



Número: **0002112-94.2015.8.14.0051**

Classe: **APELAÇÃO CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **1ª Turma de Direito Público**

Órgão julgador: **Desembargadora CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO**

Última distribuição : **24/02/2025**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Processo referência: **0002112-94.2015.8.14.0051**

Assuntos: **Obrigação de Fazer / Não Fazer**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Advogados
<b>MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (APELANTE)</b>	
<b>COMPANHIA DE HABITACAO DO ESTADO DO PARA (APELADO)</b>	<b>LIGIA DOS SANTOS NEVES (ADVOGADO)</b> <b>ANDREA CUNHA LIMA DA COSTA (ADVOGADO)</b>

Outros participantes	
<b>MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (AUTORIDADE)</b>	

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
29313641	24/08/2025 21:43	<a href="#">Acórdão</a>	Acórdão

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ**

**APELAÇÃO CÍVEL (198) - 0002112-94.2015.8.14.0051**

APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

APELADO: COMPANHIA DE HABITACAO DO ESTADO DO PARA

**RELATOR(A):** Desembargadora CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO

**EMENTA**

***Ementa:*** DIREITO ADMINISTRATIVO E URBANÍSTICO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA. INTERESSE PROCESSUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. OCUPAÇÃO CONSOLIDADA DE ÁREA URBANA. OMISSÃO DA COHAB. REFORMA DA SENTENÇA. RECONHECIMENTO DO INTERESSE PROCESSUAL. RETORNO DOS AUTOS PARA JULGAMENTO DO MÉRITO. PROVIMENTO DO RECURSO.

**I. CASO EM EXAME**

1. Apelação Cível interposta pelo Ministério Público do Estado do Pará contra sentença que extinguiu, sem resolução de mérito, Ação Civil Pública ajuizada com pedido de tutela antecipada, visando compelir a Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB) à adoção de providências efetivas para a regularização fundiária da área urbana denominada "Ponta Negra", ocupada por mais de 300 famílias em situação de vulnerabilidade social, sob fundamento de ausência superveniente de interesse processual.

**II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO**

2. A questão em discussão consiste em verificar se subsiste interesse processual do Ministério Público para prosseguimento da Ação Civil Pública com vistas à efetivação da regularização fundiária de área urbana ocupada por população de baixa renda, mesmo diante da consolidação da ocupação.

**III. RAZÕES DE DECIDIR**

3. O interesse processual do Ministério Público resta caracterizado quando demonstrada a omissão da COHAB em adotar medidas concretas para a regularização fundiária de área ocupada por famílias em situação de vulnerabilidade.

4. A ocupação consolidada da área não afasta o dever do Estado de implementar políticas públicas de regularização fundiária, sendo a consolidação da ocupação, ao contrário, elemento que reforça a



necessidade de atuação estatal.

5. A extinção do feito sem exame do mérito, sob o fundamento de ausência de interesse processual, configura violação ao direito social à moradia e à função social da propriedade, previstos nos arts. 6º e 182 da Constituição Federal, notadamente quando evidenciada a precariedade urbanística e sanitária da localidade.

6. A Lei nº 13.465/2017 e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) impõem ao poder público o dever de regularização dos núcleos urbanos informais, promovendo a titulação dos ocupantes e a inserção urbana mediante políticas sustentáveis.

7. A COHAB, nos termos de seu estatuto social, possui atribuição legal específica para promover a regularização fundiária de assentamentos precários, o que confirma sua legitimidade passiva na ação.

8. A manutenção da sentença recorrida implicaria convalidação da inércia administrativa, obstando a efetivação de direitos fundamentais garantidos constitucionalmente.

#### **IV. DISPOSITIVO E TESE**

9. Recurso provido.

*Tese de julgamento:*

1. O Ministério Público possui interesse processual para propor ação civil pública visando à regularização fundiária de área urbana ocupada por população vulnerável, mesmo quando consolidada a ocupação.

2. A ocupação consolidada reforça, e não afasta, o dever do poder público de promover a titulação dos ocupantes e a integração urbanística da área, nos termos da Constituição Federal e da Lei nº 13.465/2017.

