

**XXXII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO PAULO - SP**

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II

EDSON RICARDO SALEME

FLAVIA PIVA ALMEIDA LEITE

LILIAN REGINA GABRIEL MOREIRA PIRES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Cláudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Flávia Piva Almeida Leite, Lilian Regina Gabriel Moreira Pires – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-311-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II

Apresentação

Os trabalhos apresentados nesta coletânea integram o Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade II, realizado durante o XXXII Congresso Nacional do CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, ocorrido na cidade de São Paulo, entre os dias 26 e 28 de novembro de 2025. O Grupo de Trabalho constituiu um espaço qualificado para o debate acadêmico e para o intercâmbio científico entre pesquisadoras, pesquisadores, docentes e discentes dedicados às temáticas contemporâneas que permeiam o Direito Urbanístico e as transformações socioespaciais das cidades brasileiras.

A diversidade temática dos estudos apresentados reflete a amplitude e a complexidade dos desafios urbanos no cenário atual. Foram debatidas, entre outras questões relevantes: a governança colaborativa aplicada às " smart cities" ; os direitos dos animais no espaço urbano; as novas funções e exigências do Plano Diretor diante das mudanças climáticas e dos desastres socioambientais; o planejamento urbano como dimensão estrutural da democracia; a inovação institucional e os processos de regionalização no saneamento básico; bem como os impactos das plataformas digitais de locação na crise habitacional. A riqueza dos debates também abrangeu temas como justiça socioespacial, mobilidade sustentável, inclusão e tutela de grupos vulnerabilizados, traduzindo o compromisso do Grupo de Trabalho com a reflexão crítica e interdisciplinar.

Espera-se que esta coletânea contribua para o fortalecimento da pesquisa jurídica, incentivando novas abordagens teóricas e práticas voltadas à construção de cidades mais democráticas, inclusivas e ambientalmente sustentáveis.

Por fim, os organizadores e coordenadores do Grupo de Trabalho Direito URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II parabenizam e agradecem aos autores dos trabalhos que compõem esta obra pela valiosa contribuição científica de cada um, o que por certo será uma leitura interessante e útil à comunidade acadêmica. Reiteramos a satisfação em participar da apresentação desta obra e do CONPEDI, que se constitui, atualmente, o mais importante fórum de discussão e socialização da pesquisa em Direito.

Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme – UNISANTOS - SP

Profa. Dra. Flávia Piva Almeida Leite - UNESP – SP

Profa. Dra. Lilian Regina Gabriel Moreira Pires – MACKENZIE - SP

A CONVERGÊNCIA ENTRE ACESSO À JUSTIÇA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA: A FALTA DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E O PAPEL DO PROGRAMA REGULARIZAÇÃO.

THE CONVERGENCE OF ACCESS TO JUSTICE AND LAND REGULARIZATION IN THE MUNICIPALITY OF GOIÂNIA: THE IMPACT OF BUDGETARY DEFICIENCIES AND THE ROLE OF THE REGULARIZAÇÃO PROGRAM.

Allan Pimentel Vila Nova

Resumo

O presente artigo busca demonstrar como a ausência de um planejamento orçamentário adequado na regularização fundiária no Município de Goiânia impacta diretamente na efetivação do direito fundamental à moradia. A falta de recursos financeiros planejados e alocados de forma eficiente impede a implementação de ações eficazes de regularização ao contribuir para a manutenção do déficit habitacional na cidade. Nesse contexto, observa-se que o ente municipal goianiense agrava a vulnerabilidade social das famílias que habitam áreas informais, perpetuando o ciclo de exclusão social, insegurança jurídica e fragilidade na garantia de direitos básicos. Além disso, essa problemática é agravada pela ausência de previsão de recursos nas leis orçamentárias, bem como pela falta de transparência nos processos internos administrativos, dificultando o acompanhamento e a fiscalização dessas ações pelo público e pelos órgãos de controle. Como resposta a essas dificuldades, surge o Programa RegularizAÇÃO, promovido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO), que representa uma iniciativa inovadora ao buscar promover acesso à justiça e facilitar os processos de regularização fundiária por meio de uma abordagem administrativa. Dessa forma, o estudo evidencia a importância de planejamento financeiro e de políticas públicas estratégicas para garantir a efetividade do direito à moradia em Goiânia ao contribuir para a redução das desigualdades sociais e para a promoção de cidades mais justas e inclusivas.

