando que, uma vez que a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Públicos - SEISP será a responsável pela elaboração de

cronograma e execução das obras, não seria necessária a manutenção do procedimento de regularização.

Finaliza tratando da questão referente à titulação futura dos ocupantes, a ser apresentada pelo Município em momento posterior, concluindo o procedimento administrativo.

A atuação do ente público municipal no caso do setor Lago Norte denota flagrante incoerência e desconformidade com os próprios atos praticados em momento anterior, promovendo a interrupção prematura do processo de regularização fundiária do núcleo urbano informal, sem atender os requisitos mínimos definidos pela Lei 13.465 de 2017.

Tal conduta demonstra falha grave na forma conduzida pelo Poder Público Municipal, violando diversas previsões trazidas pela Lei da Reurb e na própria Lei Complementar Municipal nº 378 de 2017 (Palmas).

Dentre as discrepâncias observadas, destaca-se a falta dos elementos mínimos do Projeto de Regularização Fundiária trazidos pela Lei 13.465. Veja-se:

Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:

I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;

II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;

III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;

IV - **projeto urbanístico;**

V - **memoriais descritivos;**

VI - **proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;**

VII - **estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;**

VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;

IX - **cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial**, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e

X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.

Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso. (Brasil, 2017).

Continua esclarecendo a Lei da Reurb que o documento final do processo de regularização fundiária, a saber, a Certidão de Regularização Fundiária - CRF, será expedida pelo município apenas no final do procedimento de Reurb, sendo constituído de projeto de

regularização fundiária aprovado, bem como de termo de compromisso referente à sua execução, além da listagem dos ocupantes, devidamente qualificados.

Art. 11 (...) V - Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos; (Brasil, 2017)

De forma diversa, verificou-se que o processo de regularização do Núcleo Urbano Informal denominado Lago Norte foi concluído de forma prematura e abrupta, devendo ter sido realizada não apenas a apresentação de projeto de regularização fundiária contendo elementos mínimos, mas sua devida aprovação, acrescida de termo de compromisso assinada pelo ente responsável pelas obras.

Neste mesmo sentido, o Processo Administrativo nº 2019086131 que tratava da Reurb-S do núcleo urbano informal denominado Loteamento Jardim Canaã foi concluído, conforme decisão publicada no DOM nº 3.187 de 23 de março de 2023 (Palmas, 2023c, p. 17-18).

A decisão menciona a existência de áreas de risco de inundação, e, embora reconheça a necessidade emissão de laudo geológico acerca de possíveis áreas incompatíveis com a habitação, sequer menciona estudo técnico ambiental e de risco.

Veja-se:

4. O Projeto de Regularização Fundiária - PRF indica que há no núcleo urbano informa a ser regularizado algumas **desconformidades ambientais**. Foi constatada a existência de um córrego e determinado os limites das Áreas de Preservação Permanente conforme prevê o código florestal brasileiro por meio da lei federal 12.651/2012, porém foram identificados nas vistorias a existência de **áreas com presença de encharcamento do solo e portanto sujeitas a inundações, podendo causar riscos pela ocupação nestes locais sobretudo a estabilidade das construções e/ou impossibilidade de instalação de fossas sépticas sem que haja a contaminação do solo e lençol freático**. Havendo, portanto, a necessidade da realização de estudos de sondagens, mapeamento das áreas de risco de inundação e posterior emissão de laudo geológico que possibilitem a delimitação exata dessas áreas impróprias para serem habitadas, e nesse contexto, as quadras consolidadas que tem seus limites confrontantes com às APPs: chácaras 98A com matrícula 19.843 (Todas as quadras), chácaras 100 com matrícula 17.134 (Quadras confrontantes às APPs), e chacara 103 com matrícula 17.237 (Quadras confrontantes às APPs), foram demarcadas para regularização posterior a conclusão dos estudos geológicos/hidrogeológicos, para que seja possível identificar quais lotes mesmo nos períodos de maior frequência e intensidade de chuvas durante o ano não apresentam problemas com infiltração e percolação hídrica, e conseqüentemente não apresentem riscos de inundação em todo período do ano. (Palmas, 2023c, p. 17, grifo nosso).

Dessa forma, embora reconheça a necessidade de realização de estudo técnico ambiental e estudo técnico para situação de risco, sem efetua-los, encerra o processo

prematuramente, em desacordo flagrante aos incisos VI, VII, VIII e IX do art. 35 da Lei 13.465 (Brasil, 2017).

De forma semelhante, ao tratar do procedimento de Reurb-S do núcleo urbano denominado Loteamento Taquarussu 1ª Etapa, Processo Administrativo nº 2019042249, decidiu pela sua conclusão por meio de decisão publicada no Diário Oficial do Município de Palmas nº 3.149, tendo no corpo de sua decisão diversas informações incompatíveis com seu encerramento. Veja-se:

O Projeto de Regularização Fundiária - PRF indica que há no núcleo urbano informa a ser regularizado algumas **desconformidades ambientais**, em especial em uma área de Preservação Permanente e em uma área central, essa, compreendida como áreas ambientalmente sensíveis com risco de inundação.

O PRF indica que, “com exceção da área objeto de estudo específico [área central no núcleo], a área restante do loteamento Chácara nº 52 poderá ter sua aprovação pela Comissão de Regularização Fundiária e ser levada a registro separadamente”.

Foi proposto que para que essa área possa ser avaliada e compor o Projeto de Regularização Fundiária, é necessário que sejam realizados estudos específicos, em especial, estudos hidrológicos e outros.

Assim, entendemos ser possível a realização da regularização do Núcleo Urbano Informal, deixando para momento oportuno a regularização (se possível) da área de risco, a qual ficou classificada como “Remanescente” no Projeto Urbanístico elaborado. (Palmas, 2023b, grifo nosso).

No caso do Loteamento Taquarussu 1ª Etapa, verifica-se ter sido apresentado o projeto com os demais requisitos mínimos mencionados na Lei da Reurb. Entretanto, encerra o processo omitindo-se em relação à área em situação de risco, mesmo após a identificação da necessidade de sua realização, conforme previsão do inciso VII do art. 35 da Lei (Brasil, 2017).

Semelhantemente, o Processo Administrativo nº 2017059183 que tratava da Reurb-S do núcleo urbano informal conhecido como Setor Universitário foi concluído em situação semelhante em 1 de dezembro de 2023, conforme se depreende do Diário Oficial do Município de Palmas nº 3.355 de 4 de dezembro de 2023 (Palmas, 2023f, p.13).

No caso do núcleo Setor Universitário, avança elencando diversas propostas de solução aos problemas identificados, entretanto, tais propostas se reduzem a produção futura de projetos:

I. Infraestrutura urbana

- **Desconformidade:** Ausência de pavimentação e/ou pavimentação deteriorada, ausência calçadas, meio fio e sinalização viária, e ausência de drenagem pluvial subterrânea (microdrenagem).
- **Proposta de solução:** Elaboração de projeto básico com memorial descritivo, memorial de cálculo, plantas e cronograma físico-financeiro, além dos projetos executivos de infraestrutura, por meio próprio ou por contratação, e implantação de toda a infraestrutura, composta de asfalto,

calçadas e meio fio, rede de drenagem pluvial subterrânea (microdrenagem) e pontos de lançamento de drenagem.

(...)

Esgotamento sanitário

- Desconformidade: Ausência de rede de esgotamento sanitário;
- Proposta de solução: Que seja elaborado projeto básico com memorial descritivo, memorial de cálculo, plantas e cronograma físico-financeiro, além dos projetos executivos da rede de esgotamento sanitário, por meio próprio o por contratação, com vistas a implantação do sistema de esgotamento sanitário. (Palmas, 2023f, p. 13).

Observa-se que a solução apresentada deixa a cargo de outro setor em momento futuro a sua eventual concretização, sem atender, novamente, aos requisitos legais para a elaboração do Projeto de Regularização Fundiária, indispensável à conclusão do procedimento da Reurb.

Verifica-se que a lei municipal, por sua vez, traz diversos requisitos para o referido projeto de regularização fundiária, sendo indispensável a observância dos elementos mínimos para sua elaboração. Veja-se:

Art. 23. O projeto de regularização fundiária sustentável deve conter no mínimo:

I - o **diagnóstico** do parcelamento do solo que contemple, em especial, os seguintes aspectos:

- a) localização e prazo de ocupação da área;
- b) natureza das edificações existentes;
- c) acessibilidade por via oficial de circulação;
- d) situação física e social, adensamento, obras de infraestrutura, equipamentos públicos urbanos ou comunitários instalados na área e no raio de 1 (um) km de seu perímetro; e
- e) ocupação das áreas de risco e interferências ambientais que indiquem a irreversibilidade da posse;

II - a proposta técnica e urbanística para o parcelamento do solo, que defina, ao menos:

- a) **as parcelas a serem regularizadas, ou, quando houver necessidade, remanejadas;**
- b) as vias de circulação existentes ou projetadas e sua integração com o sistema viário adjacente, bem como as áreas destinadas a uso público, quando possível;
- c) **a solução para relocação da população, se necessária;**
- d) as medidas para garantir a sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as formas de compensação, quando for o caso;
- e) **as condições para garantir a segurança da população em relação a inundações, erosão e deslizamento de encostas;**
- f) **a necessidade de adequação da infraestrutura básica;**
- g) **a enumeração das obras e serviços previstos;** e
- h) **o cronograma físico-financeiro de obras e serviços** a serem realizados, acompanhado das respectivas planilhas de orçamento;

(...)

§ 1º O projeto de regularização fundiária deve ser assinado por profissional habilitado, com anotação ou registro de responsabilidade técnica, emitida pelos Conselhos Profissionais, CREA ou CAU, e pelo titular da iniciativa de regularização, os quais se responsabilizarão perante a lei.

§ 2º Nas hipóteses de regularização fundiária requeridas por cooperativas habitacionais, associações de moradores ou outras associações civis, o Poder Executivo Municipal poderá elaborar, sem custos aos beneficiários, os documentos referidos no caput deste artigo, segundo critérios estabelecidos pela CRF, que decidirá sobre a concessão do benefício em cada caso solicitado. (Palmas, 2017c).

Pela leitura sistemática de ambas as leis, verifica-se que o referido procedimento administrativo não cumprira os requisitos mínimos para a declaração de conclusão do processo de regularização fundiária, sendo imprescindível a apresentação do adequado projeto de regularização fundiária com todos os elementos acima transcritos, cuja ausência, obsta sua conclusão.

Ademais, observa-se que o art. 40 da Lei 13.465 elenca os requisitos necessários para o procedimento de conclusão da Reurb:

Art. 40. O pronunciamento da autoridade competente que decidir o processamento administrativo da Reurb deverá:

I - indicar as intervenções a serem executadas, se for o caso, conforme o projeto de regularização fundiária aprovado;

II - aprovar o projeto de regularização fundiária resultante do processo de regularização fundiária; e

III - identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais.

Art. 41. A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da regularização que **deverá acompanhar o projeto aprovado e deverá conter, no mínimo:**

I - o nome do núcleo urbano regularizado;

II - a localização;

III - a modalidade da regularização;

IV - as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma;

V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver;

VI - a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação. (Brasil, 2017, grifo nosso).

Entretanto, observa-se que, em se tratando de Reurb-S nos casos encontrados no Diário Oficial do Poder Público Municipal, não foram atendidos os requisitos mínimos para a conclusão da Reurb, ocorrendo o encerramento de forma precoce e irregular.

Cumprir destacar que nos casos em que a Reurb for classificada como sendo de Interesse Social, ou seja, Reurb-S, os custos pela elaboração e execução do projeto de regularização fundiária competem ao ente público municipal.

Diversamente, quando se tratou de Reurb-E, decisão proferida no Diário Oficial do Município de Palmas nº 3.278 de 08 de agosto de 2023, para declarar a conclusão do procedimento de regularização fundiária do Núcleo Urbano Informal, denominado Zuzu Park, menciona a presença de diversos requisitos:

4. No processo constam documentos e estudos conforme requerido no Art. 35 da Lei nº 13.465/2017, a saber: Memorial descritivo (fls. 60-70 – Inc. V do Art. 35); Planta do imóvel georreferenciado (fls. 78 – Inc. II do Art. 35); Projeto Urbanístico (fls. 110-111 – Inc. IV do Art. 35); estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental (fls. 104-108; 126-128; 204-214 – Inc. III do Art. 35); estudo técnico ambiental (fls. 132-140 – Inc.

VIII do Art. 35); estudo técnico para situação de risco (fls. 10-16; 215-231 – Inc. VII do Art. 35); cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais (fls. 188 – Inc. IX do Art. 35). Assim, há indicação de que há desconformidades ambientais e urbanísticas no imóvel objeto da Regularização Fundiária. (Palmas, 2023e, p. 10).

Verifica-se pela leitura dos processos mencionados que, atualmente, são adotados requisitos diferentes para a prolação de decisão no âmbito administrativo que declare a conclusão de processo de regularização fundiária por parte do ente público municipal

Como se observa, no caso de Reurb de Interesse Específico, Reurb-E, no qual os custos cabem aos particulares, foram exigidos diversos documentos, previstos tanto na Lei 13.465 (Brasil, 2017) quanto na Lei Complementar nº 378 (Palmas, 2017c).

Enquanto isso, no caso em que a responsabilidade pelos custos recaía sobre o ente público municipal, houve a conclusão do procedimento sem atenção aos requisitos essenciais, postergando qualquer obrigação para outras gestões, tanto no sentido de outros órgãos quanto no sentido de outros períodos, sem qualquer previsão de tempo para a efetiva conclusão do processo de regularização.

Dessa forma, concluí-se que a postura adotada pelo ente público municipal não promove a efetiva regularização fundiária urbana nos casos em que é o responsável pelos custos de sua implementação, reduzindo-se a tramitar questões formais, sem a implantação das demais medidas previstas em lei para a política de regularização fundiária urbana.

Ademais, ressalta-se ainda que após as alterações trazidas pelo novo Plano Diretor, não houve a devida tratativa dos problemas identificados, não existindo qualquer divulgação de diagnóstico oficial por parte do Poder Público Municipal de Palmas - TO, tanto relacionada às Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS instituídas no advento do Plano Diretor de 2018, quanto em relação aos núcleos urbanos informais existentes no período, bem como em relação aos eventuais novos núcleos urbanos informais instalados na Capital do Estado.

5.2. ANÁLISE DO PERÍODO DE 2020 A 2023 COM BASE NO PLANO PLURIANUAL E PRESTAÇÕES DE CONTAS

Preliminarmente, conforme já mencionado, é importante ressaltar que não há dados disponíveis em ambiente público da Prefeitura de Palmas contendo quantitativo atualizado de núcleos urbanos informais existentes na capital, nem mesmo acerca do número de processos

de Reurb requeridos, instaurados, aprovados ou rejeitados, bem como o seu andamento, qualquer que seja a modalidade.

Diante disso, passou-se a uma análise comparativa entre previsões realizadas em lei orçamentária e dados acerca dos valores efetivamente gastos na realização de políticas públicas de regularização fundiária.

Inicialmente, analisaremos aspectos contidos nas leis orçamentárias do período de 2020 a 2023, em seguida, faremos uma análise comparativa acerca das políticas previstas e orçamento utilizado na área de previsão.

Na Lei nº 2.374 (Palmas, 2018c) que estipulou o Plano Plurianual para 2018 a 2021, dentre as medidas para a realização de regularização fundiária, previu-se a desapropriação de 1.800.000m² (hum milhão e oitocentos mil metros quadrados) para a realização, bem como a regularização de 6000 assentamentos precários consolidados até 2021, tendo sido definida a meta de 2.000 assentamentos regularizados em 2018, 1.500 assentamentos regularizados em 2019, 1.500 assentamentos regularizados em 2020 e 1.000 assentamentos regularizados em

Objetivo							
940001	Promover o ordenamento urbano, por meio do controle, atualização e aperfeiçoamento dos instrumentos urbanísticos fiscais, de forma a garantir o cumprimento dos princípios do estatuto da cidade e do Plano Diretor de Palmas.						
Unidade: 9400 - SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SERVIÇOS REGIONAIS							
Meta	Regionalização	Unidade de Medida	2018	2019	2020	2021	
940001001 Promover a desapropriação 1.800.000 M ² de áreas que atenda o interesse público até 2021.	Municipal	Metro Quadrado	800.000,00	500.000,00	300.000,00	200.000,00	
940001002 Regularizar 6.000 assentamentos precários consolidados que serão beneficiados com a titularização e regularização urbanística até 2021.	Municipal	Unidade	2.000,00	1.500,00	1.500,00	1.000,00	

2021. Veja-se:

Dessa forma, percebe-se que a previsão de desapropriações para os anos de 2020 e 2021 previam o montante de 500.000 m² de áreas que atendessem o interesse público, com finalidades específicas voltadas para a regularização, para atingir o total dos 1.800.000 m² previstos para o quadriênio.