3. A inércia da administração pública na implementação de políticas habitacionais e de regularização fundiária configura violação ao direito fundamental à moradia e à dignidade da pessoa humana, não podendo fundamentar a extinção do processo sem resolução de mérito.

---

*Dispositivos relevantes citados:* CF/1988, arts. 1º, III; 6º; 182; CPC, arts. 5º, 6º, 81, 485, IV e VI, e 1.026, §§ 2º e 3º; Lei nº 13.465/2017, arts. 9º e 10; Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); Estatuto Social da COHAB-Pará, art. 3º, IV.

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Excelentíssimos Desembargadores integrantes da 1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, na 27ª Sessão Ordinária do seu Plenário Virtual decorrida no período de 11 a 18/08/2025, à unanimidade, em conhecer e dar provimento ao recurso de apelação, nos termos da fundamentação.

Desembargadora **CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO**

Relatora



## RELATÓRIO

**PROCESSO Nº 0002112-94.2015.8.14.0051**

**1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO**

**APELAÇÃO CÍVEL**

**APELANTE: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO PARA**

**APELADA: COMPANHIA DE HABITACAO DOS ESTADO DO PARA COHAB/PA**

**RELATORA: DESA. CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO**

## RELATÓRIO

**A EXMA. SRA. DESEMBARGADORA CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO (RELATORA):**

Trata-se de recurso de Apelação Cível interposto pelo **MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO PARA** contra a sentença (ID 25099824) proferida pelo Juízo da Vara da Fazenda e Execuções Fiscais de Santarém, nos autos da Ação civil pública c/c tutela de urgência antecipada ordinária (Processo nº 0002112-94.2015.8.14.0051), julgou extinto o processo sem resolução de mérito na forma do art. 485, inciso IV, do Código de Processo Civil ante a ausência superveniente de interesse processual.

Irresignado, **MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO PARA** interpôs recurso de apelação (ID 26037744), sustentando, em síntese: (i) a existência de interesse processual está devidamente evidenciada diante da necessidade da atuação jurisdicional para compelir a COHAB à adoção de providências efetivas para regularização fundiária da área, atualmente ocupada por mais de 300 famílias em situação de vulnerabilidade; (ii) que a sentença se baseou equivocadamente na ocupação consolidada da área como argumento para extinguir o feito, ignorando que a demanda visa, justamente, a titulação e o acesso a políticas públicas urbanísticas; (iii) a omissão da COHAB em promover ações efetivas de regularização fundiária, não obstante a assinatura de Termo de Cooperação Técnica com o Município de Santarém; (iv) que o direito à moradia encontra-se previsto no art. 6º da Constituição Federal e que o poder público, por meio da COHAB, tem dever constitucional e legal de implementar políticas habitacionais e regularizatórias; (v) a inércia estatal representa violação de direitos fundamentais,



como a dignidade da pessoa humana e a função social da propriedade.

Requer o conhecimento e provimento do recurso.

Contrarrazões apresentadas no ID 25099829.

Coube-me a relatoria do processo por distribuição.

Nesta instância, o Ministério Público se manifesta, ratificando o Recurso de Apelação, ID 25099825, apresentado pelo Ministério Público do Estado do Pará, pugnano pelo seu provimento (Id. 26136925).

É o relatório.

### **VOTO**

### **VOTO**

**A EXMA. SRA. DESEMBARGADORA CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO (RELATORA):**

Preenchidos os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso e passo à análise da matéria devolvida.

A controvérsia recursal cinge-se à verificação da existência de legítimo interesse processual do Ministério Público do Estado do Pará para dar continuidade a Ação Civil Pública ajuizada com o objetivo de compelir a Companhia de Habitação do Estado do Pará – COHAB à adoção de providências efetivas e concretas destinadas à regularização fundiária da área denominada “Ponta Negra”, situada na Avenida Moaçara, entre o Residencial Tapajós e a Travessa Hilda Mota, bairro Diamantino, Município de Santarém/PA, com área total de 56.067,68m<sup>2</sup>.

