



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA __ VARA FEDERAL
DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República que esta subscreve, com fundamento nos artigos 127 e 129, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil, bem como nos artigos 2º e 6º, inciso VII, alíneas “a” e “c”, todos da Lei Complementar n. 75, e nos artigos 1º, 2º e 5º, todos da Lei 7.347, vem propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

em face da **UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público interno, representada pela Procuradoria Regional da União da 2ª Região, com endereço na Rua México, n. 74, Centro, nesta cidade, CEP 20.031-140;

I - OBJETO DA DEMANDA

A presente demanda destina-se à obtenção de provimento jurisdicional que determine que a União forneça um cronograma pormenorizado das ações que implementará para que ocorra a regularização fundiária da área referente ao Campo de Santo Antônio, localizado no bairro de Realengo, no município do Rio de Janeiro - RJ. O território, atualmente, pertence à União, sendo administrado por sua Secretaria de Patrimônio (SPU).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

Diante da inércia da União em efetivar a regularização fundiária da área, e tendo em vista que os requisitos para tanto restam preenchidos, a presente ação se destina a buscar a apresentação, por parte da União, de um plano de ação que se destine à regularização do terreno.

II - DOS FATOS

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL instaurou o Inquérito Civil nº 1.30.001.002981.2015-10 com o objetivo de analisar a possibilidade de realização de regularização fundiária de um imóvel pertencente à União, localizado em área denominada “Campo de Santo Antônio”. O início do processo se deu em 22 de junho de 2015 e até hoje não foi apresentada solução sobre a questão.

Durante o procedimento, foram enviados para a Secretaria de Patrimônio da União diversos ofícios requerendo informações atualizadas em relação ao projeto de regularização fundiária da região, conforme se observa dos Documentos de nº 29, 41, 44, 52, 56, 71 e 81. Em que pese as diversas tentativas, a SPU se quedou inerte, não enviando as informações solicitadas.

Em 30/04/2021 foi realizada reunião para tratar, dentre outros, do caso do Campo de Santo Antônio, conforme se verifica pela ata anexa ao Documento 83. Nessa ocasião, o então Superintendente do Patrimônio da União, Paulo Medeiros, informou que a área do Campo de Santo Antônio pertencia ao Exército, o qual aceitou ceder uma parte do território para a SPU. Diante da cessão de território, a SPU se comprometeu a realocar os moradores do Campo de Santo Antônio para outra área também pertencente ao Exército.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

O então superintendente declarou, ainda, que as tratativas sobre a cessão ainda estavam em andamento e que era preciso esperar o imóvel estar totalmente desimpedido para que a SPU pudesse iniciar o diálogo com o Município para efetuar a regularização fundiária. Com a posse dessas informações, o encaminhamento da reunião foi o de que fossem requisitadas informações atualizadas ao órgão do Exército responsável pela área.

Assim, foi enviado ofício ao Comandante da 1ª Região Militar solicitando informações atualizadas sobre a situação do Campo de Santo Antônio (Documento 84). Em resposta (Documento 85, Páginas 1-2), foi afirmado que, ao longo do tempo, parte da área do Campo de Santo Antônio foi ocupada de forma supostamente irregular por famílias, o que teria levado o Exército a mover ações de reintegração de posse. Contudo, os processos de reintegração de posse foram suspensos após o Exército ter cedido uma parcela do território à SPU para a construção de casas e a realocação de tais famílias. Foi anexado aos autos o termo de reversão firmado entre a SUP e o Exército Brasileiro (Documento 85, Páginas 3-4).

Considerando que o Exército havia declarado que a cessão do terreno já tinha sido devidamente concluída, este órgão à SPU solicitando informações pormenorizadas sobre os embaraços que impediam a regularização da área (Documento 87). Em resposta (Documento 88), a SPU prestou esclarecimentos no sentido de que enviou a documentação referente ao processo de aquisição RAVI (Registro de Aposseamento Vintenário) da área cedida pelo Exército (Trapézio e Triângulo) ao Órgão Central em Brasília, a fim de que fosse levado a registro no cartório. Assim, aguardava-se que os imóveis fossem formalmente registrados em nome da União para que se pudesse proceder ao reassentamento das famílias.