Além disso, previu-se a regularização de 2.500 (dois mil e quinhentos) assentamentos precários consolidados somente em 2020 e 2021, a serem beneficiados tanto com a titulação dos seus ocupantes, quanto por medidas de regularização urbanística, do total de 6.000 assentamentos precários consolidados⁸.

⁸ A terminologia utilizada, a saber: assentamento humano, foi utilizada pela Lei 13.465 de 2017 para definir o conceito de núcleo urbano. Assim, o art. 11, inciso I, da referida lei define como núcleo urbano o “assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração

Continuando, em 2020, a Lei nº 2.542 (Palmas, 2020, p. 81), por sua vez, revisou o Plano Plurianual de 2020 e 2021, ampliando para 2.800.000m² a previsão de desapropriação de áreas de interesse público até 2021, com finalidades específicas para a regularização fundiária urbana, no âmbito da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Regularização Fundiária e Serviços Regionais, com desapropriação de 500.000 m² (quinhentos mil metros quadrados) para o ano de 2020 e 500.000 m² (quinhentos mil metros



PREFEITURA DE PALMAS
CASA CIVIL DO MUNICÍPIO DE PALMAS
ANEXO I À LEI Nº 2.542, DE 9 DE JANEIRO DE 2020.
Programas Temáticos 2020-2021

940001001	Promover a desapropriação de 2.800.000 M ² de áreas que atendam o interesse público até 2021.			Municipal	Metro Quadrado	500.000,00	500.000,00		
940001002	Regularizar 6000 assentamentos precários consolidados que serão beneficiados com a titularização e regularização urbanística até 2021.			Municipal	Unidade	1.500,00	1.000,00		
Ações Orçamentárias									
Tipo	Cód.	Ação	Produto	Unidade de Medida	Meta Física		Meta Financeira		
					2020	2021	2020	2021	
Atividade	4377	Regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares	Assentamento regularizado	Metro	1.000.000	1.000.000	47.700	52.470	
Atividade	4408	Aprimoramento das atividades urbanísticas	Atividade urbanística aprimorada	Porcentagem	100	100	24.700	27.170	
Atividade	4426	Manutenção do consorcio intermunicipal do lago	Consortio mantido	Porcentagem	100	100	2.000	2.200	
Atividade	4453	Manutenção de recursos humanos de desenvolvimento urbano	Servidor mantido	Unidade	70	70	2.767.300	2.794.973	
Atividade	4506	Desapropriação de áreas de interesse publico	Área desapropriada	Metro Quadrado	500.000	500.000	1.623.090	1.785.399	
Atividade	4547	Fiscalização de obras e posturas	Fiscalização realizada	Porcentagem	100	100	34.700	38.170	
Valor total do objetivo							4.499.490	4.700.382	

quadrados) para o ano de 2021.

Além disso previu a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares de 1.000.000m² (hum milhão de metros quadrados) para o ano de 2020, bem como de 1.000.000m² (hum milhão de metros quadrados) de assentamentos em 2021.

Para tanto, previu a destinação do orçamento para gastos com desapropriação de áreas de interesse público no importe de R\$ 1.623.090 (hum milhão e seiscentos e vinte e três mil e noventa reais) para o ano de 2020 e R\$ 1.785.399 (hum milhão e setecentos e oitenta e

mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural” (Brasil, 2017).

cinco mil e trezentos e noventa e nove reais) para o ano de 2021 (Palmas, 2020, p. 49), conforme imagem acima.

Em análise à Prestação de Contas do Município de Palmas do ano de 2020 (Palmas, 2020, p.302), verifica-se a destinação de receita específica para a realização de desapropriações de áreas de interesse público, tendo sido realizada a dotação orçamentária⁹ inicial de R\$ 1.623.090,00 (hum milhão e seiscentos e vinte e três mil e noventa reais), posteriormente, ocorreria a redução de R\$ 498.050,00 (quatrocentos e noventa e oito mil e cinquenta reais), restando uma dotação de R\$ 1.125.040,00 (hum milhão e cento e vinte e cinco mil e quarenta reais). Veja-se:

TÍTULOS	DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA						EMPENHADO		SALDO DOTAÇÃO	LIQUIDADO		PAGO		DESPESAS A PAGAR
	INICIAL	ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA / MOV. GDO	CREDITO SUPLEMENTAR	CREDITO ESPECIAL / EXTRAORDINÁRIO	REDUÇÃO	DOTAÇÃO ATUALIZADA	NO PERÍODO	ACUMULADO		NO PERÍODO	ACUMULADO	NO PERÍODO	ACUMULADO	
Desapropriação de áreas de interesse publico														
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS PESSOA FISICA	800.000,00	750.000,00	0,00	0,00	-498.050,00	1.051.950,00	30.742,90	30.742,90	1.021.207,10	30.742,90	30.742,90	30.742,90	30.742,90	0,00
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS PESSOA JURIDICA	323.090,00	-300.000,00	0,00	0,00	0,00	23.090,00	0,00	0,00	23.090,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
OBRIGACOES TRIBUTARIAS E CONTRIBUTIVAS		20.000,00	0,00	0,00	0,00	20.000,00	13.537,49	13.537,49	6.462,51	13.537,49	13.537,49	13.537,49	13.537,49	0,00
AQUISICAO DE IMOVEIS	500.000,00	-470.000,00	0,00	0,00	0,00	30.000,00	0,00	0,00	30.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ressse publico	1.623.090,00	0,00	0,00	0,00	-498.050,00	1.125.040,00	44.280,39	44.280,39	1.080.759,61	44.280,39	44.280,39	44.280,39	44.280,39	0,00

Quando observado o empenho¹⁰ de despesas, verifica-se que do valor total dotado, tão somente a quantia de R\$ 44.280,39 (quarenta e quatro mil e duzentos e oitenta reais e trinta e nove centavos) foram efetivamente utilizadas no período, o que significa uma devolução do saldo de R\$ 1.080.759,61 (hum milhão e oitenta mil e setecentos e cinquenta e nove reais e sessenta e um centavos) aos cofres públicos do ente municipal.

Embora o relatório de prestação de contas não relate as causas da não utilização da verba pública destinada, fica demonstrada a não utilização do orçamento destinado à referida área, indicando um déficit na implementação da política pública específica no período.

⁹ O termo “Dotação Orçamentária” compreende, segundo o Glossário de Termos Orçamentários do Congresso Nacional, a “Autorização de despesas expressa em valores monetários pela LOA para atender a uma determinada programação orçamentária”. (Congresso Nacional, p. 44, 2020).

¹⁰ O termo “Empenho” compreende o “Primeiro estágio da execução da despesa pública que se caracteriza pelo ato emanado de autoridade competente que compromete parcela de dotação orçamentária disponível.” (Congresso Nacional, p. 40, 2020).

Prosseguindo, quando analisado o relatório de Prestação de Contas do Município de Palmas relativo ao ano de 2021, quanto a gastos com desapropriações por interesse público, verifica-se que foi destinado orçamento de R\$ 325.500,00 (trezentos e vinte e cinco mil e quinhentos reais), entretanto, houve o empenho tão somente de R\$ 4.142,18 (quatro mil e cento e quarenta e dois reais e dezoito centavos), restando um saldo de R\$ 321.357,82 (trezentos e vinte e um mil e trezentos e cinquenta e sete reais e oitenta e dois centavos), demonstrando novamente a não utilização do orçamento, sem menção das razões no relatório.

TÍTULOS	DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA						EMPENHADO		SALDO DOTAÇÃO	LIQUIDADO		PAGO		DESPESAS A PAGAR
	INICIAL	ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA / MOV. QDD	CREDITO SUPLEMENTAR	CREDITO ESPECIAL / EXTRAORDINÁRIO	REDUÇÃO	DOTAÇÃO ATUALIZADA	NO PERÍODO	ACUMULADO		NO PERÍODO	ACUMULADO	NO PERÍODO	ACUMULADO	
Desapropriação de áreas de interesse público														
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA	1.000,00	-1.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA		0,00	320.000,00	0,00	0,00	320.000,00	2.351,21	2.351,21	317.848,79	2.351,21	2.351,21	2.351,21	2.351,21	0,00
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	1.000,00	-1.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
OBRIÇACOES TRIBUTARIAS E CONTRIBUTIVAS		2.000,00	2.500,00	0,00	0,00	4.700,00	1.790,97	1.790,97	2.909,03	1.790,97	1.790,97	1.790,97	1.790,97	0,00
ADQUIÇÃO DE IMOVEIS	1.000,00	-200,00	0,00	0,00	0,00	800,00	0,00	0,00	800,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ressa pública	3.000,00	0,00	322.500,00	0,00	0,00	325.500,00	4.142,18	4.142,18	321.357,82	4.142,18	4.142,18	4.142,18	4.142,18	0,00

Veja-se:

Observou-se ainda que no ano de 2021, com despesa pública de Regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, houve a dotação orçamentária inicial de R\$848.500,00 (oitocentos e quarenta e oito mil e cinzentos reais), com posterior redução para R\$254.250,55 (duzentos e cinquenta e quatro mil e duzentos e cinquenta reais e cinquenta e cinco centavos), tendo sido empenhado, efetivamente, o valor de R\$133.986,24 (cento e trinta e três mil e novecentos e oitenta e seis reais e vinte e quatro centavos), restando saldo de R\$120.264,31 (cento e vinte mil e duzentos e sessenta e quatro reais e trinta e um centavos) (Palmas, 2021, p.260).

TÍTULOS	DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA						EMPENHADO		SALDO DOTAÇÃO	LIQUIDADO		PAGO		DESPESAS A PAGAR
	INICIAL	ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA / MOV. QDD	CREDITO SUPLEMENTAR	CREDITO ESPECIAL / EXTRAORDINÁRIO	REDUÇÃO	DOTAÇÃO ATUALIZADA	NO PERÍODO	ACUMULADO		NO PERÍODO	ACUMULADO	NO PERÍODO	ACUMULADO	
115	URBANISMO													
122	ORDENAMENTO TERRITORIAL													
1120	Planejamento Urbano													
4377	Regularização fundiária de assentamentos urbanos													
130.00.00.00.0000	001000199	40.000,00	0,00	0,00	0,00	1.500,00	38.500,00	34.510,00	34.510,00	3.990,00	34.510,00	34.510,00	34.510,00	0,00
130.00.00.00.0000	001000101	43.000,00	3.000,00	0,00	0,00	43.000,00	3.000,00	2.951,20	2.951,20	48,80	2.951,20	2.951,20	2.951,20	0,00
133.00.00.00.0000	001000101	10.000,00	-7.819,11	0,00	0,00	2.180,89	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
136.00.00.00.0000	001000103	60.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	60.000,00	0,00	0,00	60.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
136.00.00.00.0000	001000103	10.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10.000,00	0,00	0,00	10.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
139.00.00.00.0000	001000199	40.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	40.000,00	4.839,00	4.839,00	35.161,00	4.839,00	4.839,00	4.839,00	0,00
139.00.00.00.0000	001000101	408.500,00	4.819,11	91.750,55	0,00	413.319,11	91.750,55	91.686,04	91.686,04	64,51	91.686,04	91.686,04	73.935,68	17.750,36
140.00.00.00.0000	001000101	78.000,00	0,00	0,00	0,00	76.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
140.00.00.00.0000	001000103		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
147.00.00.00.0000	001000199	6.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6.000,00	0,00	0,00	6.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
152.00.00.00.0000	001000199	5.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5.000,00	0,00	0,00	5.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
152.00.00.00.0000	001000103	150.000,00	0,00	0,00	0,00	150.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares	848.500,00	0,00	91.750,55	0,00	686.000,00	254.250,55	133.986,24	133.986,24	120.264,31	133.986,24	133.986,24	116.235,88	17.750,36

Verifica-se que a diferença entre a dotação inicial e o valor efetivamente empenhado e utilizado com a referida despesa pública, apresenta uma diferença de R\$714.513,76 (setecentos e quatorze mil e quinhentos e treze reais e setenta e seis centavos).

Curiosamente, os gastos com manutenção de recursos humanos compreenderam R\$1.540.349,22 (hum milhão e quinhentos e quarenta mil e trezentos e quarenta e nove reais e vinte e dois centavos), demonstrando que os valores efetivamente aplicados no objeto da pasta não correspondem a 10% (dez por cento) dos valores despendidos com mão de obra com pessoal no referido ano (Palmas, 2021, p.261).

Passando à análise da revisão do Plano Plurianual para o período de 2022 a 2025, por meio da Lei nº 2.838 (Palmas, 2023g, p.19), verifica-se a presença de metas de regularização

Região	Medida	2022	2023	2024	2025
Municipal	Porcentagem	-	15	55	30
Elaborar 30 projetos urbanísticos e de equipamentos públicos					
Região	Medida	2022	2023	2024	2025
Municipal	Unidade	6	8	8	8
Elaborar e revisar 12 projetos de leis e decretos de regulamentação urbanística					
Região	Medida	2022	2023	2024	2025
Municipal	Unidade	3	3	3	3
Estabelecer diretrizes urbanísticas nas áreas passíveis de urbanização					
Região	Medida	2022	2023	2024	2025
Municipal	Hectare	1.330	4.000	4.000	4.000
Instalar sistemas de informações territoriais e urbanísticas					
Região	Medida	2022	2023	2024	2025
Municipal	Porcentagem	20	60	80	100
Regularizar as áreas definidas como ZEIS no Plano Diretor					
Região	Medida	2022	2023	2024	2025
Distritos	Metro Quadrado	-	325.128	325.128	325.128
Norte	Metro Quadrado	-	325.128	325.128	325.128
Sul	Metro Quadrado	-	325.128,62	325.128,62	325.128,62

das ZEIS de forma crescente dos anos de 2022 a 2025. Veja-se:

Nota-se que se inicia com uma meta de atingir o percentual de 20% (vinte por cento) de regularização das áreas definidas como ZEIS em 2022, aumentando-se para 60% (sessenta por cento) de regularização das áreas definidas como ZEIS em 2023.

Além dessa previsão, a Lei do Plano Plurianual para o período de 2022 a 2025, traçou a meta de regularizar 5 áreas em 2022 e 6 áreas em 2023, bem como a construção de 7 (sete) equipamentos públicos em 2022 e 12 (doze) em 2023, dentro do objetivo conexo,

OBJETIVO	Valorizar os espaços públicos priorizando o ordenamento adequado, o planejamento e a requalificação de infraestrutura urbana como instrumentos de desenvolvimento da cidade. Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas			
RESPONSÁVEL	Secretaria Municipal de Assuntos Fundiários Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Serviços Regionais Secretaria de Municipal de Infraestrutura e Serviços Públicos			
Objetivo do Desenvolvimento Sustentável	11 - Cidades e comunidades sustentáveis			
INDICADORES				
Nome	Medida	Referência	Índice 2023	Índice 2025
Índice de execução do Plano Diretor de Palmas	Porcentagem	11,54	49,04	84,62
Número de fiscalizações e vistorias realizadas	Unidade	7.000	14,00	28.000
Total de processos de controle territorial concluídos no prazo	Unidade	9.000	12,00	14.000
Percentual de áreas urbanizáveis que possuem diretrizes urbanísticas definidas	Porcentagem	35,15	47,61	66,32
Número de equipamentos públicos construídos	Unidade	7	12	25
Número de áreas regularizadas	Unidade	5	6	1

referente à cidades e comunidades sustentáveis (Palmas, 2023g, p. 18):

Partindo para a análise do relatório de Prestação de Contas do Município de Palmas do ano de 2022, não há a presença de dados pormenorizados acerca de despesas com obras e atividades específicas de regularização fundiária urbana¹¹.

Apesar disso, quando verificada a despesa pública referente à regularização fundiária de assentamentos urbanos, verifica-se a dotação orçamentária inicial de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), suplementada posteriormente em R\$ 931.302,16 (novecentos e trinta e um mil e trezentos e dois reais e dezesseis centavos), alcançando o valor de R\$1.181.302,16 (hum milhão e cento e oitenta e um mil e trezentos e dois reais e dezesseis centavos), reduzida em sequência no montante de R\$ 371.582,33 (trezentos e setenta e um mil e quinhentos e oitenta e dois reais e trinta e três centavos) (Palmas, 2022, p.289).