A sentença prolatada pelo Juízo de origem extinguiu o feito, sem resolução de mérito, com base no art. 485, IV, do CPC, sob o fundamento de ausência de interesse processual, ante a ocupação consolidada da área objeto da demanda, nos seguintes termos:

### **SENTENÇA**

Cuida-se de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público em face da pessoa jurídica Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB),



objetivando a condenação da requerida a adotar medidas concretas para proceder a regularização fundiária da região conhecida como “Ponta Negra”, localizada na Av. Moaçara, entre residencial Tapajós e travessa Hilda Mota, bairro Diamantino, com área total de 56.067,68m².

Afirma que, no ano de 2009, chegou ao seu conhecimento informações sobre a existência da área denominada “Ponta Negra”, que havia sido destinada à regularização fundiária das famílias do bairro Diamantino e até o momento do ajuizamento desta ação, em 2015, a requerida não havia adotado medidas concretas para garantir o direito fundamental à moradia daqueles famílias, procedendo a regularização fundiária e possibilitando a ocupação regular do território.

Relatório realizado pelo GATI vinculado ao próprio MP Id. n. 90434037, sobre a atual situação da área.

**Esse é o relato. Decido.**

**Esta contenda deve ser extinta em razão da perda do objeto, uma vez que a situação vivenciada atualmente está consolidada, na forma concluída pelo GATI. Transcrevo:**

1. Situação Atual.

*Atualmente, a área destinada a regularização fundiária denominada “Ponta Negra” está dedicada a habitação e a outras atividades, como comércio, escolas entre outras. A infraestrutura, saneamento e drenagem urbana, é deficiente e precária. As vias, exceto Av. Moaçara e Av. Turiano Meira, não possuem asfalto.*

2. Se a área está sendo ocupada. Em caso positivo, qual destinação?

*Conforme pode-se visto pelas figuras 2-27, a referida área está ocupada com edificações residenciais, estabelecimentos comerciais e de ensino.*

**Desta feita, forçoso reconhecer que a esta demanda deve ser extinta, nos moldes permitidos pelo art. 485, IV, do CPC, posto que não há mais interesse processual, na modalidade necessidade, a ser aferido nos autos.**

Colaciono:

*“Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando:*

*(...)*

*VI - verificar ausência de legitimidade ou de interesse processual;”*

*(...)*

Diante do exposto, julgo extinto o processo sem resolução de mérito na forma do art. 485, inciso IV, do Código de Processo Civil.

Sem custas e honorários.

Aguarde-se o prazo do recurso.

Havendo recuso, certifique-se a tempestividade. Após, às contrarrazões no prazo de 15 dias.

Não havendo recurso, certifique-se e arquivem-se, observando as formalidades legais. – grifo nosso.



Contudo, não merece prosperar a fundamentação adotada pela sentença apelada.

Com efeito, a regularização fundiária urbana é um instrumento jurídico, urbanístico, ambiental e social de política pública voltado à promoção do direito à moradia digna, à função social da propriedade e à inclusão social e territorial de núcleos urbanos informais, nos termos do que preveem a Constituição Federal (arts. 6º, 182 e 225), a Lei nº 13.465/2017 e o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001.

É justamente por haver ocupação consolidada — e não apesar dela — que se impõe a atuação estatal, com a adoção de medidas concretas que conduzam à titulação dos ocupantes, à implantação de infraestrutura essencial, à integração ao ordenamento territorial e à eliminação das condições de precariedade urbanística e sanitária que caracterizam a informalidade.

Nesse contexto, o interesse processual do *Parquet* é patente. Conforme documentos coligidos aos autos e narrados nas razões de apelação, a área em questão é ocupada desde, ao menos, 2009, por aproximadamente 303 famílias em condições de vulnerabilidade social. Apesar disso, não se comprovou a adoção de medidas concretas e efetivas pela COHAB, ao longo de todos esses anos, para promover a regularização fundiária do núcleo urbano, limitando-se a apresentar nota técnica de apresentação da situação das ações de regularização fundiária no município de Santarém-PA datada de 28/7/2014 (ID 25099792, fl. 5 a ID 25099794, fl. 2) e referências genéricas a parcerias institucionais (vide Termo de Cooperação Técnica entre o Governo do Estado do Pará e a gestão municipal datada de outubro/2014 - ID 25099794, fls. 3-7, sem que se tenha notícia de qualquer titulação concretamente promovida ou de avanços estruturais na localidade.