Após novo ofício solicitando atualizações (Documento 92), a SPU informou que o imóvel denominado “Triângulo” estava em fase final de regularização cartorial. Já em relação ao “Trapézio”, por apresentar áreas cuja ocupação se considerava



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

irregular, estavam sendo elaboradas novas plantas e memoriais descritivos. Declarou, ainda, que o processo de regularização fundiária seria viabilizado após a regularização da situação cartorial dos imóveis (Documento 93).

Foram enviados diversos outros ofícios solicitando novas informações, o que se observa dos Documentos 98, 104, 108 e 112. A última informação obtida, datada de 28 de fevereiro de 2023, foi a de que os processos referentes a ambos os imóveis encontravam-se em análise no 8º Ofício de Registro de Imóveis (Documento 113).

Considerando a insuficiência das respostas apresentadas pela SPU, foi necessário ajuizar a presente ação civil pública.

III - COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL E DA LEGITIMIDADE DO MPF

A competência para processar e julgar o feito é da Justiça Federal, conforme preceituado no art. 109, I, da Constituição. Além disso, o art. 127 da Carta Magna qualifica o Ministério Público como “*instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*”.

Ademais, atribui ao Ministério Público, no inciso III do artigo 129, a função institucional de “*promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos*”.

O legislador infraconstitucional também expressamente reconheceu a legitimação ativa do Ministério Público da União para promover inquérito civil e ação civil



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

pública para a proteção dos direitos difusos, dentre os quais o patrimônio público e social (art. 6º, inciso VII, alínea “b” da Lei Complementar nº 75/93).

Dessa maneira, a atuação do MPF no presente caso se justifica pela declaração da Secretaria de Patrimônio da União de que os terrenos do “Trapézio” e do “Triângulo”, localizados na área do Campo de Santo Antônio, pertencem à União, em decorrência da cessão feita pelo Exército Brasileiro.

IV - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE BENS DA UNIÃO

A definição dos bens da União está disposta no artigo 20 da Constituição de 1988, dentre os quais se instituem “os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos”. O órgão responsável pela identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens pertencentes à União é a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), ligada ao Ministério de Gestão e Inovação.

Com o advento da Constituição Federal vigente, todas as propriedades – públicas ou privadas – passaram a ter que obedecer à função social, devendo-se observar as responsabilidades e obrigações existentes em relação à sociedade. Isso, por óbvio, também é atribuído ao Estado, que, na administração de seus bens, tem o dever de contribuir para a redução das desigualdades sociais e territoriais, promovendo a justiça social e o desenvolvimento das regiões.

Nos termos do artigo 1, III, da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), os governos devem atuar em cooperação a fim de que seja implementada uma política urbana, com vistas a fornecer função socioambiental às propriedades pertencentes ao Poder Público.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

Dessa maneira, entende-se que é obrigação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conjuntamente e de forma colaborativa, trabalhar para a gestão compartilhada dos bens públicos.

No que tange à União, o artigo 4º da Lei n 9.636/98 (Lei Patrimonial da União) estabelece que a SPU pode realizar convênios com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para que seja realizada a administração compartilhada dos bens públicos da União. Assim, é desejável que a SPU atue em conjunto com os demais entes federados para a promoção de uma política urbana que confira função socioambiental às terras da União.