A dotação orçamentária atualizada para o período foi de R\$ 809.719,83 (oitocentos e nove mil e setecentos e dezenove reais e oitenta e três centavos), tendo sido realizado o empenho de R\$764.735,65 (setecentos e sessenta e quatro mil e setecentos e trinta e cinco

TÍTULOS	DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA						EMPENHADO		SALDO DOTAÇÃO	LIQUIDADO		PAGO		DESPESAS A PAGAR
	INICIAL	ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA / MOV. QDD	CRÉDITO SUPLEMENTAR	CRÉDITO ESPECIAL / EXTRAORDINÁRIO	REDUÇÃO	DOTAÇÃO ATUALIZADA	NO PERÍODO	ACUMULADO		NO PERÍODO	ACUMULADO	NO PERÍODO	ACUMULADO	
Regularização fundiária de assentamentos urbanos														
MATERIAL DE CONSUMO		0,00	9.600,00	0,00	0,00	9.600,00	7.595,26	7.595,26	2.004,74	6.800,43	6.800,43	6.377,97	6.377,97	1.217,29
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS PESSOA JURÍDICA	100.000,00	8.000,00	71.702,16	0,00	84.200,00	125.502,16	115.931,48	115.931,48	9.570,68	115.931,48	115.931,48	93.391,06	93.391,06	22.540,42
OBRIGAÇÕES TRIBUTARIAS E CONTRIBUTIVAS		12.000,00	0,00	0,00	0,00	12.000,00	0,00	0,00	12.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO PESSOA JURÍDICA		0,00	150.000,00	0,00	15.000,00	135.000,00	135.000,00	135.000,00	0,00	135.000,00	135.000,00	0,00	0,00	135.000,00
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	150.000,00	-20.000,00	700.000,00	0,00	302.382,33	527.617,67	506.208,91	506.208,91	21.408,76	468.408,91	468.408,91	468.408,91	468.408,91	37.800,00
urbanos	250.000,00	0,00	931.302,16	0,00	371.582,33	809.719,83	764.735,65	764.735,65	44.984,18	726.140,82	726.140,82	568.177,94	568.177,94	196.557,71

reais e sessenta e cinco centavos).

¹¹ Os valores referentes à dotação orçamentária ou crédito orçamentário destinados à determinada execução de política pública não demonstram sua efetiva utilização, mas a existência de orçamento para a execução de políticas públicas. (Tocantins, p.36-37, 2024).

Verificou-se, dessa forma, um saldo de dotação de R\$ 44.984,18 (quarenta e quatro mil e novecentos e oitenta e quatro reais e dezoito centavos). Portanto, a diferença entre o total do crédito orçamentário dotado para a despesa com Regularização fundiária de assentamentos urbanos e o valor efetivamente empenhado, perfaz um montante de R\$416.566,50 (quatrocentos e dezesseis mil e quinhentos e sessenta e seis reais e cinquenta centavos).

Dessa forma, embora não exista demonstração do cumprimento das metas definidas pela Lei do Plano Plurianual, sob a ótica exclusiva da despesa pública utilizada, o ano de 2022 apresentou aumento nos gastos com regularização fundiária.

Em sequência, ao analisar o relatório de Prestação de Contas do Município de Palmas referente ao ano de 2023, verifica-se que, semelhantemente aos dos anos anteriores, não há dados concretos dos núcleos urbanos informais, apresentando a Tabela 187 com índice

Tabela 187 - Resultado dos indicadores do objetivo -2023 (Seisp, IPUP, Semaf e Sedusr)

Indicador	Previsto	Alcançado
Número de equipamentos públicos construídos	12	5
Índice de execução do Plano Diretor de Palmas	49,04	12,5
Percentual de áreas urbanizáveis que possuem diretrizes urbanísticas definidas	47,61	35,15
Total de processos de controle territorial concluídos no prazo	12.000	12.000
Número de fiscalizações e vistorias realizadas	14.000	10.440
Número de áreas regularizadas	6	0

Fonte: Relatório de Monitoramento/Seisp/IPUP/Semaf/Sedusr

zerado de áreas regularizadas (Palmas, 2023h, p.99). Veja-se:

Conforme demonstra a tabela, para o ano de 2023 previu-se a regularização de 6 (seis) áreas, tendo se alcançado um quantitativo de 0 (zero).

A justificativa trazida no relatório traz como argumento a ausência de dados, decorrente de suposto erro técnico, tendo em vista a não utilização do indicador utilizado, e sim do quantitativo de títulos entregues. Veja-se:

Conforme dados apresentados na Tabela acima todos os indicadores apresentaram resultados, porém o indicador “Número de áreas regularizadas” devido a um erro técnico, a forma de cálculo deveria ter sido alterada no Plano Plurianual para números de títulos entregues e não áreas regularizadas. Com relação ao número de títulos foram entregues 500 títulos às famílias já registrados no cartório de registro de imóveis para registro e regularização fundiária (Palmas, 2023h, p.99).

O relatório aduz que não houve tratamento de dados acerca do número de áreas regularizadas, embora este seja o indicador previsto, argumentando que o índice que deveria ter sido utilizado refere-se, tão somente, ao número de títulos entregues às famílias, com o consequente registro em cartório.

Entretanto, tal argumentação demonstra-se incoerente com a política pública de regularização fundiária trazida tanto na Lei 13.465 (Brasil, 2017), quanto na Lei Complementar 378 (Palmas, 2017c), que asseveram que a regularização fundiária não está adstrita à titulação dos ocupantes dos núcleos urbanos informais, embora este seja uma parte importante do processo.

Prosseguindo, a Tabela 187 apresentada demonstra um déficit no cumprimento da meta de construção de equipamentos públicos conexas à temática, tendo sido entregues apenas 5 (cinco) equipamentos públicos dos 12 (doze) que foram previstos, entretanto, sem trazer informação clara acerca de quais equipamentos seriam, e em quais áreas irregulares teriam sido instalados.

Demonstra ainda um descumprimento das metas de execução do Plano Diretor, tendo alcançado um percentual de 12,5% (doze e meio por cento), em face de 49,5% (quarenta e nove inteiros e quatro centésimos por cento) que foram previstos na Lei 2.838 (Palmas, 2023g).

Verifica-se que o indicador trazido pela Lei 2.838 (Palmas, 2023g), demonstrava um índice de 11,54% (onze inteiros e cinquenta e quatro centésimos por cento) de execução do Plano Diretor de Palmas (Palmas, 2023h, p.18), evidenciando que no ano de 2023 houve o aumento no índice de execução do Plano Diretor menor que 1% (um por cento), tendo sido previsto um aprimoramento de 37,5% (trinta e sete e meio por cento).

Semelhantemente, de forma diversa das estipulações trazidas nos Planos Plurianuais ao tratar da regularização das áreas definidas como ZEIS, sob o mesmo argumento de erro na forma do cálculo, o relatório de Prestação de Contas do Município de Palmas do ano de 2023 não trouxe qualquer indicação sobre a execução das metas definidas, conforme Tabela 38

Tabela 38 - Resultado das metas do objetivo – 2023 (Seisp, IPUP, Semaf e Sedusr)

Meta	Previsto	Alcançado
Construir 25 equipamentos públicos	6	5
Construir a Sede Administrativa Municipal	15	0
Elaborar 30 projetos urbanísticos e de equipamentos públicos	8	11
Elaborar e revisar 12 projetos de leis e decretos de regulamentação urbanística	3	0
Estabelecer diretrizes urbanísticas para 13.300ha de áreas passíveis de urbanização	4.000	0
Instalar sistemas de informações territoriais e urbanísticas	60	0
Regularizar as áreas definidas como ZEIS no Plano Diretor	975.384,62	0

Fonte: Relatório de Monitoramento/Seisp/IPUP/Semaf e Sedusr

trazida no relatório (Palmas, 2023h, p.98-99):

Novamente, o relatório apresenta índice zerado, não tratando adequadamente da política de regularização fundiária urbana. Veja-se:

De acordo com a Tabela acima das 7 metas do objetivo 4 não apresentaram execução, e 1 delas a meta “Regularizar as áreas definidas como ZEIS no Plano Diretor” foi executada, porém como já explicado a forma de cálculo utilizada foi número de entrega de títulos e não áreas regularizadas. (Palmas, 2023h, p.100)

Conforme destacado acima, tal argumento é incompatível com a política pública de regularização fundiária trazida da Lei 13.465, que estabelece que a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (Brasil, 2017).

De forma semelhante, a conduta do ente público não coaduna com a previsão trazida pela Lei Complementar Municipal nº 378 que define a regularização fundiária como sendo:

“o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visem à regularização das áreas ocupadas irregularmente, até a publicação desta norma, e que implica, conseqüentemente, em melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e na qualidade de vida da população beneficiária” (Palmas, 2017c).

Dessa forma, das informações contidas na Tabela 38, de forma preliminar, podem ser extraídas duas possibilidades, a primeira referente à ausência de tratamento de dados acerca dos indicadores zerados, e, a segunda refere-se ao descumprimento total das metas estabelecidas.

Continuando a análise do relatório de Prestação de Contas do ano de 2023, verifica-se que ao tratar das metas financeiras, indica uma meta de R\$ 276.186,90 (duzentos e setenta e seis e cento e oitenta e seis reais e noventa centavos), para regularização fundiária de assentamentos urbanos, tendo sido efetivamente gastos R\$262.060,26 (duzentos e sessenta e dois mil e sessenta reais e vinte e seis centavos) (Palmas, 2023h, p. 141).

O Relatório de Prestação de Contas do Município de Palmas do ano de 2023, por sua vez, trouxe novas informações, tal como a definição de atribuições da Secretaria Municipal de Habitação, dentre as quais se destaca:

- **Manter banco de dados dos assentamentos irregulares e habitacionais atualizados, definindo índices e indicadores de avaliação da implementação da política pública da área; (...)**
- Promover o trabalho técnico e social de geração de emprego e renda correlacionado aos programas de infraestrutura, habitação e regularização fundiária;
- Promover o trabalho técnico e social de geração de emprego e renda correlacionado aos programas de infraestrutura, habitação e regularização fundiária; (...)
- promover no âmbito do Município a regularização fundiária de assentamentos precários, inclusive em áreas de propriedade de outros entes da Federação, por meio de parcerias e/ou acordos de cooperação;
- promover a regularização fundiária e urbanística do Município, autorizada a prática dos atos administrativos por meio de Procurador Municipal expressamente designado pelo Procurador Geral do Município para atuar diretamente na Secretaria, a fim de realizar ou providenciar:
 - a) o cancelamento de escrituras;
 - b) a autorização para lavraturas de escrituras e emissão de certidões correspondentes;
 - c) a convalidação das chancelas de título de propriedade, escrituras de doação e de compra e venda;
 - d) despacho de dispensa de licitação, nos termos da Lei de Licitações;
 - e) contrato de compromisso de compra e venda de imóveis;
 - f) alienação, onerosa ou não, de imóveis de propriedade do Município;
 - g) a **transferência de imóveis do Município aos detentores de posse em área consolidada;**
 - h) os **atos pertinentes à desapropriação de imóveis envolvidos nos processos de regularização fundiária;** (Palmas, 2023h, p.36-37, grifo nosso).

Dentre as obrigações mencionadas no relatório de prestação de contas, destaca-se a manutenção de banco de dados referente aos assentamentos irregulares, inclusive com a definição de índices e indicadores de avaliação da implementação de políticas públicas na área.

Entretanto, não foram encontrados mecanismos de busca no ambiente virtual da Prefeitura de Palmas ou dados consolidados acerca da situação da regularização fundiária no

Município de Palmas, seja sobre as eventuais Reurbs instauradas ou sobre a situação atualizada dos núcleos urbanos informais.

Semelhantemente, não há informações sobre procedimentos para requerimento de instauração de Reurb, ou mesmo campo para requerer a instauração de Reurb, mesmo havendo previsão legal de diversos legitimados para o início do procedimento de regularização fundiária.

Ainda no relatório de 2023, menciona a criação, em junho de 2023, da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos - C-PRAC, no âmbito da Secretaria Municipal de Assuntos Fundiários.

O referido órgão foi criado pelo Decreto nº 2.376 de 7 de junho de 2023 (Palmas), sendo composto atualmente por 6 (seis) membros (vide Decreto 2.491 de 2024):

Art. 2º A C-PRAC será composta pelos seguintes membros: (Redação dada pelo Decreto nº 2.491, de 27 de fevereiro de 2024.)

I - 2 (dois) da Secretaria Municipal da Habitação, Assuntos Fundiários e Energias Sustentáveis, quais sejam: (Redação dada pelo Decreto nº 2.491, de 27 de fevereiro de 2024.)

a) Assessor Jurídico, como Presidente; (Redação dada pelo Decreto nº 2.491, de 27 de fevereiro de 2024.)

b) Secretário Executivo, como Coordenador-Geral; (Redação dada pelo Decreto nº 2.491, de 27 de fevereiro de 2024.)

II - 1 (um) Procurador Municipal designado por meio de portaria do Procurador-Geral para desempenhar suas funções junto à Secretaria Municipal da Habitação, Assuntos Fundiários e Energias Sustentáveis em processos que versem sobre patrimônio imobiliário; (Redação dada pelo Decreto nº 2.491, de 27 de fevereiro de 2024.)

III - o Juiz Coordenador do Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária(Nupref), da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Tocantins, como titular, que poderá indicar servidor para representá-lo; (Redação dada pelo Decreto nº 2.491, de 27 de fevereiro de 2024.)

IV - o Presidente do Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas (Impup), como titular, que poderá indicar servidor da Pasta para representá-lo; (Redação dada pelo Decreto nº 2.491, de 27 de fevereiro de 2024.)

V - o Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano e Serviços Regionais, como titular, que poderá indicar servidor da Pasta para representá-lo. (Redação dada pelo Decreto nº 2.491, de 27 de fevereiro de 2024.) (Palmas, 2023a).

O referido decreto trouxe ainda alguns procedimentos para o rito a ser seguido após a instauração da Reurb, no que tange à conciliação entre ocupantes e proprietários, mas não trata de forma pormenorizada do procedimento em si.

Além disso, em sua prestação de contas específica a Secretaria Municipal de Habitação aduz que não é a unidade que arrecada e executa as despesas necessárias para os serviços públicos e investimentos dentro do seu objeto:

A Unidade Gestora Secretaria Municipal da Habitação de Palmas apresentou déficit devido a unidade não ser agente arrecadador e executar despesas orçamentárias para prestação de serviços

públicos e realização de investimentos. Contudo, a norma contábil vigente aceita este déficit pelo fato de a Unidade Gestora não possuir arrecadação própria. (Palmas, 2023i, p. 59).

Dessa forma, argumenta que não é o agente que executa as despesas orçamentárias, tanto àquelas necessárias para a prestação de serviços públicos quanto para a realização de investimentos.

Diante do quadro verificado relativo ao período de 2020 a 2023, analisando as previsões e diretrizes orçamentárias definidas em lei, bem como o percentual previsto de execução do Plano Diretor de Palmas, comparando tais informações com aquelas contidas nos relatórios de prestação de contas de cada ano, fica evidenciada o déficit de políticas públicas adequadas aos objetivos trazidos pela Lei 13.465 de 2017 e pela Lei Complementar Municipal nº 378 de 2017, demonstrando um tratamento insatisfatório da temática por parte do Poder Público Municipal.

6. DEFENSORIA PÚBLICA, DIREITO À MORADIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A Defensoria Pública foi instituída na Constituição Federal dentro do Título IV, que trata da Organização dos Poderes, inserida na Seção IV do Capítulo IV que trata das Funções Essenciais à Justiça (Brasil, 1988).

Nas palavras de Esteves e Silva, sua disposição na Constituição Federal evidencia a sua autonomia, caracterizando-a como uma instituição extra poder, ou seja, independente dos demais Poderes do Estado. Veja-se:

Dessa forma, constata-se que a Constituição Federal, ao organizar os Poderes Estatais, não se limitou às descentralizações tradicionais decorrentes da tripartição dos poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), sendo instituído um quarto complexo orgânico que, embora não possa ser definido como um quarto Poder, recebeu a seu cargo o exercício de uma quarta função política, ao lado da função legislativa, da executiva e da jurisdicional: a função de provedoria de justiça¹.

Trata-se de moderna disposição organizacional, decorrente da Evolução do Direito Político e da necessidade de criação de mecanismos de controle das funções estatais, garantindo-se o respeito irrestrito aos direitos fundamentais e a perpetuidade incondicional do Estado Democrático de Direito (art. 3º-A da LC nº 80/1994)².