Palavras-chave: Regularização fundiária, Planejamento orçamentário, Direito à moradia, Acesso à justiça, Programa regularização

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to demonstrate how the lack of adequate budgetary planning concerning land regularization within the Municipality of Goiânia directly affects the realization of the fundamental right to housing. The absence of well-planned and effectively allocated financial resources hampers the implementation of effective regularization measures, thereby perpetuating the city's housing deficit. In this context, it is observed that the municipal government of Goiânia exacerbates the social vulnerability of families residing in informal settlements, perpetuating cycles of social exclusion, legal insecurity, and fragility in the safeguarding of fundamental rights. Furthermore, this issue is compounded by the lack of budgetary allocations in fiscal legislation, as well as by a deficiency in transparency within

internal administrative procedures, which impedes oversight and monitoring of such actions by the public and oversight bodies. In response to these challenges, the Programa RegularizaÇÃO, initiated by the Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO), emerges as an innovative initiative aimed at promoting access to justice and facilitating land regularization processes through an administrative approach. Consequently, this study underscores the critical importance of strategic financial planning and public policy to ensure the effective realization of the right to housing in Goiânia, thereby contributing to the reduction of social inequalities and the promotion of more just and inclusive urban environments.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Land regularization, Budgetary planning, Proper to housing, Access to justice, Regularization program

1. INTRODUÇÃO

A proposta de um acesso à justiça amplo, irrestrito e individual como decorrência do disposto no inciso XXXV do artigo 5º da CF não é correta de acordo com a atual doutrina constitucional. Os postulados constitucionais, por sua vez, necessitam de uma interpretação, sobretudo do ponto de vista socioeconômico.

Isso ocorre porque é preciso levar em conta também o direito fundamental à boa gestão, ou seja, qualquer decisão acerca de políticas públicas não se esgota na afirmação dos benefícios, mas deve necessariamente avançar na justificação dos custos.

Nesse contexto, boa gestão deve ombrear com o acesso à justiça, como direitos fundamentais de mesma hierarquia, caminhando juntos e se completando, visto que a gestão pública do acesso é tão importante quanto o próprio direito ao acesso.

Sabe-se que não é possível mutilar o acesso à justiça, mas certamente é necessário modulá-lo, pois acesso à justiça/judiciário e boa gestão não são fins em si no nosso arcabouço constitucional.

A questão, portanto, não é como o inciso XXXV do art. 5º deve ser lido, mas o seu real alcance do ponto de vista do princípio democrático. O processo enquanto instrumento necessita viabilizar um acesso capaz de harmonizar-se com o orçamento do Estado, tendo em vista que o princípio da inafastabilidade convive atualmente com o princípio da eficiência e o da razoável duração do processo, ambos inseridos formalmente como princípios constitucionais fundamentais no bojo dos artigos 5º e 37, pelas EC nº 19 e 45, respectivamente.

Repensar a tripartição dos poderes quanto ao gasto orçamentário e, sobretudo o ativismo judicial, implica analisar o valor cultural quanto à justiciabilidade dos direitos sociais.

Outrossim, a regularização fundiária é uma expressão do direito social à moradia com fulcro no artigo 6º da Constituição Federal. Trata-se, portanto, de uma política pública permanente, a qual integra a dimensão dos direitos fundamentais, sob uma perspectiva global com a devida chancela do Poder Legislativo Municipal quanto aos custos e valores a ela destinados.

Não obstante, a regularização fundiária, quando realizada de maneira

administrativa e com planejamento conjunto entre diversas entidades governamentais, pode garantir que o direito à propriedade não seja apenas uma formalidade, mas sim um instrumento de justiça social e dignidade para todos os cidadãos.

2. OBJETIVOS E METODOLOGIA APLICADA

Este artigo apresenta uma abordagem que combina a análise de fundamentos constitucionais através de um estudo de caso concreto no município de Goiânia, com o objetivo de aprofundar a compreensão sobre os obstáculos enfrentados na efetivação do direito fundamental à moradia, especialmente no contexto da regularização fundiária.

O principal objetivo da pesquisa é demonstrar como a ausência de um planejamento orçamentário adequado prejudica a implementação de ações efetivas de regularização fundiária no município de Goiânia, considerando que a investigação evidencia que a insuficiência ou má alocação de recursos financeiros planejados constitui um fator que invariavelmente impede avanços na política de regularização, contribuindo para a manutenção do déficit habitacional.

Nesse sentido, o estudo visa demonstrar que a falta de planejamento orçamentário agrava a vulnerabilidade social das famílias residentes em áreas informais, perpetuando ciclos de exclusão social, insegurança jurídica e fragilidade na garantia dos direitos básicos.

Além disso, busca analisar como essa problemática se intensifica devido à ausência de previsão de recursos nas leis orçamentárias municipais e à escassa transparência nos processos internos administrativos de modo que a combinação dificulta a fiscalização e o acompanhamento dessas ações por parte da sociedade e dos órgãos de controle.

Como uma proposta de resposta a essas dificuldades, o artigo também destaca o Programa RegularizAÇÃO, promovido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO), que representa uma iniciativa inovadora voltada a promover o acesso à justiça e facilitar os processos de regularização fundiária por meio de uma abordagem administrativa eficiente.

A metodologia adotada neste estudo combina uma análise teórica e legal detalhada com o estudo de caso de uma iniciativa concreta de regularização fundiária de modo que a abordagem teórica inclui uma reflexão sobre conceitos essenciais, tais como a relação entre regularização fundiária, planejamento orçamentário, direito à moradia, vulnerabilidade social e acesso à justiça.