Um dos mecanismos para garantir a função socioambiental que podem ser manejados pela SPU, em um esquema de gestão compartilhada e democrática dos bens públicos, é a regularização fundiária. Considerando que, historicamente, boa parte da população brasileira apenas conseguiu ter acesso à moradia por meio de ocupações irregulares, inclusive em terras da União, cabe à SPU realizar a regularização de tais espaços, de maneira a instituir uma política urbana que enfrente a exclusão social e que leve em consideração o direito à terra e à propriedade e a utilização sustentável de recursos naturais. Dessa forma, um dos alvos da realização da regularização fundiária são os assentamentos informais de baixa renda.

No processo de regularização fundiária em bens da União, cabe à SPU elaborar e articular a execução da Política Nacional de Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Bens da União¹. Para tanto, é possível o estabelecimento de termos de cooperação técnica com outros entes, em especial com o Município, que poderá auxiliar na demarcação das áreas e na titulação dos moradores de núcleos urbanos informais, a serem realizadas pela SPU.

¹ Nesse sentido, veja-se o manual de regularização fundiária em terras da União: https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/Cartilha-Manual_regularizacao-terras-da-Uni%C3%A3o.pdf



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

No caso objeto desta Ação Civil Pública, há a presença de um território pertencente à União, como já anteriormente aventado. De acordo com o termo de reversão firmado entre a SUP e o Exército Brasileiro (Documento 85, Páginas 3-4), as áreas correspondentes ao “Triângulo” e ao “Trapézio”, no Campo de Santo Antônio, são de propriedade da União.

Considerando que o terreno passou a ser ocupado por um núcleo urbano informal, formado por famílias que utilizaram a área da União para firmar suas residências, e que estão habitando a região de maneira irregular, mostra-se necessária a intervenção da SPU para que possa ser realizada a regularização fundiária do imóvel em favor dessas famílias. Como exposto, a SPU possui a obrigação legal de implementar a regularização dos bens da União ocupados irregularmente por assentamentos informais, de forma a garantir o direito à moradia e a função socioambiental dos bens públicos, de forma a se adequar à ordem constitucional vigente.

V) DO DIREITO À MORADIA E À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O artigo 6º da Constituição Federal de 1988 dispõe sobre os direitos sociais, dentre os quais se institui o direito à moradia. De forma semelhante, o direito à moradia também encontra-se assegurado no artigo 11.1 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, segundo o qual “*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*”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

Além de estar previsto constitucionalmente como um direito social, o direito à moradia demonstra-se como uma garantia extremamente relevante para a dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial dos indivíduos. É o que preconizam os defensores do modelo “*housing first*”, — “moradia em primeiro lugar”, em tradução livre — os quais argumentam que o direito à moradia deve ser priorizado, mormente em razão de ser a base para a obtenção de outros direitos, como a saúde, a segurança e o transporte.

Arelada à discussão sobre direito e acesso à moradia — e como uma das formas de garanti-los para indivíduos e famílias — situa-se a questão da regularização fundiária e do direito à posse e à propriedade. De acordo com o artigo 5º, incisos XXII e XXIII da Constituição, é garantido o direito à propriedade enquanto um direito fundamental, devendo ser observada a sua função social.

Conforme elucidado por Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald, o direito à propriedade, em um Estado Democrático de Direito, deve estar relacionado com a promoção do princípio da igualdade substancial, de forma que só é plenamente exercido quando todos os cidadãos — especialmente aqueles historicamente excluídos — conseguem o reconhecimento jurídico da titularidade de propriedades². É nesse sentido que os autores argumentam que o direito à propriedade deve ser entendido como parte do mínimo existencial dos indivíduos.

O direito à propriedade, para ser exercido, precisa observar a função social. Isso significa que o proprietário tem o dever de atuar de forma a promover uma integração de seu direito individual com os anseios da sociedade e do bem-estar social dos demais indivíduos. Trata-se de uma obrigação de fazer imposta ao proprietário no sentido de implementar medidas hábeis a proporcionar a exploração racional do bem, promovendo o

²FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. Direitos Reais. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2009.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

desenvolvimento econômico e social e atendendo as demandas coletivas — e não apenas as individuais³.