Note-se, portanto, que a Defensoria Pública não se encontra vinculada a nenhum dos Poderes Estatais, revelando-se errônea a afirmação de que a Instituição estaria integrada ao Poder Executivo, ao Poder Legislativo ou ao Poder Judiciário. Em verdade, a Defensoria Pública caracteriza-se como uma instituição extrapoder, não dependendo de nenhum dos Poderes do Estado e não podendo nenhum de seus membros receber instruções vinculantes de qualquer autoridade pública³.

Foi por essa razão que o legislador constituinte incluiu as funções essenciais à justiça em capítulo próprio (Capítulo IV), junto ao título dedicado aos Poderes do Estado. Se pretendesse vincular as funções essenciais à justiça a algum dos Poderes Estatais, o legislador constituinte as teria incluído em seção inserida dentro do capítulo destinado ao Poder Legislativo (Capítulo I), ao Poder

Executivo (Capítulo II), ou ao Poder Judiciário (Capítulo III), e não em capítulo autônomo ao lado das funções executiva, legislativa e judiciária⁴ (2018, p. 67).

Dessa forma, a Defensoria Pública foi criada como uma instituição moderna, decorrente da evolução dos direitos políticos, visando a consecução de objetivos imanentes ao Estado Democrático de Direito, com a criação de mecanismos de controle das funções do estado visando a garantia dos direitos fundamentais.

A Defensoria Pública, nas palavras de Tiago Fensterseifer, foi criada nessa busca da promoção de igualdade material aos necessitados, cujo acesso à justiça encontra-se mais distante

O art. 134 da CF/88, complementando o conteúdo do art. 5º, LXXIV, sinaliza para o *modus operandi* que cabe ao Estado cumprir em relação aos seus deveres de proteção para com o direito fundamental à assistência jurídica conferido às pessoas necessitadas. Nesse sentido, a CF/88 entendeu por bem criar instituição pública específica com tal papel constitucional no âmbito do nosso Sistema de Justiça, ou seja, a Defensoria Pública. (2017, p. 165).

Conforme relata, ao criar a Defensoria Pública, a Constituição Federal buscou introduzir uma nova dinâmica no Sistema de Justiça, trazendo uma nova instituição pública com um papel específico, voltado aos deveres de proteção dos direitos fundamentais das pessoas necessitadas.

Inicialmente, a atuação da Defensoria Pública era comumente adstrita à defesa processual dos assistidos no âmbito de demandas individuais, sem muita força para medidas envolvendo a tutela coletiva dos direitos violados.

A atuação coletiva da Defensoria Pública iniciou-se de forma tímida, valendo-se da possibilidade de manejo de instrumentos de tutela coletiva em favor dos consumidores, conforme disposições trazidas no art. 82, inciso III, e, art. 83, todos do Código de Defesa do Consumidor. Veja-se:

Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:

I - o Ministério Público,

II - a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;

III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;

(...)

Art. 83. Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis **todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.** (Brasil, 1990, grifo nosso).

Com base nos dispositivos legais mencionados, a Defensoria Pública passou a buscar espaço na Tutela Coletiva, passando a manejar Ações Cíveis Públicas que possuíssem matéria conectada à defesa dos consumidores.

A legitimidade para o manejo de Ação Civil Pública foi objeto de controle concentrado de constitucionalidade, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade -ADI nº 3.943 por parte da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), tendo sido confirmada a legitimação da Defensoria Pública como decorrência da interpretação das normas constitucionais.

Em trecho da decisão prolatada, a Ministra Relatora fundamenta a decisão esclarecendo que a legitimação da Defensoria Pública para o manejo de ação civil pública decorre da própria construção e densificação das normas inerentes ao sistema constitucional de Estado Democrático de Direito:

A quem aproveitaria a inação da Defensoria Pública, negando-se-lhe a legitimidade para o ajuizamento de ação civil pública?

A quem interessaria restringir ou limitar, aos poucos instrumentos da processualística civil, a tutela dos hipossuficientes (tônica dos direitos difusos e individuais homogêneos do consumidor, portadores de necessidades especiais e dos idosos)? A quem interessaria limitar os instrumentos e as vias assecuratórias de direitos reconhecidos na própria Constituição em favor dos desassistidos que padecem tantas limitações? Por que apenas a Defensoria Pública deveria ser excluída do rol do art. 5º da Lei n. 7.347/1985?

A ninguém comprometido com a construção e densificação das normas que compõem o sistema constitucional de Estado Democrático de Direito. (STF, 2018, p.34)

Na referida decisão, foi confirmada a legitimidade da Defensoria Pública para o manejo de instrumentos de tutela coletiva, como decorrência do cumprimento das finalidades que a originaram e a indicaram como função essencial à Justiça. Veja-se:

À luz dos princípios orientadores da interpretação dos direitos fundamentais, acentuados nas manifestações do Congresso Nacional, da Advocacia-Geral da União e da Presidência da República, a presunção de que, no rol dos afetados pelos resultados da ação coletiva, constem pessoas necessitadas é suficiente a justificar a legitimidade da Defensoria Pública, para não “esvaziar, totalmente, as finalidades que originaram a Defensoria Pública como função essencial à Justiça” (fl. 550, manifestação da Advocacia-Geral da União).

Condicionar a atuação da Defensoria Pública à comprovação prévia da pobreza do público-alvo diante de situação justificadora do ajuizamento de ação civil pública (conforme determina a Lei n. 7.347/1985) parece-me incondizente com princípios e regras norteadores dessa instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, menos ainda com a norma do art. 3º da Constituição da República: (STF, 2018, p.50)

A tutela coletiva da Defensoria Pública dos direitos dos necessitados alcançou patamar amplo, não mais limitado pela comprovação de circunstâncias específicas de pobreza relativas ao objeto da ação pretendida.

Tal evolução introduzida encontra-se diretamente ligada à tutela do direito à moradia adequada, tendo em vista sua conotação amplamente conectada à novos elementos de grande vulto, como a implantação de equipamentos e serviços públicos, de difícil pormenorização e individualização.

Quando observada a evolução alcançada pelo direito à moradia, que não se restringe, conforme mencionado, a elementos meramente físicos estruturais, alcançado uma conotação muito mais ampla, coletiva, social e política, verifica-se que a atuação da Defensoria Pública em sua tutela é medida decorrente da patente evolução do Estado Democrático de Direito.

Além disso, a tutela da Defensoria Pública na defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, por sua vez, não se restringe às medidas de caráter repressivo, podendo agir preventivamente, visando evitar possíveis danos coletivos à sociedade, podendo-se utilizar de expedientes recomendatórios destinados aos pretensos causadores de danos, impelindo-os a modificar sua conduta (Esteves; Silva, 2018, p. 434).

Neste contexto evolutivo, a defesa do direito à moradia adequada assume um contexto relevante dentro da instituição Defensoria Pública, ultrapassando o caráter constricto à atuação judicial, decorrente de violações a direitos latentes e/ou efetivas.

A participação da Defensoria Pública passa a alcançar um cenário muito mais dinâmico, tendo sido introduzida sua atuação nos processos administrativos relativos a instrumentos do direito à moradia, como é o caso da regularização fundiária.

A nova dinâmica introduzida pela Lei 13.465 de 2017, amplia sobremaneira as possibilidades de atuação da Defensoria Pública para a defesa dos interesses dos hipossuficientes, tendo sido introduzida uma nova legitimação, para o requerimento e participação nos processos administrativos de regularização fundiária urbana.

Conforme esclarecem Esteves e Silva, a atuação da Defensoria Pública trazida pela Lei da Reurb apresenta uma nova hipótese de legitimação extraordinária, permitindo-lhe, em nome próprio, requerer a Reurb em nome dos beneficiários hipossuficientes (2018, p. 446).

Ademais, asseveram que caberá a Defensoria Pública promover sua reorganização, prevendo atribuições específicas, possibilitando o exercício da nova função institucional. Veja-se:

Caberá à Defensoria Pública organizar-se de modo a prever atribuições específicas para o desempenho desta legitimidade extraordinária de caráter pró-ativo, mapeando e identificando áreas de exclusão social e de informalidade, sempre com vistas a buscar, perante o Poder Público, a organização e a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar sua qualidade de vida. (Esteves; Silva, 2018, p. 446).

Conforme esclarece, a conduta pró-ativa da Defensoria Pública torna-se necessária, promovendo o mapeamento e identificação de áreas de exclusão social, sobretudo visando o aprimoramento de suas atividades, logrando garantir, perante o Poder Público, a devida organização e a prestação dos serviços públicos aos ocupantes dos núcleos urbanos informais em situação de vulnerabilidade.

Acrescentam ainda que, diante das novas funções e atribuições que lhe são conferidas, torna-se necessário o adequado aparelhamento da Instituição. Veja-se:

O aparelhamento adequado da Instituição para o exercício desta nova função institucional também é imperioso, especialmente com a construção de um quadro de apoio capaz de fornecer suporte técnico ao Defensor Público, seja por meio de conhecimentos técnicos de outras áreas do saber (Engenharia, por exemplo) ou por meio do Serviço Social. (Esteves; Silva, 2018, p. 446).

Como decorrência da nova formação, para a atuação na nova função conferida, menciona a necessidade de construção de um quadro de apoio técnico especializado, visando permitir o adequado suporte aos Defensores Públicos, como profissionais da engenharia e do serviço social.

Neste aspecto, a participação da Defensoria Pública na adoção de soluções extrajudiciais relacionadas ao direito à moradia, por meio da regularização fundiária urbana, assume um caráter interdisciplinar, não se resumindo aos aspectos jurídicos, de maneira a justificar o aparelhamento da instituição.

A solução extrajudicial das controvérsias é um grande motor de impulsão do aparelhamento da Defensoria Pública. Só através de serviços interdisciplinares no âmbito da instituição é que o Defensor Público terá a segurança e os meios adequados para buscar o melhor interesse da população na tutela da moradia. (Esteves; Silva, 2018, p. 447).

Importante destacar que as Defensorias Públicas não contam, geralmente, com quadro técnico especializado para análise técnica e científica, dependendo, constantemente, das informações fornecidas pelos próprios entes demandados.

Evidentemente, para sua ampliação, há fatores diversos a ser considerados, tais como as questões orçamentárias das Defensorias Públicas, tendo em vista que o referido aparelhamento pode importar em aumento significativo de gastos, tanto com a contratação de

peçoal para o quadro técnico especializado, quanto com a aquisição de equipamentos para medições, mapeamento e catalogação de áreas e famílias, o que sugere a consequente elevação dos custos institucionais, para a instalação e manutenção das novas atividades técnicas a serem desempenhadas.

6.1. A LEGITIMAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA

Dentre os diversos legitimados, destaca-se a presença da Defensoria Pública, possibilitando a sua atuação específica, para requerer a Reurb em nome dos beneficiários hipossuficientes.

A Reurb pode ter a sua instauração de ofício, pelo ente municipal ou mediante requerimento dos legitimados, assim definidos no rol do art. 14 da Lei 13.465:

Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;

III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

V - o Ministério Público.

§ 1º Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro.

§ 2º Nos casos de parcelamento do solo, de conjunto habitacional ou de condomínio informal, empreendidos por particular, a conclusão da Reurb confere direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais.

§ 3º O requerimento de instauração da Reurb por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal. (Brasil, 2017).

Importante destacar que não há limitação da modalidade para a qual se possa registrar a atuação da Defensoria Pública, apenas indicando que o requerimento por ela realizado deve se dar em nome dos beneficiários em situação de hipossuficiência.

Ademais, os critérios de determinação da hipossuficiência não coincidirão, necessariamente, com os critérios de classificação da modalidade escolhida pelo município, não se confundindo com aqueles indicadores da Reurb-S, considerando diversos fatores, tais como a possibilidade de alteração pelo município do valor da renda familiar máxima contida no Decreto 9.310 de 2018 (Brasil).

Além disso, deve ser enfatizada a autonomia da Defensoria Pública para definição dos seus próprios critérios que ensejam o enquadramento na condição de hipossuficiência, que pode divergir dos requisitos para quaisquer das modalidades de Reurb.

Para exemplificar a situação, no Estado do Tocantins, a matéria é regulamentada por meio da Resolução-CSDP nº 170 de 2018, segundo a qual, o limite da renda familiar para o atendimento é de no máximo 4 (quatro) salários mínimos, situação na qual se verificará o número de membros do núcleo familiar, possibilitando o atendimento no caso em que não se ultrapasse uma renda per capita de 80% (oitenta por cento) do salário mínimo (DPE-TO).

Além disso, podem ser utilizados outros critérios para determinar se determinado indivíduo atende aos requisitos necessários para a possibilidade do atendimento jurídico da Defensoria Pública do Estado do Tocantins, conforme dispõe o art. 9º da Resolução:

Art. 9º Os critérios estabelecidos nos artigos anteriores não excluem a possibilidade de aferição da hipossuficiência no caso concreto para deferir ou indeferir a assistência jurídica, devendo ser amplamente fundamentada, especialmente nas evidências que demonstrem o sacrifício da subsistência do assistido ou de sua família. (CSDP, 2018).

A análise do caso concreto podem possibilitar a aferição da hipossuficiência com o conseguinte deferimento da assistência jurídica, demonstradas situações que acarretem perigo à subsistência tanto do indivíduo quanto do núcleo familiar.

Em análise à regulamentação da Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina, verifica-se o critério verificador de hipossuficiência é menor, devendo a renda familiar mensal ser inferior a três salários mínimos, podendo ser ampliado para quatro salários mínimos se presentes outros fatores que evidenciem exclusão social, conforme se depreende da Resolução CSDPESC nº 15 de janeiro de 2014.

Dessa forma, pode coexistir a situação em que o ocupante seja beneficiário de Reurb-S, mas não se enquadre nas hipóteses de hipossuficiência previstas pela Defensoria Pública dos Estados ou da União e Territórios, em se tratando de área pertencente à União.

De outra sorte, vislumbra-se a possibilidade de determinado ocupante ser beneficiário até mesmo de Reurb-E, mas enquadrar-se nos critérios desenvolvidos pelas diversas Defensorias Públicas para determinação da hipossuficiência.

É preciso mencionar que embora se preveja a hipossuficiência como requisito para a atuação da Defensoria Pública, a comprovação de tal requisito no momento do requerimento não é exigida (Freire, 2021, p.169).

Deve-se pontuar a possibilidade de determinado núcleo urbano informal possuir ocupantes de baixa renda, que se enquadrem no critério da Reurb-S e ocupantes potencialmente enquadráveis na Reurb-E, o que não impediria a atuação da Defensoria Pública em relação ao núcleo.

Defende Freire que ainda que determinado Município questione a legitimidade da Defensoria Pública para o requerimento de Reurb em alguma situação, lhe incumbirá o dever de instauração de ofício:

E, caso o Município indefira o requerimento apresentado pela Defensoria Pública por falta de legitimidade, deverá instaurar, de ofício, a REURB, se presente o pressuposto fático da existência do núcleo urbano informal. (2001, p.169).

Diante disso, verifica-se que a legitimação da Defensoria Pública decorre de previsão expressa no texto normativo, podendo atuar sempre que detectar a presença dos elementos caracterizadores da hipossuficiência.

Ademais, a legitimação conferida à Defensoria Pública permite tanto sua atuação como representante das partes, em legitimação ordinária, quanto sua atuação em nome próprio, exercendo sua legitimação extraordinária, que lhe permite, em nome próprio, requerer a Reurb em nome dos beneficiários tidos por hipossuficientes, conforme aduzem Esteves e Silva (2018, p. 446).

Prossegue esclarecendo que a expressão hipossuficiência difere de limitação econômica para balizar a atuação da Defensoria Pública:

Importante ressaltar o acerto do texto normativo ao não empregar a limitação econômica para atuação da Defensoria Pública. Verificada a hipossuficiência do coletivo de pessoas, nas suas mais variadas acepções, estará a Defensoria Pública autorizada a atuar na tutela de seus interesses, como forma de promover o direito constitucional à moradia sadia e adequada.(Esteves; Silva, 2018, p. 447).

Dessa forma, aduz que sempre que detectada pela Defensoria Pública a presença de coletividade em situação de hipossuficiência, em qualquer de suas conotações, autoriza-se a tutela dos interesses, principalmente, em defesa ao direito fundamental à moradia adequada.

Ressalta ainda a relevância da busca de solução extrajudicial dos conflitos e da adoção de medidas aptas a “assegurar o acesso à terra urbanizada priorizando a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais, a serem posteriormente regularizados”(Esteves; Silva, 2018, p 447).

Tal conotação consiste objetivo trazido no inciso V do art. 10 da Lei 13.465, que determina como objetivo a busca pela solução extrajudicial de conflitos, reforçando a cooperação e consensualidade entre Estado e Sociedade.