Fundamenta-se, por sua vez, na interpretação dos postulados constitucionais sob uma perspectiva socioeconômica, tendo como base a legislação federal, especialmente a Lei nº 13.465/17, o Decreto nº 9.310/18, e a Lei nº 10.683/2021 de Goiânia, buscando compreender as competências municipais e os recursos destinados à área.

No estudo de caso, foi analisada a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) das Quadras 121A e 123A do Setor Jardim Europa, em Goiânia, selecionada por ser, até o momento, a única tramitação eletrônica por meio do sistema SEI, o que propicia maior transparência e acessibilidade.

Diante disso, a pesquisa examinou as fases do procedimento administrativo, incluindo a instauração da REURB-S, a verificação do perfil socioeconômico dos beneficiários, assim como a existência de infraestruturas essenciais, como abastecimento de água, saneamento e energia elétrica.

Além disso, foi constatada a ausência de previsão orçamentária específica destinada à execução de ações de regularização, embora o procedimento siga o rito estabelecido pela legislação. Por fim, o estudo fornece uma compreensão aprofundada dos desafios, limitações e possibilidades de aprimoramento das políticas públicas de regularização fundiária, com vistas à garantia efetiva do direito à moradia.

3. DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

3.1. ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE GOIÁS NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA-GO.

Em proêmio, destaca-se que na esfera jurídica ainda existe resistência quanto à alteração do sistema processual, a qual implique restrição ao tradicional direito de ação/acesso, consubstanciado na ideia do Judiciário socorrer eventual interesse.

Não há dúvida de que o acesso irrestrito ao Judiciário recrudescer a garantia e minimiza o risco de lesão ao direito. Ocorre que, diante de inúmeras ações ajuizadas individualmente, cresce o número de processo e, conseqüentemente, abarrotar o sistema jurídico pátrio e, como defendido pelo professor Kazuo Watanabe (1988), qualquer reforma do Judiciário que tenha a intenção de adequar o número de juizes ao número de feitos, estará combatendo os efeitos e não a causa.

Por sua vez, discute-se a natureza jurídica do princípio da inafastabilidade e, conforme ensinamento de Alexy, pautado em uma definição *standard* da teoria dos princípios, temos uma norma “que ordena que algo seja realizado em uma medida tão ampla quanto possível relativamente a possibilidades fáticas ou jurídicas”.

O acesso à justiça efetivo e democrático pressupõe igualdade material.

Nesse sentido, Piero Calamandrei (2003, p. 276):

[...] as partes, enquanto pedem justiça, devem ser colocadas no processo em absoluta paridade de condições; mas o novo processo tem percebido que a afirmação puramente jurídica da igualdade das partes pode se transformar em letra morta, se depois, no caso concreto, a disparidade de cultura e de meios econômicos põe a uma das partes em condições de não se poder servir dessa igualdade jurídica, porque o custo e das dificuldades técnicas do processo, que a parte acaudalada e culta pode facilmente superar com os próprios meios e se fazendo assistir, sem economizar nada, por defensores competentes, cabe que constituam, por outro lado, para a parte pobre um obstáculo frequentemente insuperável na vida da justiça.

Em relação à política urbana, destaca-se os inúmeros dispositivos insertos na Constituição Federal que se vinculam de alguma forma a este direito, notadamente o artigo 182, “caput”, §§ 1º e 2º¹:

Considerando a diretriz quanto à política de desenvolvimento urbano, esta tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, ou seja, há que se traçar uma política, um plano de ação, que permita sua ocupação da maneira mais ordenada possível.

A regularização fundiária, portanto, configura-se como um instrumento fundamental dentro da política urbana, prevista no Estatuto da Cidade, que estabelece em seu art. 1º, no âmbito da execução dessa política, conforme os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, a aplicação das normas nele contidas.

Destaca-se que o dispositivo possui caráter de norma de ordem pública e interesse social, regulando o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental, cujo principal objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, por meio de diretrizes diversas, dentre elas a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por populações de baixa renda.

A conceituação de regularização fundiária pode ser obtida a partir do artigo 46² da 11.977/09 e desempenha um papel crucial no contexto do acesso à justiça, uma vez que facilita o reconhecimento formal de direitos sobre a propriedade e a posse de terrenos por cidadãos que

¹ 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.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

² 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.

habitam áreas urbanas e rurais de forma irregular

Por outro lado, no que pese o acesso à justiça ser um princípio fundamental no qual assegura a todos os cidadãos o direito de buscar proteção e reparação por meio do sistema judiciário, tradicionalmente, é frequente tal direito ser associado à resolução de conflitos e à solução de lides entre partes adversárias.

Não obstante, é importante destacar que sua concretização pode se dar de maneira administrativa, independentemente da presença de uma disputa judicial pelo próprio Poder Judiciário.