O que concede função social para um bem imóvel, em muitos casos, é a posse exercida sobre ele. O direito de posse é tutelado como um direito especial em nosso ordenamento jurídico, especialmente em função de sua estreita ligação com o direito à moradia e com o acesso a bens que conferem dignidade às pessoas. Destaca-se, assim, que a função social da posse serve para estimular o direito à moradia, estando relacionada com a obtenção de outros direitos existenciais, à luz do princípio da dignidade da pessoa humana.

Uma das formas de aquisição originária do direito real de propriedade, garantindo sua função social e promovendo o direito à moradia, é a legitimação fundiária, prevista na Lei nº 13.465/2017. De acordo com a referida normativa, é possível realizar o procedimento de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) a fim de conceder a titularidade de imóveis ocupados por núcleos urbanos informais – que já exercem a posse e conferem função social ao bem – incorporando-os ao ordenamento territorial urbano.

Para a realização da legitimação fundiária, é necessário que estejam presentes os seguintes requisitos, nos termos do artigo 23 da Lei nº 13.465/2017: I- o beneficiário deve deter unidade imobiliária pertencente a núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016; II- o beneficiário não pode ser concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural; III- o beneficiário não pode ter sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto e IV- em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, deve ser reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

³Ibidem.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

No caso em comento, verifica-se que existe um núcleo urbano informal, formado por famílias que utilizam o imóvel para sua própria residência, na área do Campo de Santo Antônio, atualmente pertencente à União. Conforme se observa das informações prestadas pelo Exército (Documento 85), o território começou a ser ocupado irregularmente por famílias a partir da década de 90, em uma área correspondente a 424.574,65m², a qual foi revertida para a SPU em 2016. Salienta-se que o terreno é habitado por famílias de baixa renda, que ocuparam a região por necessitarem de um local de moradia, pois não são proprietários de qualquer outro imóvel.

Tem-se, portanto, que restam preenchidos todos os requisitos necessários para a implementação da regularização fundiária em benefício desse núcleo urbano informal — o que somente não foi realizado até o momento em razão da demora da SPU em providenciar os procedimentos necessários.

Considerando a necessidade imperiosa de se garantir direitos fundamentais e sociais para os indivíduos, é imprescindível que sejam adotadas medidas que propiciem aos moradores do Campo de Santo Antônio seu acesso à propriedade e à moradia assegurados, como forma de se proteger o mínimo existencial. Compreendendo o direito à moradia como um direito essencial para a obtenção de outros direitos e defendendo que o direito à propriedade deve observar a sua função social, o núcleo urbano informal aqui em questão deve ser beneficiado pela legitimação fundiária, por meio da Regularização Fundiária Urbana, nos termos do que dispõe a Lei nº 13.465/2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

V - DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso LXXVIII, assegura o direito fundamental à duração razoável do processo, nas esferas judicial e administrativa, como forma de garantir o desenrolar dos procedimentos de maneira célere e eficaz.

No que se refere à Administração Pública, é estabelecido como um de seus princípios a eficiência, conforme disposto no artigo 37 da CRFB/88, do qual decorre a necessidade de que o Poder Público preste os seus serviços de forma rápida e competente. No mesmo sentido, a Lei 9.784/99 dispõe que, no trâmite do processo administrativo, a Administração Pública deve obedecer ao princípio da eficiência, da moralidade e da razoabilidade.

Nessa toada, o Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do julgamento do MS 13.584/DF, já decidiu que “*Não é lícito à Administração Pública prorrogar indefinidamente a duração de seus processos, pois é direito do administrado ter seus requerimentos apreciados em tempo razoável, ex vi dos arts. 5º, LXXIII, da Constituição Federal e 2º da Lei n. 9.784/99.*”

Ademais, conforme ensina Maria Sylvia Di Pietro, outro princípio que deve ser observado pela Administração Pública nos processos administrativos é o da economia processual⁴. Segundo tal princípio, devem ser evitados os formalismos excessivos que não sejam essenciais à legalidade do procedimento, levando ao implemento da demora no deslinde do processo e onerando desnecessariamente a máquina administrativa.