6.2. ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Visando compreender melhor a atuação da Defensoria Pública do Estado do Tocantins em matérias ligadas à Regularização Fundiária Urbana - Reurb, passaremos a relatar a atuação institucional.

Inicialmente, necessário esclarecer que a atuação da Defensoria Pública em demandas cujo objeto seja diretamente ou indiretamente a regularização fundiária se dá de várias formas, podendo ocorrer nas comarcas, diretamente pelos Defensores Públicos, de forma individual ou coletiva, ou por meio dos Núcleos Especializados, que são órgãos de atuação com atribuições específicas, atuando de acordo com a matéria atribuída, em caráter subsidiário e complementar à atuação do Defensor Público Natural.

Acerca disso, veja-se o disposto no art. 5º da Resolução 182 do Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado do Tocantins:

Art. 5º. As atribuições dos Núcleos Especializados no âmbito judicial são de caráter subsidiário e complementar, justificando sua atuação por critérios de complexidade, amplitude e relevância da questão ou por ausência de Defensor Público natural. (2019)

Diante disso, a atuação da Defensoria Pública na matéria pode ser realizada tanto pelos Defensores, quanto pelos Núcleos Especializados, conforme a temática.

Dessa forma, caso seja identificada a complexidade, amplitude e relevância da questão, os Defensores Públicos podem pedir apoio aos Núcleos Especializados, por meio de ferramenta disponível no sistema interno de gerenciamento processual da instituição, denominado SOLAR - Solução Avançada de Atendimento de Referência da Defensoria Pública, instituído em 14 de julho de 2014 (Defensoria, 2014).

Prosseguindo, a atuação dos Defensores Públicos nas comarcas ocorre, principalmente, com a provocação do assistido, que procura a Defensoria Pública para resolver determinada questão da vida.

No caso específico da regularização fundiária, a demanda é constantemente detectada de forma indireta ao objeto pleiteado. Há situações nas quais os indivíduos

procuram a Defensoria Pública pela existência de demanda relativa à falta de fornecimento de água, energia elétrica, saneamento básico, e outras necessidades relativas à moradia digna, isoladamente e/ou conjuntamente, sendo detectada a existência de uma demanda conexa relativa à regularização fundiária.

Entretanto, observa-se que nem sempre as demandas individuais que possuem elementos conectados à regularização fundiária urbana são identificadas e relacionadas a este objeto, podendo gerar um número estatístico menor do que a realidade existente.

Apesar disso, foi realizada consulta geral à base de dados da Corregedoria Geral da Defensoria Pública, contendo 4 (quatro) palavras-chave de pesquisa, a saber: ‘Regularização Fundiária’, ‘Regularização Fundiária Urbana’, ‘Reurb’ e ‘Regularização Fundiária Rural’, o que permitiu obter um dado estatístico com um total de 786 (setecentos e oitenta e seis) atendimentos no Estado do Tocantins relativo aos últimos 8 (oito) anos, com menção

FILTRO USADO NA CONSULTA DO SISTEMA	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total Geral
Histórico contém: Regularização Fundiária	65	62	59	42	37	72	101	122	560
Histórico contém: Regularização Fundiária Urbana	3		4	2	7	2	6	14	38
Histórico contém: Reurb			9	1		2	3	2	17
Histórico contém: Regularização Fundiária Rural					2	1	1		4
Qualificação: Regularização Fundiária	4	93	3	6	5	22	18	16	167
Total Geral	72	155	75	51	51	99	129	154	786

específica à matéria de regularização fundiária. Veja-se¹²:

Da referida tabela, verifica-se a ausência de parâmetros para delimitar o quantitativo exato de atendimentos relacionados especificamente com a regularização fundiária urbana, considerando que, do total obtido, 4 (quatro) ficaram excluídos, por tratar-se claramente de Regularização Fundiária Rural.

Ademais, verifica-se que 55 (cinquenta e cinco) atendimentos foram marcados como regularização fundiária urbana ou simplesmente, Reurb, havendo clareza no dado. Entretanto, restaram 727 (setecentos e vinte e sete) atendimentos sem designação específica sobre o caráter urbano ou rural da matéria de regularização fundiária.

Quando adicionado filtro relativo à divisão geográfica dos atendimentos, verifica-se que o município de Palmas reuniu no período mencionado o quantitativo de 312 (trezentos e doze) atendimentos relacionados à regularização fundiária.

¹² Imagem obtida junto ao setor de estatística da Corregedoria da Defensoria Pública do Estado do Tocantins.

Logo em seguida, está o município de Porto Nacional, que alcançou um número 142 (cento e quarenta e dois) atendimentos relacionados à regularização fundiária, ficando em terceiro lugar o município de Araguaína, com um total de 54 (cinquenta e quatro)

ATENDIMENTOS RELACIONADOS AO TEMA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA - 2017 A 13/11/2024

DEFENSORIA PÚBLICA	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total Geral
Alvorada		1					1		2
Ananás								1	1
Araguacema							1		1
Araguaçu						2	1		3
Araguaína	4		4	2	6	3	13	22	54
Araguatins			1					1	2
Arapoema							2	1	3
Augustinópolis					2	1	1	1	5
Aurora do Tocantins (Extinta Res. CSDP 242/2023)	1				1				2
Classe Especial (Palmas)						1			1
Colinas do Tocantins	1			2	2	8	2	3	18
Colméia		1	1		1	1		2	6
Cristalândia							1		1
Dianópolis	1	2	1		1	2	16	26	49
Filadélfia		1		1				2	4
Goiatins				1		1			2
Guaraí			1				1	1	3
Gurupi	2	16	1		1	1	1	7	29
Itacajá			3	3			1		7
Itaguatins					1		2		3
Miracema do Tocantins	4					1	6	3	14
Miranorte						2	2		4
Natividade	2	2					2		6
Novo Acordo				1		4			5
Palmas	47	34	45	26	22	34	54	50	312
Palmeirópolis							1	1	2
Paraíso do Tocantins			1					1	2
Paraná						8	2		10
Pedro Afonso		1	4	2	4	6	7	5	29
Peixe	1				1	3		1	6
Ponte Alta do Tocantins						3		1	4
Porto Nacional	3	92	4	5	3	6	9	20	142
Taguatinga	3	3	5	1	1	6		1	20
Tocantínia (Extinta Res. CSDP 187/2020)	3	1	1						5
Tocantinópolis		1	3	4	5	4	3	4	24
Wanderlândia				3		2			5
Total Geral	72	155	75	51	51	99	129	154	786

atendimentos para todo o período. Veja-se¹³:

Considerando a formação dos municípios de Palmas e Araguaína, com predominância urbana, bem como a situação peculiar do município de Porto Nacional, com a criação do Distrito de Luzimangues, contíguo ao Município de Palmas, ligados em continuidade pela Ponte Governador José Wilson Siqueira Campos, sugere-se que exista um caráter preponderantemente urbano dos atendimentos com a temática da Regularização Fundiária no âmbito da Defensoria Pública nas três cidades.¹⁴

¹³ Imagem obtida junto ao setor de estatística da Corregedoria da Defensoria Pública do Estado do Tocantins.

¹⁴ Entre os anos de 2000 e 2001 foi construído um assentamento em Luzimangues para receber famílias ribeirinhas remanejadas após a formação da represa, conhecida como Lago de Palmas. Atualmente, o antigo assentamento tornou-se o Distrito de Luzimangues, pertencente ao Município de Porto Nacional. Sua posição

Dessa forma, somando os atendimentos das três cidades com maior sugestão de atendimentos de regularização fundiária na área urbana, encontrar-se-ia um número estimado de 508 (quinhentos e oito) atendimentos no período referido.

Importante esclarecer ainda que os dados obtidos não são restritos a novos atendimentos, abrangendo tanto os atendimentos iniciais, quanto os atendimentos de retorno dos assistidos, bem como os pedidos de apoio aos Núcleos Especializados e outros

TIPO DE ATENDIMENTO	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total Geral
Apoio	7	2		2	4	2	3	3	23
Encaminhamento	3	3	11	4	8	6	4	16	55
Inicial	27	108	32	15	14	36	54	64	350
Retorno	35	42	32	30	25	55	68	71	358
Total Geral	72	155	75	51	51	99	129	154	786

encaminhamentos. Veja-se¹⁵:

Ainda sobre os dados estatísticos, importante esclarecer que os dados estão adstritos aos atendimentos registrados no sistema interno da instituição, não abarcando movimentações processuais que contenham direta ou indiretamente conexão com o objeto da regularização fundiária urbana.

Analisando ainda se a instituição possui órgão interno específico para tratar da demanda de regularização fundiária urbana, verifica-se que tal assunto foi abordado por meio da Resolução-CSDP nº 182 de 05 de abril de 2019, que trouxe a Consolidação das Resoluções dos Núcleos Especializados da Defensoria Pública.

A referida Resolução define as atribuições conferidas aos Núcleos Especializados da instituição, inserindo-se a atuação na área da moradia e da regularização fundiária, nos termos do art. 4º, inciso XI:

Art. 4º. São atribuições dos Núcleos Especializados, dentre outras fixadas nas resoluções específicas de cada núcleo: (...)

XI- cada um dos Núcleos Especializados da Defensoria Pública atuará nas áreas onde tenham pertinência com o respectivo núcleo, na defesa da população LGBTI+, questões de sexualidade e gênero, idoso, drogadição, quilombola, igualdade racial, moradia, **regularização fundiária**, deficientes, grupos étnicos e religiosos, transporte público, pessoas em situação de rua e outros interesses transindividuais de minorias que mereçam especial proteção da Defensoria Pública, por

geográfica próxima a Capital do Estado, ocasionou um fenômeno de produção de espaço urbano, com diversos loteamentos e aumento demográfico, com a criação de um novo mercado de terras para os habitantes de Palmas. (Barreto; Rodvalho, 2023).

¹⁵ Imagem obtida junto ao setor de estatística da Corregedoria da Defensoria Pública do Estado do Tocantins.

meio de Coletivos Permanentes, ações coletivas e outros instrumentos jurídicos afins; (DPE-TO, 2019, grifo nosso).

Em seguida, tratando acerca do assunto, distribui a referida atribuição aos Núcleos Aplicados das Minorias e Ações Coletivas - NUAMAC's, conforme se verifica:

Art. 62. São Atribuições dos Núcleos Aplicados das Minorias e Ações Coletivas- NUAmac's:

I- fomentar políticas públicas em defesa dos direitos das minorias, como na defesa da população LGBTI+, questões de sexualidade e gênero, idoso, drogadição, quilombola, igualdade racial, moradia, **regularização fundiária**, deficientes, grupos étnicos e religiosos, transporte público, pessoas em situação de rua, dentre outras que se insiram em suas atribuições; (DPE-TO, 2019, grifo nosso).

Depreende-se do ato normativo mencionado que dentre as atribuições conferidas ao referido núcleo, insere-se a de fomentar políticas públicas relacionadas à moradia e regularização fundiária, embora não de forma exclusiva, dentre outras, sem, contudo, excluir a atuação dos Defensores Públicos, conforme se extrai do disposto no art. 4º, inciso II, da Resolução.

Art. 4º. São atribuições dos Núcleos Especializados, dentre outras fixadas nas resoluções específicas de cada núcleo:

(...)

II- propor e acompanhar medidas judiciais e extrajudiciais para tutela de interesses individuais, coletivos e difusos, agindo isolada ou conjuntamente, sem prejuízo da atuação do Defensor Público natural; (DPE-TO, 2019).

Pelo disposto no referido dispositivo, verifica-se que a atuação em demandas relativas à moradia e regularização fundiária pode ser exercida tanto pelos Defensores Públicos, no âmbito da fixação de sua atuação institucional, quanto pelo referido NUAMAC.

Nos termos da Resolução, pode-se extrair ainda a presença de Núcleo Especializado com atribuição específica na área agrária, razão pela qual eventual regularização fundiária envolvendo características de núcleo rural estariam sob sua atribuição nos termos do art. 47, incisos I, IV e V. (DPE-TO, 2019).

Verifica-se que em se tratando de procedimentos/processos extrajudiciais, quando utilizada a tag de pesquisa “Regularização fundiária” no sistema gerenciador de Procedimentos Administrativos, foram encontrados 7 (sete) procedimentos administrativos

#Número	Situação
#1 📄 PP000026/2024 - Propac Assunto: Acompanhar a Regularização Fundiária Urbana (REURB)...	Movimento
#2 📄 PA000026/2020 - Procedimento Preparatorio Assunto: ATRASO NA ENTREGA DE DOCUMENTOS-REGULARIZAÇÃO FUN...	Movimento
#3 📄 PA000064/2018 - Procedimento Preparatorio Assunto: Apurar processo de regularização fundiária e impla...	Arquivado
#4 📄 PA000019/2021 - Procedimento Preparatorio Assunto: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) NO MUNICIPI...	Movimento
#5 📄 PA000024/2019 - Procedimento Preparatorio Assunto: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB)....	Movimento
#6 📄 PA000023/2019 - Procedimento Preparatorio Assunto: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB)....	Encerrado
#7 📄 PA000019/2018 - Procedimento Preparatorio Assunto: Abastecimento de Água, Regularização Fundiária e o...	Movimento

instaurados entre 2018 e 2024.¹⁶

Cumpre esclarecer que o respectivo número diz respeito tão somente aos procedimentos administrativos autuados acerca do tema, não abarcando eventual temática no âmbito judicial.

Além disso, à semelhança do que ocorre nas Defensorias Públicas das comarcas, determinadas demandas que possuam objeto relacionado com a regularização fundiária não são, necessariamente, identificadas com o assunto.

É o que ocorre no caso da Ação Civil Pública que tramitou na Comarca de Palmas, sob o nº 0030239-62.2016.8.27.2729, tendo como objeto a obrigação do fornecimento de

¹⁶ Imagem obtida por meio de pesquisa no sistema de gerenciamento de processos - SOLAR.

energia elétrica no núcleo urbano informal denominado Setor Sul, direcionado à concessionária do serviço público, e, portanto, integrando a matéria da regularização fundiária urbana.

Entretanto, na ocasião, o fornecimento de energia elétrica no núcleo urbano informal foi tratado de forma autônoma como objeto específico da demanda, e, embora relacionado com o tema não integrou a estatística mencionada.

Tal situação se justifica pela nova dinâmica trazida pela Lei da Reurb, que elevou a Regularização Fundiária Urbana à critérios não mais adstritos à titulação dos ocupantes, mas acrescentou um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais nos núcleos urbanos informais.

Outro exemplo trazido refere-se ao ano de 2020, no qual houve o ajuizamento de Ação Civil Pública por parte do NUAMAC-Palmas referente à situação de moradia precária em um núcleo urbano informal consolidado situado em região marginal do Município de Palmas denominado “Luar do Sertão”. Tratava-se de empreendimento imobiliário que criou um loteamento clandestino contendo aproximadamente 180 lotes, no qual viviam diversas famílias, “contando o empreendimento com 70% de edificações já realizadas no local, sem qualquer infraestrutura mínima, qual seja escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável” (DPE-TO, 2020).

A referida atuação não integra o rol de procedimentos administrativos obtidos no sistema de gerenciamento de processos - SOLAR, tendo em vista a desnecessidade de instauração de procedimento preparatório ao ajuizamento de ação civil pública.

Além disso, notou-se no ano de 2023, já em decorrência da presente pesquisa, percebeu-se que no curso de diversas ações possessórias era possível a implementação de política de regularização fundiária, passando-se a inserir no âmbito das novas manifestações realizadas no curso de ações possessórias apoiadas pelo NUAMAC Palmas, uma nova rotina, fazendo o requerimento de intimação do Estado do Tocantins e do ente público municipal .

Tal requerimento tem como escopo proporcionar uma eventual intervenção do ente público no conflito, com a possibilidade de promover sua mediação, e até mesmo a desapropriação da área privada, tendo em vista a possibilidade trazida pela Lei 13.465 de desapropriação de área privada no âmbito da regularização fundiária urbana, ainda que no curso de processo judicial. Veja-se:

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

(...)

VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; (Brasil, 2017)

Além disso, a Lei da Reurb possibilita a regularização de áreas que sejam objeto de demanda judicial, desde que não exista decisão judicial específica que tenha por objeto impedir a análise, aprovação e registro de projeto de regularização fundiária urbana. Veja-se:

Art. 74. Serão regularizadas, na forma desta Lei, as ocupações que incidam sobre áreas objeto de demanda judicial que versem sobre direitos reais de garantia ou constrições judiciais, bloqueios e indisponibilidades, ressalvada a hipótese de decisão judicial específica que impeça a análise, aprovação e registro do projeto de regularização fundiária urbana. (Brasil, 2017).