De acordo com Sabino (2022):

O Poder Judiciário somente atuará em relação à regularização fundiária urbana se for provocado a resolver eventuais controvérsias. Não é ele uma instância que analise, aprove, aprecie ou referende a regularização fundiária urbana, manifestando-se a favor ou contra ela. Se provocado, pode decidir sobre a legalidade do procedimento em conformidade com a legislação aplicável à espécie. A Lei nº 13.465/17, bem como o Decreto nº 9.310/18, devem ser observados fielmente para evitar decretados de nulidade pelo Judiciário.

Embora o direito à regularização possa ser buscado através da via judicial, o que, muitas vezes, implica em processos longos, custosos e burocráticos, a utilização da via administrativa é considerada uma alternativa mais ágil e acessível.

À vista disso, destaca-se o *Programa RegularizAÇÃO*, lançado em agosto de 2023 pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO), no qual tem como finalidade promover o direito fundamental à moradia, facilitando e simplificando os processos de regularização fundiária em Goiás, além de promover a colaboração entre entidades públicas e privadas para alcançar soluções viáveis e acordadas.³

Desta feita, o direito em comento será efetivado mediante procedimento administrativo realizado pelos Municípios aderentes, conforme disposto na Lei Federal nº 13.465/2017, no Decreto Federal nº 9.310/2018 e nos arts. 1.125 a 1.174 do Código de Normas e Procedimentos do Foro Extrajudicial.

Conforme pontuado acima, o *Programa RegularizAÇÃO* será efetivado nos Municípios que assinarem o Termo de Compromisso, comprometendo-se a seguir o respectivo cronograma de execução e cumprir todas as etapas nele estipuladas.

Posto isso, o Termo de Compromisso foi aderido pelo município de Goiânia com o aval do ex-chefe do Poder Executivo, Rogério Cruz, bem como do secretário Extraordinário de Regularização Fundiária.

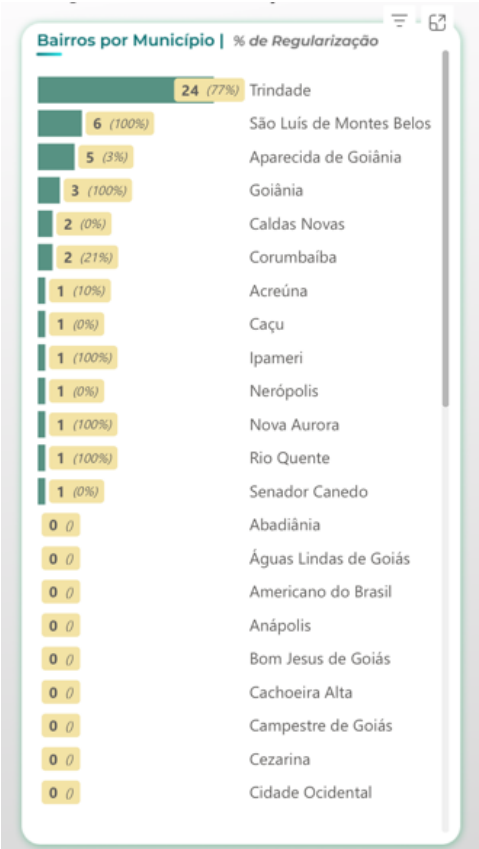
³ Criado por meio do *Provimento nº 14 de 2023*, seguindo as orientações do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

A intenção, a princípio, era fornecer a documentação da casa própria para 1.400 (mil e quatrocentas) famílias do Parque Anhanguera.

Em uma visão global, destaca-se que 19 (dezenove) municípios goianos aderiram ao programa, conforme informação fornecida pela Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás⁴ com 6.149 (seis mil, cento e quarenta e nove) Certidões de Regularização Fundiária (CRF) entregues.

Em adição, segue o quadro de regularização fundiária feita em bairros por município:

Quadro 1: Regularização Fundiária dos municípios que aderiam ao Programa RegularizaAção:



Fonte: Corregedoria do Tribunal de Justiça de Goiás, 2024.

Seguidamente, frisa-se o município de Goiânia, no qual houve a regularização fundiária no bairro Parque Anhaguera II com a expedição de 1.164 (mil, cento e sessenta e quatro) CRF's, conforme quadro abaixo:

Quadro 2: Descritivo dos bairros contemplados com a regularização fundiária do programa.

⁴ Processo PROAD nº 202307000428286.

| Detalhamento por Bairros | | CARTÓRIO | CRF Emitida | A Regularizar | % |
|--------------------------|------------------------|----------|-------------|---------------|------|
| BAIRRO | | | | | |
| Parque Santa Rita | 1º Registro de Imóveis | | 0 | 0 | 0% |
| Parque Anhanguera II | 1º Registro de Imóveis | | 1.164 | 0 | 100% |
| Jardim Dom Fernando I | 4º Registro de Imóveis | | 0 | 0 | 0% |

Fonte: Corregedoria do Tribunal de Justiça de Goiás, 2024.