⁴DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 15. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

No caso em tela, observa-se que há uma demora injustificada por parte da União em efetuar as medidas necessárias para a regularização fundiária dos imóveis localizados no Campo de Santo Antônio. O início das cobranças do Ministério Público Federal para que a Secretaria de Patrimônio da União fornecesse informações referentes ao andamento do projeto para a regularização da área se deu em abril de 2017, e, desde então, o MPF solicitou, em diversas ocasiões, o envio de dados atualizados sobre a questão.

O primeiro posicionamento mais esclarecedor da SPU apenas ocorreu apenas quatro anos depois, em abril de 2021, por ocasião da reunião efetuada entre o MPF e as autoridades responsáveis pelo caso do Campo de Santo Antônio (Documento 83). Porém, nesse momento, a União alegou que não poderia, ainda, dar continuidade à regularização fundiária do terreno, uma vez que o procedimento de cessão do território por parte do Exército ainda não estava completamente concluído.

Após a declaração do Exército de que a cessão já estava plenamente efetuada (Documento 85), o MPF continuou a solicitar informações à SPU no sentido de elucidar as eventuais pendências que impediam que ocorresse a regularização fundiária dos imóveis. De acordo com as respostas apresentadas pela SPU, o processo de regularização ainda não estava sendo efetuado em razão de estar pendente o registro dos imóveis no cartório de RGI.

Por diversas vezes, durante os anos de 2021 e 2022 e nos primeiros meses de 2023, foram enviados ofícios à SPU acerca do andamento da regularização cartorial dos imóveis. Conforme previamente disposto, a última informação fornecida pela União, datada de 28 de fevereiro de 2023, foi a de que os processos referentes a ambos os imóveis encontravam-se em análise no 8º Ofício de Registro de Imóveis, sem que houvesse nenhum outro dado desde então.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

Com base nesse quadro fático, tem-se que a União vem violando o direito das famílias que residem na área do Campo de Santo Antônio à duração razoável do processo administrativo. O MPF, por meio do supracitado inquérito civil, solicitou, durante os últimos seis anos, informações atualizadas sobre o andamento do trâmite para a obtenção da regularização fundiária para as referidas famílias — sem, contudo, obter respostas suficientes por parte da SPU.

Não é admissível, em respeito à duração razoável do processo e à economia processual, que os procedimentos necessários à regularização fundiária dos imóveis em questão continuem se arrastando, há seis anos, sem que a SPU de fato apresente um plano de ação e o coloque em prática. A demora injustificada para a realização da regularização fundiária atenta contra os princípios da Administração Pública e contra o direito fundamental à duração razoável do processo administrativo — o que justifica o ajuizamento da presente Ação Civil Pública para que o procedimento possa ser, finalmente, concluído.

VI - PEDIDOS

Posto isso, o Ministério Público Federal requer:

a) A citação da União, para responder à presente ação;

b) Ao final, o **JULGAMENTO DE PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS** para **CONDENAR** a UNIÃO a:

b.1) Estabelecer cronograma para a regularização fundiária do imóvel em questão em favor das famílias que o ocupam, o qual não poderá exceder o prazo de 1 ano;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

b.2) Informar ao juízo a implementação de cada etapa, durante a fase de cumprimento da sentença;

b.3) Realizar, ao final do prazo estabelecido, a titulação cabível para cada beneficiário, buscando, se necessária, a parceria com outros entes federativos;

Protesta provar por todos os meios em direito admitidos.

Dá-se à causa, para fins simbólicos, o valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais).

Rio de Janeiro, 31 de agosto de 2023.

ASSINADO DIGITALMENTE

Julio José Araujo Junior

Procurador da República

Procurador Regional dos Direitos do Cidadão Adjunto