O Relatório de Vistoria Técnica nº 105/2022 datado de 26/10/2022, produzido pelo Grupo de Apoio Técnico Interdisciplinar (GATI) do Ministério Público do Estado do Pará (ID 25099822, fls. 4-9), descreve de forma objetiva que a área está integralmente ocupada por residências, comércios e equipamentos públicos, porém desprovida de infraestrutura mínima, como asfalto, saneamento básico e drenagem urbana, revelando flagrante quadro de precariedade urbana e de omissão do Poder Público em promover a regularização fundiária urbana da área.

Cabe pontuar que a ocupação consolidada da área jamais pode ser compreendida como justificativa para extinguir a ação por ausência de interesse processual, sob pena de transformar a inércia administrativa em obstáculo intransponível à concretização de direitos fundamentais, especialmente o direito social à moradia, constitucionalmente assegurado.

Ademais, é atribuição legal da COHAB, nos termos de seu estatuto social (art. 3º, IV), “promover a regularização fundiária de assentamentos precários, loteamentos e parcelamentos irregulares”, o que torna inequívoca a legitimidade passiva da apelada para figurar no polo da demanda.

**Art. 3º A COHAB-Pará tem por objetivo, sem prejuízo das determinações contidas nas Leis Federais nº 6.404, de 1976, e 13.303, de 2016, e atendidas as diretrizes de desenvolvimento econômico e social do**



**Estado:**

I - formular a proposta da Política e do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social, em conjunto com o órgão responsável pelo Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado;

II - executar a Política Estadual de Habitação, priorizando os Programas de Habitação de Interesse Social;

III - promover a participação da sociedade civil organizada nas etapas de formulação, decisão e controle da Política Estadual de Habitação;

**IV - promover a regularização fundiária de assentamentos precários, loteamentos e parcelamentos irregulares;**

(...) – grifo nosso.

Do ponto de vista normativo, a Lei nº 13.465/2017, que institui as normas gerais para a Regularização Fundiária Urbana – REURB, dispõe expressamente que é dever dos entes federativos adotar providências para viabilizar a titulação dos ocupantes de núcleos urbanos informais, assegurando-lhes a plena inserção no tecido urbano, mediante políticas de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano sustentável (art. 9º, caput e § 1º).

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à **Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.**

§ 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.**

§ 2º A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016. – grifo nosso.

A Constituição Federal, em seu art. 1º, inciso III, erige a dignidade da pessoa humana como fundamento da República. Em igual sentido, os arts. 6º e 182 estabelecem, respectivamente, o direito social à moradia e a obrigatoriedade da atuação do Poder Público na promoção do desenvolvimento urbano, mediante regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Assim, revela-se contrária ao ordenamento jurídico a decisão que extingue prematuramente a ação civil pública sem adentrar o mérito, quando se demonstram: (i) ocupação consolidada; (ii) ausência de políticas públicas efetivas; e (iii) titularidade dominial da área pela COHAB — cujas omissões e inércia estão comprovadas.

Portanto, diante do conjunto probatório e dos fundamentos jurídicos aplicáveis, impõe-se a reforma da sentença recorrida, a fim de que se reconheça o interesse processual do Ministério Público e se determine o regular prosseguimento do feito, com o julgamento do mérito



da ação civil pública.

Ante o exposto, **conheço e dou provimento ao recurso de apelação interposto** para reformar a sentença e determinar o retorno dos autos à origem, com prosseguimento regular da ação civil pública, inclusive com a instrução e julgamento do mérito, como entender de direito o Juízo de primeiro grau, nos termos da fundamentação acima.

Considerando os deveres de boa-fé e de cooperação para a razoável duração do processo, expressamente previstos nos arts. 5º e 6º do CPC, as partes ficam advertidas de que a interposição de embargos de declaração manifestamente protelatórios, ou que promovam indevidamente rediscussões de mérito, poderá ensejar a aplicação das multas previstas nos arts. 81 e 1.026, §§ 2º e 3º, do CPC.

É o voto.

Belém, 11 de agosto de 2025.

**Desa. CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO**

**Relatora**

Belém, 20/08/2025