Dessa forma, passou-se a adotar uma nova dinâmica de requerimento de manifestação do ente público no curso dos processos judiciais que possuam como objeto direto ou indireto a regularização fundiária urbana.

Além disso, foi realizada consulta pública no ambiente de notícias da Defensoria Pública do Estado do Tocantins.

Utilizando-se das palavras-chave “Reurb” não foram encontrados resultados de pesquisa.

Utilizando a palavra-chave: “Regularização Fundiária”, com enfoque nas áreas urbanas, foram encontrados os seguintes resultados:

Também em 2020, há notícia veiculada sobre atuação da Defensoria Pública do Estado do Tocantins na cidade de Araguaína em demanda de regularização fundiária em região urbana (DPE-TO, 2020).

Em relação ao ano de 2021, não foram encontrados resultados com dados sobre atuação. Em relação ao ano de 2022, é mencionada atuação conjunta do NUAMAC de Palmas com a 16ª Defensoria Pública da Fazenda e Registros Públicos de Palmas em demanda de moradia e regularização fundiária de NUI situado em região marginal da capital do Estado, constando a informação de cerca de 300 famílias que residiam há mais de uma década, sem acesso à água, energia elétrica e outros serviços básicos (DPE-TO, 2022).

Em relação ao ano de 2023, verifica-se notícia relacionada à integração da Defensoria Pública do Estado do Tocantins no Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária do Tocantins - NUPREF, mantido pela Corregedoria Geral de Justiça do Estado (CGJUS) (DPE-TO, 2023).

Embora constasse tal informação, em consulta ao Manual de Rotinas do NUPREF, verifica-se que a participação da Defensoria Pública do Estado do Tocantins nos procedimentos realizados com a participação do órgão do Tribunal de Justiça somente é prevista na fase final de entrega dos títulos (TJTO, p. 46, 2023).

6.3. DO PROTOCOLO DE ATUAÇÃO E SUA IMPLANTAÇÃO

Diante da situação encontrada no município de Palmas-TO, verificou-se a possibilidade de aprimoramento da atuação institucional da Defensoria Pública Estadual, especialmente no que tange aos processos administrativos.

A partir dessa compreensão, não foi encontrado material ou manual específico voltado para a conduta e atuação da Defensoria Pública, especialmente na atuação extrajudicial voltada para a regularização fundiária urbana.

Por consequência, para confecção do referido protocolo foi utilizado um estudo comparativo dos procedimentos constantes em manuais de regularização fundiária direcionados aos atores gerais da regularização fundiária urbana, bem como àqueles realizados pelo Núcleo de Prevenção Regularização Fundiária do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins - NUPREF, de maneira a possibilitar uma melhor adequação às necessidades e realidade da Defensoria Pública.

Diante disso, foi realizada um estudo sistemático das normas e procedimentos trazidos pela Lei 13.465 de 2017, visando compreender a atuação e participação da Defensoria Pública nas fases dos procedimentos de regularização fundiária urbana.

Dessa forma, foi criado um protocolo de atuação, visando possibilitar uma adequada participação da Defensoria Pública não só na fase inicial de requerimento de instauração, mas em fases preparatórias e posteriores.

Dessa forma, foi apresentado um protocolo sugestivo de atuação, o qual consta no apêndice deste trabalho.

Após a sua apresentação, o mesmo passou pela análise dos pares e autoridade imediata do próprio órgão de atuação, o que resultou na sua aprovação imediata e integração às rotinas do NUAMAC Palmas.

Diante disso, no mês de outubro, foi realizada, de forma primordial, sua utilização para a atuação de Procedimento Preparatório de Ação Civil Pública - PROPAC registrado sob o nº PP000026/2024, instaurado em 23 de outubro de 2024, tendo como objeto o

acompanhamento das medidas de Regularização Fundiária Urbana - Reurb no núcleo urbano informal denominado Setor Capadócia, situado no Município de Palmas.

Dessa forma, o referido procedimento será utilizado como protocolo piloto para a atuação extrajudicial no âmbito dos procedimentos administrativos a serem instaurados relativos à regularização fundiária urbana, tendo sido integrado sem necessidades iniciais de adequação às rotinas introduzidas no Núcleo Aplicado das Minorias e Ações Coletivas - NUAMAC-Palmas da Defensoria Pública do Estado do Tocantins.

Após um período de teste, utilização e verificação de eventuais necessidades de alterações ou adequações do protocolo de atuação integrado ao Núcleo Aplicado das Minorias e Ações Coletivas - NUAMAC-Palmas, o mesmo poderá ser encaminhado e sugerido aos demais NUAMAC's do Estado do Tocantins, bem como à gestão superior, visando a sua utilização pelos Defensores Públicos das Comarcas.

7. AGENDA 2030 E ODS

A temática trazida no presente trabalho encontra-se em harmonia com metas de desenvolvimento sustentável definidas na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, diretamente relacionada às seguintes ODS:

ODS 1 - erradicação da pobreza - a regularidade fundiária proporciona a titulação de seus ocupantes, possuindo impacto direto na valorização da terra e no acesso ao crédito, possibilitando a redução da pobreza da população afetada.

ODS 5 - igualdade de gênero - ao possibilitar a titulação preferencial às mulheres, a regularização fundiária busca promover a igualdade de gênero, conferindo maior segurança jurídica à moradia da mulher por meio dessa titulação, possibilitando a sua defesa contra eventuais abusos e violência pela ostentação dessa condição.

ODS 10 - redução das desigualdades - a regularização fundiária urbana tem impacto direto na redução das desigualdades, possibilitando o acesso ao direito à moradia adequada, com a presença dos equipamentos públicos essenciais, de maneira a promover melhora na qualidade de vida, principalmente das populações em situação de vulnerabilidade.

ODS 11 - cidades e comunidades sustentáveis - a regularização fundiária urbana tem como escopo tornar as cidades inclusivas, possibilitando moradia digna a todos os indivíduos, com preço acessível e acesso aos equipamentos e serviços públicos, para possibilitar-lhes o acesso ao direito à moradia adequada.

ODS 16 - paz, justiça e instituições eficazes - por meio do presente trabalho, busca-se o aprimoramento da atuação da Defensoria Pública na regularização fundiária urbana, possibilitando a solução extrajudicial de conflitos, por meio de consenso e cooperação com os Municípios e outros entes públicos, promovendo a paz, a justiça social, e proporcionando segurança jurídica por meio da eliminação de conflitos envolvendo os indivíduos integrantes de núcleos urbanos informais, por meio de sua regularização.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da pesquisa realizada, é possível compreender a existência de uma situação generalizada no território nacional de violações ao direito de moradia, decorrente da falta de políticas públicas adequadas de moradia, agravada pelos adensamentos humanos desordenados, culminando em um fenômeno de irregularidade fundiária urbana.

Além disso, verifica-se que a regularização fundiária é um instrumento de concretização do direito à moradia, conquanto permita a consecução de requisitos mínimos inerentes ao direito à moradia adequada, que ultrapassa a mera existência de um espaço físico com a função de residência, demonstrando, na verdade, a necessidade da presença de elementos, como o acesso à serviços e equipamentos públicos básicos diversos, uma localização que não seja isolada das oportunidades e demais funções da cidade, bem como a segurança jurídica da moradia, devidamente protegida contra despejos arbitrários.

Percebe-se que o direito à moradia, em uma ótica voltada principalmente para as camadas sociais mais pobres, somente é alcançado de forma plena quando observada sua convivência com requisitos mínimos fundamentais, que se mostram diretamente ligados à política pública de regularização fundiária, introduzida pela Lei da Reurb.

Nota-se que a regularização fundiária nos moldes introduzidos pela Lei 13.465 de 2017 busca efetivar diversas medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, especialmente nos núcleos urbanos informais, buscando além da sua integração ao território urbano regular, proporcionar segurança jurídica por meio da titulação dos seus ocupantes.

Quando observada a situação atual do Município de Palmas-TO, verifica-se a adoção de Políticas Públicas inadequadas e ineficientes à consecução do direito à moradia pela via da regularização fundiária urbana.

Pelo quadro verificado relativo ao período de 2020 a 2023, analisando as previsões orçamentárias definidas em lei, e, comparando-as às informações contidas nos relatórios de prestação de contas de cada ano, resta evidenciado o déficit de políticas públicas adequadas

aos objetivos trazidos pela Lei 13.465 de 2017 e pela Lei Complementar Municipal nº 378 de 2017, demonstrando um tratamento insatisfatório da temática por parte do Poder Público Municipal.

Nota-se que em diversas ocasiões havia recurso público para utilização na referida política, mas por razões não identificadas, não houve sua devida utilização, com sua devolução aos cofres públicos e possível utilização em outras áreas, sem a informação minimamente clara acerca das razões de sua não utilização.

Ademais, verifica-se que as metas relativas ao Plano Diretor de 2018 caminham em passos lentos, tendo o último índice de medição, relativo à diferença entre os anos de 2022 e 2023, apresentado menos de 1% (um por cento) de execução do Plano Diretor, em face aos 37,5% (trinta e sete e meio por cento) previstos no Plano Plurianual de 2022 a 2025.

Com relação aos procedimentos administrativos em andamento, verifica-se que em todas as situações encontradas em pesquisa no Diário Oficial do Município, houve o encerramento e conclusão inadequada do processo de regularização fundiária urbana, deixando de obedecer aos requisitos mínimos definidos em lei.

Dessa forma, resta comprovada a hipótese introduzida referente à possível falha da atuação do ente público municipal em Políticas Públicas satisfatórias de regularização fundiária urbana.

Por fim, verifica-se que não há publicidade adequada sobre a situação atual de irregularidade fundiária urbana no Município de Palmas, muito embora conste previsão expressa da criação e manutenção de banco de dados, o mesmo não consta no site da Prefeitura de Palmas.

Fica demonstrado a falta de transparência dada à matéria, com pouca informação constante em ambiente oficial virtual do Município de Palmas.

Ademais, verifica-se que a Defensoria Pública do Estado do Tocantins possui atuação comprovada na área de regularização fundiária urbana de forma, tendo atuado principalmente no âmbito processual.

Considerando a nova formatação jurídica trazida para a Defensoria Pública por meio da Lei 13.465 de 2017, tendo sido introduzida uma nova legitimação à instituição, demonstra-se possível o aprimoramento da atuação na seara administrativa, partindo-se de um protocolo piloto para implantação de uma nova dinâmica de atendimento jurídico.

Diante disso, nota-se que o presente trabalho possui o potencial de possibilitar o aperfeiçoamento da atuação institucional específica no campo dos direitos humanos, em

especial voltada ao direito à moradia, instrumentalizado pela regularização fundiária, por meio de uma atuação efetiva nos processos administrativos de regularização fundiária urbana.

REFERÊNCIAS

- AFRICA DO SUL. **Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others**. CCT. 2000. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.12144/2107>. Acesso em: 21 ago. 2024.
- BARRETO, Mirela Fonseca; RODOVALHO, Sarah Afonso. A produção do espaço urbano no Distrito de Luzimangues (TO, Brasil). **Revista de Arquitetura e Urbanismo Oculum Ensaios**. Campinas, v-20, fev. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.24220/2318-0919v20e2023a5059>. Acesso em: 16 nov. 2024.
- BELO, Rodrigo M. da C. **O Direito à Moradia e as Políticas Públicas: uma indissociável relação de sua construção**. São Paulo: Ed. Dialética, 2021.
- BESSA, Kelly, et al. **Do plano à produção territorial da cidade: uma análise a partir da habitação em Palmas-TO**. 2018. GeoTextos, vol. 14, n. 1. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/geotextos/article/download/25639/16407> Acesso em: 31 ago. 2024.
- BORGES, Hamistenie R. P. de S. S. **Avaliação do processo de regularização urbana na cidade de Palmas - TO e mensuração dos seus efeitos**. 2021. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11612/2791>. Acesso em: 21 ago. 2024.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm Acesso em: 23 ago. 2024.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 10 ago. 2024.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 out 2023.
- BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 20 ago. 2024.
- BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 20 ago. 2024.
- BRASIL. **Decreto 1.318 de 30 de janeiro de 1854**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto 9.310 de 2018**. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm?TSPD_101_R0=fab976e8b3120d0ab50893eaaf3869f01TJ00000000000000e554dab3ffff000000000000000000000000000005ab83461007d661540
Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 591 de 1992**. Brasília, DF. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 26 ago. 2024.

BRASIL. **Exposição de Motivos da Medida Provisória 759 de 2016**. Brasília, DF.

Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-759-22-dezembro-2016-784124-exposicaodemotivos-151740-pe.html>. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.078 de 1990**. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. **Lei 11.977 de 2009**. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. **Lei 601 de 18 de setembro de 1850**: Lei de Terras. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L0601-1850.htm. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Brasília, DF. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 15 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.952 de 2009**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l11952.htm. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.651 de 2012**. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm?itid=lk_inline_enhanced-template.

Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Brasília, DF. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm#parte vetada](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm#parte%20vetada)
Acesso em 15 de outubro de 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.504 de 1964**: Estatuto da Terra. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Brasília, DF. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 13 out. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016**. Brasília, DF, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm . Acesso: em 14 out. 2023.

BRASIL. **Portaria nº 2.826 de 31 de janeiro de 2020.** Ministério da Economia. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-2.826-de-31-de-janeiro-de-2020-242338305> Acesso em: 20 ago. 2024.

CARVALHEDO, Wlisses dos S; LIRA, Elizeu R. **A CIDADE PLANEJADA e a SEGREGAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL URBANA: o ESTUDO de PALMAS-TO.** 2013. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiarurbana/35.pdf> Acesso em: 31 ago. 2024.

CASSETTARI, Christiano. SALOMÃO, Marcos C. **Registro de imóveis:** de acordo com a Lei 14.825/2024. São Paulo: Foco, 2024.

CNJ. **Justiça em números.** Brasília, DF. 2024. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 20 ago. 2024.

COLÉGIO NOTARIADO DO BRASIL. **Brasil tem cerca de 40 milhões de imóveis urbanos sem escrituras.** 2023. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/brasil-tem-cerca-de-40-milhoes-de-imoveis-urbanos-sem-escrituras/>. Acesso em: 10 ago. 2024.

CONGRESSO NACIONAL. **Glossário de termos orçamentários.** Brasília: 2020. Disponível em: <https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/584776>. Acesso em: 15 nov. 2024.

DPE-TO. **Ato nº 215/2014.** Disponível em: https://static.defensoria.to.def.br/odin-media/uploads/documento/arquivo/12141/Ato_n_215_de_2014.pdf?X-Amz-Expires=604800&X-Amz-Date=20241116T162326Z&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=42cd8208d9a4c4dfcca1/20241116/us-east-1/s3/aws4_request&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=62bb298e485c9cc80e27052b5b5ced5f4a16e1ec4ed2e073e5b51e9385ecaee3. Acesso em: 16 out. 2024.

DPE-TO. **Ação da Defensoria Pública pede regularização de infraestrutura no Loteamento Luar do Sertão.** 2020. Disponível em: <https://www.defensoria.to.def.br/noticia/acao-da-defensoria-publica-pede-regularizacao-de-infraestrutura-no-loteamento-luar-do-sertao>. Acesso em: 1 set. 2024.

DPE-TO. **Defensoria busca regularização fundiária que beneficiará cerca de 300 famílias de Palmas.** 2022. Disponível em: <https://www.defensoria.to.def.br/noticia/defensoria-busca-regularizacao-fundiaria-que-beneficiara-cerca-de-300-familias-de-palmas>. Acesso em: 1 set. 2024.

DPE-TO. **Defensoria Pública integra o Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária do Tocantins.** 2023. Disponível em: <https://www.defensoria.to.def.br/noticia/defensoria-publica-integra-o-nucleo-de-prevencao-e-regularizacao-fundiaria-do-tocantins>. Acesso em: 1 set. 2024.

DPE-TO. **Relatório Anual de Atividades de 2020.** Disponível em: <https://static.defensoria.to.def.br/odin->

media/uploads/documento/arquivo/27642/RELATÓRIO%20ANUAL%20DE%20ATIVIDADES%20-%202020.pdf. Acesso em: 1 set. 2024.

DPE-TO. **Relatório Anual de Atividades de 2021.** Disponível em: <https://static.defensoria.to.def.br/odin-media/uploads/documento/arquivo/32730/RELATÓRIO%20ANUAL%20DE%20ATIVIDADES%20-%202021.pdf>. Acesso em: 1 set. 2024.

DPE-TO. **Relatório Anual de Atividades de 2022.** Disponível em: <https://static.defensoria.to.def.br/odin-media/uploads/documento/arquivo/35818/RELATÓRIO%20ANUAL%20DE%20ATIVIDADES%20-%202022.pdf>. Acesso em: 1 set. 2024.