O que se nota pelos dados fornecidos é que a regularização fundiária de forma administrativa permite que os cidadãos obtenham a formalização de seus direitos de propriedade sem a necessidade de uma lide judicial ao simplificar o processo e reduzir os custos que, frequentemente, acompanham as disputas legais.

Em adição, destaca-se a Lei Complementar Municipal nº 349/2022, a qual instituiu o Plano Diretor do Município de Goiânia, no qual destacou a necessidade de cooperação entre entes para efetivação do direito à moradia:

Art. 276. A administração municipal deverá articular junto aos diversos agentes envolvidos no processo de regularização, como representantes do Ministério Público, do Poder Judiciário, dos Cartórios de Registros, dos órgãos estaduais, bem como dos grupos sociais envolvidos, visando equacionar e agilizar os processos de regularização fundiária.

Não obstante, é necessário planejamento, transparência e o maior desempenho do Poder Executivo Municipal, visto ser este o protagonista da efetivação deste direito.

3.2. CASO CONCRETO EM GOIÂNIA: REGULARIZAÇÃO DAS QUADRAS 121A E 123A DO SETOR JARDIM EUROPA (REURB-S)

No que tange ao caso concreto em questão, ressalta-se que este foi selecionado por ser o único, até o presente momento, a tramitar de maneira eletrônica, através do sistema SEI⁵, no município de Goiânia.

Essa modalidade de tramitação proporciona uma série de benefícios, dos quais se destaca a garantia de maior transparência em relação aos dados submetidos e às informações pertinentes ao processo.

Não obstante, tal procedimento assegura não apenas a integridade das informações, mas também a acessibilidade a todos os envolvidos, permitindo um acompanhamento em tempo real das movimentações processuais.

⁵ Processo administrativo nº 22.1.00000057-5

Isto posto, salienta-se que a atribuição dos Municípios como agentes principais da política pública de regularização fundiária está delineada no artigo 30 da Constituição Federal, a qual estabelece que “é competência dos municípios, onde se localizam os núcleos urbanos informais a serem regularizados: I – classificar, individualmente, as diferentes modalidades da Reurb; II – processar, avaliar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e III - emitir o Certificado de Regularização Fundiária (CRF)”.

Com a promulgação da Lei nº 13.465/2017, o município assume um papel central na regularização fundiária, apresentando as seguintes características conforme o dispositivo: 1) trata-se de um direito subjetivo para os agentes envolvidos, que são os ocupantes dos núcleos urbanos informais que atendem aos requisitos legais; 2) os procedimentos estabelecem e qualificam esse direito, uma vez que a lei constitui um ato normativo que regula tais procedimentos; 3) há uma prioridade para a permanência dos ocupantes nos núcleos de baixa renda, conforme descrito no art. 10, inciso; 4) a concessão de direitos reais é prioritariamente destinada às mulheres, de acordo com o art. 10, inciso XI.

No município de Goiânia, a Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária, através do artigo 55-A da Lei Complementar 335/2021, é competente para formular, coordenar e executar os programas de regularização fundiária, urbanização de bairros irregulares e melhoria das unidades habitacionais, bem como promover a gestão do procedimento e encaminhar decisões e outras instruções à Procuradoria-Geral do Município, visando à promoção das medidas cabíveis à regularização fundiária das áreas de posse e de parcelamentos ilegais nas esferas administrativa e judicial

As fases do procedimento de regularização fundiária urbana foram definidas pelo legislador federal, conforme o *caput* do artigo 28 da Lei nº 13.465/17⁶:

Quanto ao requerimento, o art. 38, § 8º afirma que a instauração da Reurb ou, na forma de regulamento, a manifestação de interesse nesse sentido por parte de qualquer dos legitimados garante perante o poder público aos ocupantes dos núcleos urbanos informais

⁶ Art. 28. A Reurb obedecerá às seguintes fases:

I – requerimento dos legitimados;

II – processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;

III – elaboração do projeto de regularização fundiária;

IV – saneamento do processo administrativo;

V – decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;

VI – expedição da CRF pelo Município; e

VII – registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

situados em áreas públicas a serem regularizados a permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes, até o eventual arquivamento definitivo do procedimento.

No caso concreto, pontua-se que o contexto da instauração da REURB-S fora iniciado através do Ofício 276/2022⁷ da Assembleia Legislativa de Goiás, pelo Deputado Jeferson Rodrigues, com pedido de regularização fundiária das quadras 121A e 123A do Jardim Europa, Goiânia-GO, e autuado pelo processo administrativo nº 22.1.000000057-5. Preenchidos, portanto, os requisitos I e II do art. 28.

Ato contínuo, a partir da leitura do art. 38, a legislação traz uma importante consequência jurídica pela instauração da Reurb: é assegurado o direito de permanência com o pedido formulado em área pública, até eventual arquivamento definitivo do procedimento.

Outrossim, por meio da análise do artigo 10, III, da Lei Federal nº 13.465/2017, destaca-se que uma das metas da Reurb é “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”.