DPE-TO. **Relatório Anual de Atividades de 2023.** Disponível em: <https://static.defensoria.to.def.br/odin-media/uploads/documento/arquivo/39713/RELATÓRIO%20ANUAL%20DE%20ATIVIDADES%20-%202023.pdf>. Acesso em: 1 set. 2024.

DPE-TO. **Resolução-CSDP nº 182 de 2019:** Consolidação das Resoluções dos Núcleos Especializados da Defensoria Pública. 2019. Disponível em: [https://static.defensoria.to.def.br/odin-media/uploads/documento/arquivo/26139/Resolucao%20CSDP%20n%20182.19_Consolidacao%20das%20Resolucoes%20dos%20Nucleos%20Especializados%20\(Alterada%204%20pela%20Res.%20255\).pdf](https://static.defensoria.to.def.br/odin-media/uploads/documento/arquivo/26139/Resolucao%20CSDP%20n%20182.19_Consolidacao%20das%20Resolucoes%20dos%20Nucleos%20Especializados%20(Alterada%204%20pela%20Res.%20255).pdf). Acesso em: 29 ago. 2024.

DPE-TO. **Últimas doações do ano da campanha Juntos contra a Fome chegam à famílias de Araguaína.** 2020. Disponível em: <https://www.defensoria.to.def.br/noticia/ultimas-doacoes-do-ano-da-campanha-juntos-contr-a-fome-chegam-a-familias-de-araguaina>. Acesso em: 1 set. 2024.

ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn R. A. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública**, 3ª edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2018. E-book. ISBN 9788530982010. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530982010/>. Acesso em: 30 ago. 2024.

FREIRE, Michely. **Manual de Regularização Fundiária Urbana.** São Paulo: JusPodium, 2021.

GARCIA. Carlos M; BERNARDI. Jorge L. **As funções sociais da cidade.** Revista Direitos Fundamentais & Democracia. Unibrasil. ISSN 1982-0496. 2008. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/download/48/47/51#:~:text=São%20convencionadas%20como%20funções%20sociais,e%20natural%2C%20e%20sustentabilidade%20urbana>. Acesso em 15 out. 2023.

GARCIA. Carlos Mello; BERNARDI. Jorge Luiz. **As funções sociais da cidade. Revista Direitos Fundamentais & Democracia. Unibrasil.** ISSN 1982-0496. 2008. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/download/48/47/51#:~:text=São%20convencionadas%20como%20funções%20sociais,e%20natural%2C%20e%20sustentabilidade%20urbana>. Acesso em: 15 out. 2023.

GLABER, Louise. **Arquivo Nacional**. Disponível em:
<https://mapa.an.gov.br/images/Sesmarias.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024.

IBGE. **Estatísticas do Sec. XX. 1947**. Disponível em:
https://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/populacao/1947/populacao_1947aeb_17_a_36.pdf. Acesso em: 26 ago. 2024.

LANCELLOTTI, **A irregularidade fundiária habitacional do Distrito Federal: História, dimensões e perspectivas da Reurb à luz do ordenamento jurídico nacional**. Brasília: 2023. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/49382>. Acesso em: 17 nov. 2024.

MATTOS NETO, Antônio J. de. **A posse agrária e suas implicações jurídicas no Brasil**. Belém: CESUP, 1988.

MICHAELIS. **Dicionário brasileiro da língua portuguesa**. 2024. Disponível em:
<https://michaelis.uol.com.br/palavra/ZD9A/clandestino/>. Acesso em: 21 ago. 2024.

NALINI, José R; LEVY, Wilson. **Regularização Fundiária: De acordo com a Lei 12.651/2012**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em:
<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 15 out. 2023.

PALMAS. **Anexo XI - Mapa das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS**. 2017a. Disponível em:
<http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/313a34107ea14eac82c98726bc4f8afb.jpg>. Acesso em: 24 ago. 2024.

PALMAS. **Cadastro Habitacional: Cadastro habitacional ativos - por critério de priorização MCMV - junho: Diário Oficial nº 1.791**. 2017b. Disponível em:
<https://acessoainformacao.palmas.to.gov.br/cidadao/informacao/mp/id=30>. Acesso em: 22 ago. 2024.

PALMAS. **Decreto 2.376**. 2023a. Disponível em:
<https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-2.376-2023-06-07-12-6-2023-15-33-7.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2024.

PALMAS. **Diário Oficial do Município de Palmas nº 3.149**. 2023b. Disponível em:
<http://diariooficial.palmas.to.gov.br/media/diario/3149-30-1-2023-21-28-53.pdf#page44>. Acesso em: 16 nov. 2024.

PALMAS. **Diário Oficial do Município de Palmas nº 3.187**. 2023c. Disponível em:
<http://diariooficial.palmas.to.gov.br/media/diario/3187-23-3-2023-19-51-15.pdf#page44>. Acesso em: 16 nov. 2024.

PALMAS. **Diário Oficial do Município de Palmas nº 3.265**. 2023d. Disponível em:
<http://diariooficial.palmas.to.gov.br/media/diario/3265-20-7-2023-22-1-57.pdf#page=2>. Acesso em: 13 nov. 2024.

PALMAS. Diário Oficial do Município de Palmas nº 3.278. 2023e. Disponível em: <http://diariooficial.palmas.to.gov.br/media/diario/3278-8-8-2023-21-55-17.pdf#page=1>. Acesso em: 15 nov. 2024.

PALMAS. Diário Oficial do Município de Palmas nº 3.355. 2023f. Disponível em: <http://diariooficial.palmas.to.gov.br/media/diario/3355-4-12-2023-20-32-59.pdf#page=1>. Acesso em: 13 nov. 2024.

PALMAS. Lei Complementar nº 378. 2017c. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-378-2017-07-06-7-7-2017-14-43-17.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2024.

PALMAS. Lei Complementar nº 379. 2017d. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-379-2017-07-06-22-7-2019-15-38-21.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2024.

PALMAS. Lei Complementar nº 397. 2018a. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-397-2018-02-15-19-2-2018-14-42-34.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2024.

PALMAS. Lei Complementar nº 400. 2018b. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-400-2018-04-02-16-8-2024-17-5-39.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2024.

PALMAS. Lei nº 2.374. 2018c. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-2.374-2018-02-19-4-9-2018-17-46-26.pdf>. Acesso em 21 ago. 2024.

PALMAS. Lei nº 2.542 de 2020. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-2.452-2020-01-09-15-1-2020-13-41-43.pdf>. Acesso em 21 ago. 2024.

PALMAS. Lei nº 2.838. 2023g. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-2.838-2023-01-13-16-1-2023-17-6-54.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2024.

PALMAS. Leitura Técnica: Descrição das principais áreas irregulares em Palmas. 2017d. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/5138a1d081a14e21a219cfb8e68b289f.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2024.

PALMAS. Prestação de Contas Consolidadas: Órgão : PREFEITURA MUNICIPAL de PALMAS EXERCÍCIO de 2020. 2020. Disponível em: https://acessoainformacao.palmas.to.gov.br/cidadao/resp_fiscal/relatorios_circunstanciados. Acesso em 22 ago. 2024.

PALMAS. Prestação de Contas Consolidadas: Órgão: PREFEITURA MUNICIPAL de PALMAS EXERCÍCIO de 2021. 2021. Disponível em:

https://acessoainformacao.palmas.to.gov.br/cidadao/resp_fiscal/relatorios_circunstanciados. Acesso em 22 ago. 2024.

PALMAS. Prestação de Contas Consolidadas: Órgão: PREFEITURA MUNICIPAL de PALMAS EXERCÍCIO de 2022. 2022. Disponível em: https://acessoainformacao.palmas.to.gov.br/cidadao/resp_fiscal/relatorios_circunstanciados. Acesso em 22 ago. 2024.

PALMAS. Prestação de Contas Consolidadas: Órgão: PREFEITURA MUNICIPAL de PALMAS EXERCÍCIO de 2023. 2023h. Disponível em: https://acessoainformacao.palmas.to.gov.br/cidadao/resp_fiscal/relatorios_circunstanciados. Acesso em 22 ago. 2024.

PALMAS. Prestação de Contas da Secretaria Municipal de Habitação. 2023i. Disponível em: <https://acessoainformacao.palmas.to.gov.br/cidadao/informacao/mp/id=10>. Acesso em: 23 ago. 2024.

PALMAS. Relatório Técnico Preliminar. 2017e. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/324.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2024.

PEDROSO, Alberto G. de A. **Regularização fundiária:** Lei 13.465/2017. São Paulo, 2019. ePub.

PINTO, Luis F. de A. **Série de aperfeiçoamento de magistrados.** Direitos Reais. Direito de Propriedade. Rio de Janeiro. 2013. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/16/direitosreais_75.pdf. Acesso em: 13 out. 2023.

RAMOS, André de C. **Curso de direitos humanos.** Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. E-book. ISBN 9788553623068. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553623068/>. Acesso em: 23 ago. 2024.

ROCHA, Israel *et al.* **Manual de Direito Agrário Constitucional:** Lições de Direito Agroambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SABINO, Jamilson L. **Tratado de Regularização Fundiária.** Belo Horizonte: Fórum. 2022. Epub.

SANTA CATARINA. **Defensoria Pública:** Resolução CSDPESC nº 15. 2014. Disponível em: https://defensoria.sc.def.br/uploads/downloads/Resoluao_CSDPESC_no_0152014_Denegao_de_Atendimento_62e98ade482ce.pdf. Acesso em: 20 ago. 2024.

SILVA, Gilberto V. da. **As Prefeituras Municipais e a Regularização dos Loteamentos.** Disponível em: <https://www.irib.org.br/obras/as-prefeituras-municipais-e-a-regularizacao-dos-loteamentos>. Acesso em: 20 ago. 2024.

SILVA, Gilberto Valente da. **As prefeituras municipais e regularização dos loteamentos.** Disponível em: <https://www.irib.org.br/obras/as-prefeituras-municipais-e-a-regularizacao-dos-loteamentos>.

dos-

loteamentos#:~:text=O%20loteamento%20é%20tecnicamente%20irregular,obediência%20ao%20cronograma%20de%20obras. Acesso em: 14 out. 2023.

SOUZA, Sylvio Capanema de. O Código Napoleão e sua Influência no Direito Brasileiro.

Revista da EMERJ, v. 7, n.26, 2004. Disponível em:

https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista26/revista26_36.pdf. Acesso em: 18 out. 2024.

STF. **ADI 5.883.** Brasília, DF. 2018. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313710121&ext=.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2024.

STF. **Convenção Americana Sobre Direitos Humanos:** Anotada com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília, DF. 2022. Disponível em:

https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaInternacional/anexo/STF_ConvencaoAmericanaSobreDireitosHumanos_SegundaEdicao.pdf. Acesso em: 29 ago. 2024.

STF. **Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário com Agravo 1.158.201.**

Brasília, DF. 2020. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344820159&ext=.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2024.

STF. **Função social é requisito para impedir desapropriação de terras produtivas, decide STF.**

Brasília, DF. Acesso em 15 de outubro de 2023. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=513467&ori=1>. Acesso em: 20 jul. 2023.

STF. **HABEAS CORPUS 204.422.** Brasília, DF. 2021. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15347065818&ext=.pdf>. Acesso em: 15 out. 2024.

STF. **Plenário invalida prazo para regularização fundiária de comunidades tradicionais na BA.** Brasília, DF. 2023. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=513548&ori=1>. Acesso em: 28 ago. 2024.

STF. **Recurso Extraordinário com Agravo 1.158.201.** Brasília, DF. 2020. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344293394&ext=.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2024.

STJ. **Agravo em Recurso Especial nº 1579543.** Brasília, DF. 2020. Disponível em:

<https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=105047243&tipo=5&nreg=201902690420&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20200904&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 20 ago. 2024.

STJ. **Recurso Especial nº 448.216.** Brasília, DF. 2003. Disponível em:

<https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=971699&tipo=5&nreg=20020>

0845238&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20031117&formato=PDF&salvar=false.
Acesso em: 13 ago. 2024.

Tocantins. **Manual Técnico de Orçamento**. 2024. Disponível em:
<https://central.to.gov.br/download/368357>. Acesso em: 15 nov. 2024.

TJTO. **Manual de Rotinas do Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária do Estado do Tocantins**. 2023. Disponível em: <https://corregedoria.tjto.jus.br/nupref/manuais-e-tutoriais-nupref/manual-de-rotinas-do-nucleo-de-prevencao-e-regularizacao-fundiaria-do-estado-do-tocantins/download>. Acesso em: 1 set. 2024.

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), **General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)**, E/1992/23, 13 December 1991. Disponível em: <https://www.refworld.org/legal/general/cescr/1991/en/53157>. Acesso em: 17 nov. 2024

VIANNA. Leandro F. H. **O Direito à moradia como um direito humano, mecanismos de efetivação da função social da propriedade no município de Palmas-Tocantins**. Palmas-TO. Universidade Federal do Tocantins. 2016. Disponível em:
<http://hdl.handle.net/11612/115>. Acesso em: 23 ago. 2024.

APÊNDICE

PROTOCOLO SUGESTIVO DE ATUAÇÃO

1. **Identificação dos núcleos urbanos informais** (por meio de informações a serem requeridas à Prefeitura Municipal e ao Cartório de Registro de Imóveis, e outras espontâneas).
2. **Mapeamento dos núcleos urbanos informais**, contendo os seguintes aspectos:
 - 2.1. Aspecto de formação (como ocorreu a formação do núcleo);
 - 2.2. Aspecto registral (quem é o proprietário da área);
 - 2.3. Aspecto espacial (tamanho e localização aproximada da área);
 - 2.4. Aspecto temporal (marco temporal de consolidação do NUI);
 - 2.5. Aspecto ambiental (áreas sensíveis de risco ou área de preservação permanente)
 - 2.6. Aspecto humano (quantidade de famílias e moradores);
 - 2.7. Aspecto social (renda individualizada, renda familiar e renda média do NUI);
 - 2.8. Aspecto judicial (se há litígio sobre a posse ou propriedade);
 - 2.9. Aspecto urbanístico (infraestrutura existente).
3. **Fase decisória preliminar** - instauração ou não de procedimento preparatório de Reurb
4. **Realização de Audiência pública** (por NUI):
 - 4.1. Identificar as demandas específicas daquele NUI;
 - 4.2. Classificar as vulnerabilidades:
 1. Formal - Titulação;
 2. Social - Equipamentos públicos essenciais (água, energia elétrica, saneamento básico, transporte público, etc.;
 3. Econômica - Renda predominante;
 4. Jurídica - Existência de litígios.
5. **Fase de saneamento das informações** (verificar a existência ou não de procedimento de Reurb):
 - 5.1. Em caso positivo, decidir pela habilitação no procedimento junto à Prefeitura Municipal, e, em caso positivo, passar para a fase de acompanhamento (fase 8);
 - 5.2. Em caso negativo, decidir sobre:

- 5.2.1. Necessidade de mais informações;
- 5.2.2. Prosseguimento no requerimento de instauração (fase 6);
- 5.2.3. Denegação pelo indeferimento com as razões.

6. Requerer a instauração de Reurb:

- 6.1. Classificar a modalidade de Reurb (Reurb-S ou Reurb-E);
- 6.2. Anexar as informações colhidas;
- 6.3. Se for o caso, fazer a indicação do instituto jurídico a ser utilizado;
- 6.4. Requerer a demarcação urbanística quando necessária.

7. Fase de decisão do município:

- 7.1. Se negativa, analisar eventual recurso;
- 7.2. Se positiva, passar para a fase de acompanhamento (fase 8).

8. Fase de acompanhamento:

- 8.1. Se houver impugnação, participar da mediação e conciliação;
- 8.2. Requerer cópia do Auto de Demarcação Urbanística - ADU, se necessário;
- 8.3. Requerer cópia do PRF - Projeto de Regularização Fundiária (verificar as soluções propostas pelo ente municipal) (art. 36 da Lei 13.465);

1. Se não aprovado:

- 1. Analisar as irregularidades;
- 2. Quando necessário, solicitar o apoio de outros órgãos e entidade para eventual análise urbanística e ambiental;

2. Se aprovado:

- 1. Divulgar aos moradores as informações contidas no PRF;
- 2. Impugnar ou aceitar as informações do PRF;

9. Fase de execução:

9.1. Acompanhar cronograma estabelecido, de acordo com as atividades estabelecidas:

- 1. Titulação e registro;
- 2. Obras de infraestrutura;
- 3. Obras de melhoria urbanística;
- 4. Obras de melhoria ambiental;
- 5. Outras medidas definidas;

9.2. Audiência Pública para verificação das medidas executivas;

10. Arquivamento.

ANEXO I

E-mail contendo a solicitação de uso de dados internos da Defensoria Pública do Estado do Tocantins.