Não obstante, é de suma importância avaliar o contexto que motiva o pedido de regularização. Nas palavras da professora Dosso (2022):

Essa identificação se mostra interessante no sentido de que auxilia, a partir da diretriz de priorização de permanência, a verificação de como questões como judicialização, iniciativa dos moradores ou do Poder Público Municipal influenciam na priorização da demanda, de modo a ensinar a instauração do processo de regularização fundiária.

Retornando ao caso em apreço, a pasta competente, antes de proferir manifestação, envia o processo a dois órgãos cruciais: Agência Municipal de Meio Ambiente - AMMA, para análise técnica ambiental e Agência da Guarda Civil Metropolitana de Goiânia- AGCMG para emitir relatório técnico sobre as condições de habitabilidade e risco locais quanto a regularização fundiária.

Com o retorno dos autos à Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária, após a manifestação dos órgãos competentes, é necessário identificar qual Reurb é aplicável ao caso. Diante disso, a pasta faz um mapeamento de todo o núcleo urbano.

De acordo com a normativa que está presente na Lei nº 13.465/17, faz-se necessário que o núcleo urbano em questão esteja ocupado predominantemente por população de baixa renda. Isso corresponde ao percentual de 50% +1 do total de imóveis do núcleo.

⁷ Processo Administrativo SEI nº 22.1.000000057-5

No caso concreto, dos 46 (quarenta e seis) lotes existentes, foram identificados 39 (trinta e nove) beneficiários da eventual regularização a ser realizada. Deste quantitativo, 27 (vinte e sete) famílias beneficiárias com indicação de baixa renda⁸, de acordo com os dados apresentados.

Desta feita, a população de baixa renda representa 58,70% do universo de boletins sociais aplicados e identificados.

Pontua-se que em qualquer situação referente à titularidade do imóvel, seja ele público ou privado, municipal ou não, é sempre obrigatória a notificação⁹ dos proprietários vizinhos ao núcleo urbano (conforme o artigo 31, §1º e §2º da Lei nº 13.465/17).

Por sua vez, os vizinhos são os proprietários de propriedades que fazem divisa com o núcleo informal e o objetivo da notificação é permitir que esses proprietários se pronunciem sobre possíveis ocupações ou a expansão do núcleo informal em suas terras.

Logo após, é elaborado o projeto de regularização fundiária¹⁰, nos termos do art. 28, III, da Lei 3.465/17, conforme demonstrado abaixo:

Figura 1: Distribuição das áreas urbanas irregulares:



Fonte: Processo administrativo nº 22.1.000000057-5, Prefeitura de Goiânia.

Em seguida, com fulcro no inciso IV do art. 28 da Lei nº 13.465/17, torna-se indispensável o saneamento do processo administrativo quanto às lacunas existentes.

Na situação em pauta, a Procuradoria-Geral do Município¹¹ alertou o fato quanto a ausência de menção a respeito da existência no núcleo urbano informal em questão de sistema

⁸ Renda familiar mensal inferior a 5 (cinco) salários-mínimos, de acordo com o art. 1º, § 2º do Decreto-Lei nº 1.876/1981.

⁹ No caso em tela, a notificação ocorreu por edital publicado no DOM (Edição nº 8060 de 5 de junho de 2023)

¹⁰ Projeto de Regularização Fundiária por desmembramento do perímetro (processo administrativo nº 22.1.000000057-5) de autoria da arquiteta e urbanista Ellen Lilian Prado Cardoso, CAU BR nº A 54.353-5.

¹¹ Diligência nº 613/2023 do processo administrativo nº 22.1.000000057-5.

de abastecimento de água potável; sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário e rede de energia elétrica domiciliar.

Frisa-se que os custos quanto à implementação das infraestruturas de competência municipal e as consequências da falta de planejamento serão abordados no item 3 do presente artigo.

Após o saneamento e a finalização do projeto de regularização fundiária e garantindo que o processo esteja em conformidade com a legislação pertinente, a autoridade competente, conforme previsto no artigo 40 da Lei nº 13.465/17, procederá com os devidos trâmites.

No caso sob análise, houve a expedição do Decreto Municipal nº 2.468/2024¹², em que o Chefe do Executivo aprovou o projeto de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social das Quadras 121A e 123A, Jardim Europa, no âmbito do Município de Goiânia.

Seguidamente, o projeto de regularização fundiária deve ser levado a registro juntamente com a Certidão de Regularização Fundiária (CRF).¹³

Isso porque o artigo 21, §2º, do Decreto nº 9.310/18 dispõe que a elaboração do projeto de regularização fundiária é obrigatória para qualquer Reurb, independentemente do instrumento que tenha sido utilizado para a titulação, exceto: a) na hipótese prevista no artigo 69 da Lei nº 13.465/17 (parcelamentos anteriores a 19 de dezembro de 1979); b) quando se tratar de núcleos urbanos já regularizados e registrados, em que a titulação de seus ocupantes se encontre pendente.

Não obstante, apesar do procedimento administrativo seguir o rito do artigo 28 da Lei nº 13.465/17, constata-se que não houve menção a qualquer dotação em programas orçamentários específicos.

Em relação à importância do planejamento financeiro perante a regularização financeira, não só do município de Goiânia, mas de qualquer ente municipal, o tópico a seguir discorre sobre encadeamento e o impacto no orçamento público diante da falta de gerenciamento.

3.3. DESAFIOS E NECESSIDADES: O PAPEL DO PLANEJAMENTO FINANCEIRO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE GOIÂNIA

O ordenamento pátrio jurídico, através da Lei Federal nº 4.320/64, criou as diretrizes para as normas referentes às finanças públicas. O dispositivo em comento foi considerado inovador ao implementar mecanismos de controle e, especialmente, ao introduzir

¹² Edição nº 8317 de 24 de junho de 2024

¹³ O município de Goiânia deve submeter ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, conforme dispõe o art. 18 da Lei federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

a figura do Orçamento Programa, respaldada pelas disposições do Decreto Lei nº 200/67, o qual considera o planejamento como um dos princípios essenciais da administração federal.

Com isso, a metodologia de elaboração do orçamento foi modificada, passando a se relacionar de forma mais estreita com o planejamento governamental. Assim, o orçamento foi reputado como uma ferramenta que vincula recursos e despesas a programas de governo já consolidados e de caráter mais prolongado.

Ato contínuo, o município de Goiânia, por meio da LC 349/2022, que instituiu o plano diretor dispõe no artigo 78 que o planejamento urbano do município ordenará o crescimento da cidade, estabelecendo as prioridades de investimentos e as diretrizes de uso e ocupação do solo, bem como os instrumentos que serão aplicados na promoção e no controle do desenvolvimento urbano, mediante o seguinte objetivo em assegurar a compatibilidade entre a programação orçamentária, expressa no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no Orçamento Anual, e as diretrizes constantes nesta Lei Complementar

Em vista disso, Oliveira (2021, p. 49) pontua que a questão da disponibilidade orçamentária é importante, pois requer um planejamento adequado e a definição de prioridades. À vista disso, é necessário considerar a limitação dos recursos diante das constantes e crescentes demandas por melhores condições urbanas.

Isso ocorre porque a regularização fundiária demanda a necessidade de implementação de infraestrutura urbanística mínima. O município de Goiânia, portanto, deve priorizar o planejamento financeiro, de modo que os gastos sejam previstos em sua dotação orçamentária para assegurar que a regularização fundiária seja efetiva e traga benefícios reais às comunidades mínimas, melhorando as condições de vida dos cidadãos e promovendo um desenvolvimento urbano sustentável.

Ato contínuo, ao compulsar a Lei nº 10.683/2021, a qual trata do Plano Plurianual (PPA) de Goiânia para o período de 2021-2025¹⁴, percebe-se que o direito à moradia é abordado, predominantemente, em relação ao melhoramento do fluxo da via terrestre.

Essa menção sugere um foco nas infraestruturas e no transporte, que, embora sejam aspectos importantes para a mobilidade urbana e a qualidade de vida, não abrangem diretamente as necessidades de regularização fundiária.

Por sua vez, o PPA fora elaborado em um cenário econômico e político instável e de crise devido à pandemia do Coronavírus, não obstante seja necessário uma maior clareza quanto ao valor destinado a essa área.

¹⁴ Publicada no Diário Oficial do Município de Goiânia. Edição 7648 de 30 de setembro de 2021.

Nesse sentido, torna-se desafiador o planejamento e a implementação efetiva de políticas públicas que atendam às demandas por moradia regularizada.

Em síntese, quanto à importância do direito financeiro em todo o processo de regularização fundiária, destaca-se o entendimento de Conti (2015) quanto ao tema, ao considerar que o direito à moradia ocupa um lugar especial nesse contexto, justamente por envolver a garantia de uma política pública de elevado custo e que, cada vez mais, assume uma natureza contínua e de longo prazo, ao invés de ser algo momentâneo, voltado ao atendimento das necessidades do indivíduo.

Por essa razão, tanto o direito financeiro quanto o ativismo judicial precisarão se ajustar às particularidades e complexidades específicas que envolvem o direito à moradia, conforme estabelecido na Constituição Federal.

4. CONCLUSÃO

Ainda que o Município seja o protagonista do processo de regularização fundiária, outros agentes também devem ser considerados em todo o procedimento, seja no âmbito do Cartório de Registro de Imóveis, no âmbito do Sistema de Justiça ou no âmbito da Sociedade Civil organizada.

Considerando que o direito à moradia, através da regularização fundiária, é um processo complexo e multidisciplinar, destaca-se a necessidade de uma demanda democrática com a participação de todos os interessados e com legitimidade para defesa deste direito fundamental.

Nesse sentido, o próprio plano diretor de Goiânia (LC 349/2022) afirma em seu art. 81 a necessidade da participação popular no planejamento municipal, o qual deve ser incentivada por meio de vídeos, materiais gráficos, redes sociais e mídias digitais.