23/09/2024, 11:00

Zimbra

Zimbra

segundasub@defensoria.to.def.br

Autorização de utilização de dados relativos à regularização fundiária urbana no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Tocantins

De : Lucas Souza <lucas.h.ssouza@gmail.com>

seg., 23 de set. de 2024 10:00

Assunto : Autorização de utilização de dados relativos à regularização fundiária urbana no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Tocantins

Para : Segunda Subdefensoria - TO
<segundasub@defensoria.to.def.br>

Excelentíssimo Segundo Defensor Público-Geral Danilo Frasseto Michelini

A par de cumprimentá-lo cordialmente, por meio deste e-mail, eu, Lucas Henrique Silva Souza, servidor efetivo da Defensoria Pública do Estado do Tocantins e mestrando do Programa de Pós-Graduação Stricto-Sensu de Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Universidade Federal do Tocantins realizado em parceria com a Escola da Magistratura Tocantinense, orientado pelo Professor Doutor Tiago Gagliano Pinto Alberto, na qualidade de pesquisadores informo que estamos conduzindo uma pesquisa acadêmica intitulada: "A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DO DIREITO À MORADIA: A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA EM SUA DEFESA".

A pesquisa visa reunir elementos aptos a subsidiar a construção de um trabalho acadêmico que forneça resultados práticos em prol da Defensoria Pública do Tocantins. Para atingir tal objetivo buscamos traçar uma visão panorâmica dos principais desafios enfrentados pelas Defensorias Públicas na execução de programas de regularização fundiária urbana, após o advento da Lei nº 13.465/2017.

A referida Lei, introduziu em seu art. 14, inciso IV, a Defensoria Pública no rol de legitimados para o requerimento de Regularização Fundiária Urbana - Reurb, em nome dos beneficiários hipossuficientes.

Considerando a relevância do tema e a necessidade de coletar dados empíricos para fundamentar a demanda dos serviços jurídicos envolvendo a atuação dos NUAmac's e Defensores Públicos no período de 2017 a 2024, bem como para possibilitar um estudo acerca das demandas trazidas à Defensoria Pública, visando possibilitar eventual sugestão de adoção de novas formas de atuação na execução de medidas de regularização fundiária urbana como estratégia para enfrentamento da irregularidade fundiária.

Os dados a serem requeridos se resumem aos atendimentos realizados envolvendo o tema da Regularização Fundiária Urbana, eventuais informações contidas em ofícios expedidos e recebidos dentro da temática, processos administrativos instaurados com relação ao tema, e, ações judiciais direta ou diretamente relacionadas à regularização fundiária urbana, sem a utilização de quaisquer dados sensíveis de assistidos, servidores ou defensores.

Deste modo submetemos à sua análise o presente pedido de autorização de utilização de dados relativos à regularização fundiária urbana no âmbito da Defensoria Pública do

23/09/2024, 11:00

Zimbra

Estado do Tocantins e agradecemos a sua atenção e disponibilidade, nos colocando à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se façam necessários.

Respeitosamente,

Lucas Henrique Silva Souza

Mestrando-pesquisador do PPGPJDH da Universidade Federal do Tocantins em parceria com a Escola da Magistratura Tocantinense – UFT e ESMAT
Graduado em Direito pela Fundação Universidade do Tocantins
Especialista em Direito Público pelo Núcleo de Pós-graduação e MBA's da Faculdade Fortium de Brasília-DF.
Especialista em Direito Administrativo pela Faculdade UNIBF.
Analista em Gestão Especializado - Ciências Jurídicas da Defensoria Pública do Estado do Tocantins
Telefone: (63) 98458-7636
E-mail: lucas.h.ssouza@gmail.com

Tiago Gagliano Pinto Alberto

Docente-Pesquisador do PPGPJDH da Universidade Federal do Tocantins em parceria com a Escola da Magistratura Tocantinense - UFT e ESMAT
Pós-doutor em Filosofia (Ontologia e Epistemologia) na PUC-PR.
Pós-doutor em Psicologia Cognitiva na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS).
Pós-doutor em Direito pela Universidad de León/Espanha.
Pós-doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR).
Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).
Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Professor da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR).
Juiz de Direito Titular da 4ª Turma Recursal do Poder Judiciário do Estado do Paraná.
Telefone: (41) 99213-2503
E-mail: tiagogagliano@hotmail.com

ANEXO II

Decisão autorizando o uso de dados internos da Defensoria Pública do Estado do Tocantins.



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS

Quadra 502 Sul, Avenida Joaquim Teotônio Segurado - Bairro Plano Diretor Sul - CEP 77021-654 - Palmas - TO - www.defensoria.to.def.br

DECISÃO

Nº 105/2024

INTERESSADO: LUCAS HENRIQUE SILVA SOUZA

ASSUNTO: AUTORIZAÇÃO DE ACESSO PARA PESQUISA

Trata-se de pedido formulado por **LUCAS HENRIQUE SILVA SOUZA**, Analista de Gestão Especializado – Ciências Jurídicas, estudante do programa de Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Universidade Federal do Tocantins realizado em parceria com a Escola da Magistratura Tocantinense, orientado pelo Professor Doutor Tiago Gagliano Pinto Alberto, na qualidade de pesquisadores informo que estamos conduzindo uma pesquisa acadêmica intitulada: “A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DO DIREITO À MORADIA: A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA EM SUA DEFESA”.

A par de cumprimentá-lo cordialmente, por meio deste e-mail, eu, Lucas Henrique Silva Souza, servidor efetivo da Defensoria Pública do Estado do Tocantins e mestrando do Programa de Pós-Graduação Stricto-Sensu de Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Universidade Federal do Tocantins realizado em parceria com a Escola da Magistratura Tocantinense, orientado pelo Professor Doutor Tiago Gagliano Pinto Alberto, na qualidade de pesquisadores informo que estamos conduzindo uma pesquisa acadêmica intitulada: “A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DO DIREITO À MORADIA: A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA EM SUA DEFESA”.

A pesquisa visa reunir elementos aptos a subsidiar a construção de um trabalho acadêmico que forneça resultados práticos em prol da Defensoria Pública do Tocantins. Para atingir tal objetivo buscamos traçar uma visão panorâmica dos principais desafios enfrentados pelas Defensorias Públicas na execução de programas de regularização fundiária urbana, após o advento da Lei nº 13.465/2017.

A referida Lei, introduziu em seu art. 14, inciso IV, a Defensoria Pública no rol de legitimados para o requerimento de Regularização Fundiária Urbana - Reurb, em nome dos beneficiários hipossuficientes.

Considerando a relevância do tema e a necessidade de coletar dados empíricos para fundamentar a demanda dos serviços jurídicos envolvendo a atuação dos NUAmac's e Defensores Públicos no período de 2017 a 2024, bem como para possibilitar um estudo acerca das demandas trazidas à Defensoria Pública, visando possibilitar eventual sugestão de adoção de novas formas de atuação na execução de medidas de regularização fundiária urbana como estratégia para enfrentamento

da irregularidade fundiária.

Os dados a serem requeridos se resumem aos atendimentos realizados envolvendo o tema da Regularização Fundiária Urbana, eventuais informações contidas em ofícios expedidos e recebidos dentro da temática, processos administrativos instaurados com relação ao tema, e, ações judiciais direta ou diretamente relacionadas à regularização fundiária urbana, sem a utilização de quaisquer dados sensíveis de assistidos, servidores ou defensores.

Deste modo submetemos à sua análise o presente pedido de autorização de utilização de dados relativos à regularização fundiária urbana no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Tocantins e agradecemos a sua atenção e disponibilidade, nos colocando à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se façam necessários.

É o relatório. Passo a decidir.

A pesquisa científica de modo geral visa aprofundar o conhecimento, trazendo evolução às práticas sociais de toda ordem e ainda proporcionando a construção, a reformulação e a evolução do saber.

Assim, entende-se que a pesquisa proposta pelo requerente, qual seja, “*A regularização fundiária como instrumento do direito à moradia: a atuação da defensoria pública em sua defesa*”, traz a possibilidade de contribuir significativamente para este tema, não apenas para os servidores e membros desta Instituição, como fundamentalmente para a população atendida nessa matéria.

Nesse sentido, o requerente solicita “*autorização de utilização de dados relativos à regularização fundiária urbana no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Tocantins*”, especialmente no tocante à necessidade de coletar dados empíricos através do registro de atendimentos quanto à regularização fundiária urbana.

Ante os argumentos alinhavados, em vista da motivação apresentada e considerando que, conforme delineado pelo requerente, a atividade de pesquisa não implicará transferência e/ou divulgação de dados pessoais sensíveis, nos termos da Lei nº 13.709/2018 (LGPD), à luz de toda fundamentação legal ora esboçada, **DEFIRO** o pedido formulado pelo servidor requerente **LUCAS HENRIQUE SILVA SOUZA**, devendo ser observadas todas as formalidades legais que regem a matéria.

Dê-se ciência ao interessado acerca desta decisão.

GABINETE DA SEGUNDA SUBDEFENSORIA PÚBLICA GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS.

FABIANA RAZERA GONÇALVES
Segunda Subdefensora Pública-Geral em exercício

Documento assinado eletronicamente por **Fabiana Razera Gonçalves**, Segundo Subdefensor

ANEXO III

Tabela gerada pela Corregedoria da Defensoria Pública do Estado do Tocantins, contendo os dados estatísticos de atendimentos relacionados ao tema Regularização Fundiária Urbana.



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS
CORREGEDORIA ESTATÍSTICA

ATENDIMENTOS RELACIONADOS AO TEMA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA - 2017 A 13/11/2024

TIPO DE ATENDIMENTO	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total Geral
Apoio	7	2		2	4	2	3	3	23
Encaminhamento	3	3	11	4	8	6	4	16	55
Inicial	27	108	32	15	14	36	54	64	350
Retorno	35	42	32	30	25	55	68	71	358
Total Geral	72	155	75	51	51	99	129	154	786

FERRAMENTAS DE COMUNICAÇÃO	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total Geral
Resposta a apoio operacional					3	2	3	4	12
Por e-mail					1				1
Por ligação				7	27	22	18	22	96
Por Videoconferência					2				2
Por Whatsapp				16	13	8	11	8	56
Presencial				4	5	67	97	120	293
(vazio)	72	155	75	24					326
Total Geral	72	155	75	51	51	99	129	154	786

ÁREA DO ATENDIMENTO	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total Geral
Cível	53	23	39	25	21	38	57	77	333
Criminal			1				2		3
Direitos Humanos	1							2	3
Família	6	6	8	5	10	14	25	36	110
Fazenda Pública e Registros Públicos	11	123	26	20	18	42	42	32	314
Juizado Especial Cível	1	2	1	1	2	5	3	7	22
Precatória		1							1
Total Geral	72	155	75	51	51	99	129	154	786

DIRETORIA	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total Geral
Araguaína	4	1	4	7	6	6	15	26	69
Araguatins			1		2	1	1	2	7
Dianópolis	5	5	6	1	3	8	16	27	71
Guaraí	1	2	9	7	7	15	11	11	63
Gurupi	3	17	1		2	6	4	9	42
Palmas	54	35	46	27	22	42	62	53	341
Paraíso do Tocantins			1				2	1	4
Porto Nacional	5	94	4	5	3	17	13	21	162
Tocantinópolis		1	3	4	6	4	5	4	27
Total Geral	72	155	75	51	51	99	129	154	786

FILTRO USADO NA CONSULTA DO SISTEMA	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total Geral
Histórico contém: Regularização Fundiária	65	62	59	42	37	72	101	122	560
Histórico contém: Regularização Fundiária Urbana	3		4	2	7	2	6	14	38
Histórico contém: Reurb			9	1		2	3	2	17
Histórico contém: Regularização Fundiária Rural					2	1	1		4
Qualificação: Regularização Fundiária	4	93	3	6	5	22	18	16	167
Total Geral	72	155	75	51	51	99	129	154	786



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS
CORREGEDORIA ESTATÍSTICA

ATENDIMENTOS RELACIONADOS AO TEMA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA - 2017 A 13/11/2024

DEFENSORIA PÚBLICA	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total Geral
Alvorada		1					1		2
Ananás								1	1
Araguacema							1		1
Araguaçu						2	1		3
Araguaína	4		4	2	6	3	13	22	54
Araguatins			1					1	2
Arapoema							2	1	3
Augustinópolis					2	1	1	1	5
Aurora do Tocantins (Extinta Res. CSDP 242/2023)	1				1				2
Classe Especial (Palmas)						1			1
Colinas do Tocantins	1			2	2	8	2	3	18
Colméia		1	1		1	1		2	6
Cristalândia							1		1
Dianópolis	1	2	1		1	2	16	26	49
Filadélfia		1		1				2	4
Goiatins				1		1			2
Guaraí			1				1	1	3
Gurupi	2	16	1		1	1	1	7	29
Itacajá			3	3			1		7
Itaguatins					1		2		3
Miracema do Tocantins	4					1	6	3	14
Miranorte						2	2		4
Natividade	2	2					2		6
Novo Acordo				1		4			5
Palmas	47	34	45	26	22	34	54	50	312
Palmeirópolis							1	1	2
Paraíso do Tocantins			1					1	2
Paraná						8	2		10
Pedro Afonso		1	4	2	4	6	7	5	29
Peixe	1				1	3		1	6
Ponte Alta do Tocantins						3		1	4
Porto Nacional	3	92	4	5	3	6	9	20	142
Taguatinga	3	3	5	1	1	6		1	20
Tocantínia (Extinta Res. CSDP 187/2020)	3	1	1						5
Tocantinópolis		1	3	4	5	4	3	4	24
Wanderlândia				3		2			5
Total Geral	72	155	75	51	51	99	129	154	786

Observações:

Os atendimentos selecionados por meio da análise da qualificação e/ou histórico de atendimento contendo um ou mais dos termos "regularização fundiária urbana", "regularização fundiária rural", "regularização fundiária", e "reurb".

Fonte: Corregedoria Geral da Defensoria Pública - Setor de Estatísticas.

Dados extraídos do sistema Solar 14/11/2024.

ANEXO IV

Foi produzido um Workshop como produto do presente trabalho, denominado WORKSHOP – Direito à moradia e Regularização Fundiária.

📄 Informações gerais
📄 Informações complementares
☰ Atividades

👤 Público Alvo

Defensores, servidores, operadores do Direito e Público externo

📅 Programação

18. CRONOGRAMA PRELIMINAR DO EVENTO			
Data	Período	Atividade/ Tema	Palestrante
31/10/2024	08:00-08:30	Abertura Sessão de Abertura(30min): Boas-vindas e introdução ao seminário. Apresentação dos objetivos e do cronograma do evento.	Cerimonial Elydia Leda Barros Monteiro- Diretora da Esdep Silvânia Barbosa - Coordenadora Nuamac Professor Doutor Tiago

🏛️ Comissão Organizadora

16. EQUIPE ORGANIZADORA	
Nome	Lotação
<i>Silvania Barbosa de Oliveira Pimentel</i>	NUAMAC
<i>Jhessyca Dyra Duarte Rocha</i>	NUAMAC
<i>Lucas Henrique Silva Souza</i>	NUAMAC
<i>Tiago Gagliano Pinto Alberto</i>	ESMAT/UFT
<i>Elydia Leda Barros Monteiro</i>	ESDEP
<i>Faraíldes R. Miranda</i>	ESDEP
<i>Alexandro Gonçalves de Lima</i>	ESDEP

📞 Contato

escolasuperior@defensoria.to.def.br

Informações gerais

Informações complementares

Atividades



Local

AUDITORIO DA DPE TO

Realização

31 e 31 de outubro de 2024

Inscrições

22 a 31 de outubro de 2024

A Defensoria Pública do Estado do Tocantins, por meio da Escola Superior da Defensoria Pública e NUAMAC PALMAS - Núcleo Aplicado das Minorias e Ações Coletivas promove o Workshop - Direito à Moradia e Regularização Fundiária. O evento ocorrerá no dia 31 de outubro de 2024 no período de 8h às 12h, na modalidade ONLINE.

O Workshop visa promover a conscientização e a compreensão sobre o Direito à Moradia e a Regularização Fundiária, capacitando os participantes com conhecimentos e ferramentas práticas para defender e efetivar esses direitos em suas comunidades.

Informamos ainda aos participantes, quem obtiver frequência de 60% no evento, receberá certificação de 4h extracurricular.