Isso porque a interrelação entre regularização fundiária e acesso à justiça evidencia a importância de um sistema integrado no qual priorize não apenas a formalização da propriedade, mas também promova a inclusão social e a cidadania.

Para tanto, a importância do *Programa RegularizaAção*, em que promove encontros regionais da Corregedoria-Geral da Justiça com o objetivo de fomentar a regularização fundiária em todas as regiões e cidades do Estado de Goiás por meio de ações informativas e de capacitações voltadas a delegatários, servidores, magistrados e agentes municipais sobre os procedimentos de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social – REURB-S.

Diante do cenário atual de Goiânia, é possível identificar dois fatores cruciais que dificultam o desenvolvimento da regularização fundiária de acordo com as diretrizes estabelecidas pela lei.

Em primeiro lugar, a falta de transparência nos processos de regularização tem se mostrado um obstáculo significativo. Até o momento, apenas um processo foi disponibilizado para estudo de caso, limitando a capacidade de análise e acompanhamento do procedimento.

Não obstante, a carência de informações públicas e acessíveis impede que a sociedade compreenda plenamente as etapas, os critérios e os avanços na regularização fundiária.

Em um segundo aspecto, a necessidade de um planejamento orçamentário mais eficaz é outro fator preponderante que compromete a regularização fundiária em Goiânia.

Isso porque é fundamental que as políticas públicas relacionadas à regularização estejam atreladas a um planejamento financeiro que contemple as demandas por infraestrutura, uma vez que a regularização fundiária não se restringe apenas ao reconhecimento legal de propriedades, mas também envolve investimentos em serviços essenciais, como saneamento, pavimentação e acessibilidade.

Nesse sentido, é o que dispõe o art. 80 do plano diretor ao dispor que o acesso às informações de interesse pessoal, de interesse geral ou coletivo, assim como a consulta a documentos administrativos, a relatórios técnicos e pareceres a qualquer cidadão reforça a ideia de transparência na administração pública.

Por fim, a regularização fundiária, quando realizada de maneira administrativa e com planejamento conjunto entre diversas entidades governamentais, pode garantir que o direito à propriedade não seja apenas uma formalidade, mas sim um instrumento de justiça social e dignidade para todos os cidadãos.

5. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA:

BACHI, Israel; SOUZA, Leonardo da Rocha. Direito humano à moradia e regularização fundiária. *Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania – IDCC*, Londrina, v. 4, n. 1, p. 163-175, ago. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.48159/revistaidcc.v4n1.bachi.souza>. Acesso em: 19 jul. 2025

BRASIL. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009: Dispõe sobre a regularização fundiária de núcleos urbanos informais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2009.

BRASIL. *Estatuto da cidade* — Guia para implantação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BUCCI, M. P. D. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997.

CASTANHEIRO, I. C. Regularização fundiária urbana: fundamentos, aspectos práticos e propostas. In: NALINI, J. R.; LEVY, W. (Coords.). *Regularização fundiária*. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 106-126.

CONTIS, José Maurício; CARVALHO, André Castro. Direito financeiro e direito à moradia: a concretização mediante a judicialização. In: DOMINGUES, José Marcos (Org.). *Direito financeiro e políticas públicas*. 1. ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2015. p. 123-145.

DOSSO, Taisa Cintra. *Regularização fundiária e urbanística: aplicação no Município de Ribeirão Preto*. Campinas: PUC-Campinas, 2021.

GOIÂNIA adere ao programa de regularização fundiária do TJGO. *A Redação*, 2024. Disponível em: <https://www.aredacao.com.br/noticias/192697/goiania-adere-ao-programa-de-regularizacao-fundiaria-do-tjgo>. Acesso em: 31 jul. 2025.

RIOS, Arthur. Regularização fundiária urbana: procedimento administrativo de regularização de áreas pela Lei 11.977/2009. Curitiba: Juruá, 2012.

SABINO, Jamilson Lisboa. *Tratado de Regularização Fundiária Urbana*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4456>. Acesso em: 31 jul. 2025.

SANTOS, Kátia Cristina Cruz Santos. Políticas públicas sociais aplicadas ao direito à moradia digna. *Revista Espaço Acadêmico*, ano XIV, Mensal, n. 172, set. 2015.

SILVA, José da. *Instituições de Direito Processual Civil*. Tradução de Douglas Dias Ferreira. 2. ed. Campinas: Bookseller, 2003. p. 276.

SOUZA, S. I. N. Direito à moradia e de habitação. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

OLIVEIRA, Cristiane Catarina Fagundes de. Aspectos jurídicos e financeiros na regularização fundiária. *Revista ESDM*, v. 7, n. 13, p. 29-41, 2021.

OLIVEIRA, Samuel Menezes. *Regularização fundiária urbana: teoria, aspectos práticos, proteção ambiental e compliance no processo de regularização fundiária*. São Paulo: Dialética, 2022.