JNT FACIT BUSINESS AND TECHNOLOGY JOURNAL
ISSN: 2526-4281 - ANO 2026 - MÊS DE OUTUBRO
Ed. 78. Vol. 3 - Págs. 74-91
DOI: 10.5281/zenodo.24117669



CAPES

CNPq
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

QUALIS A2



EFICÁCIA DO PROGRAMA CASA LEGAL NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E DESJUDICIALIZAÇÃO DA PROPRIEDADE EM ARAGUAÍNA/TO[1]

EFFECTIVENESS OF THE CASA LEGAL PROGRAM IN URBAN LAND REGULARIZATION AND THE DEJUDICIALIZATION OF PROPERTY IN ARAGUAÍNA/TO

Caique Rodrigues LIMA
Afya Centro Universitário UNITPAC
E-mail: caique.lima15007@gmail.com
ORCID: http://orcid.org/0009-0007-4291-0255

Luiz Fernando de SOUZA
Afya Centro Universitário UNITPAC
E-mail: zluizfer13@gmail.com
ORCID: http://orcid.org/0009-0000-5775-9649

Mainardo Filho Paes da SILVA
Afya Centro Universitário UNITPAC
E-mail: mainardoadv@hotmail.com
ORCID: http://orcid.org/0009-0009-0919-4781

RESUMO

Este estudo avalia a efetividade do Programa Casa Legal em Araguaína-TO na regularização fundiária urbana (REURB) e na desjudicialização de conflitos possessórios. A metodologia utilizou uma abordagem qualitativa por meio de pesquisa documental ativa fundada na Lei de Acesso à Informação. Os resultados empíricos demonstram que, entre 2021 e 2025, a Secretaria de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano (SEINFRA) regularizou 17 núcleos urbanos informais, convertendo 2.497 Certidões de Regularização Fundiária (CRFs) em matrículas, sendo premiada com o Selo Diamante do TJ-TO devido a sua eficácia. Revelou-se um forte contraste temporal frente ao contencioso judicial, cujo tempo médio de tramitação superou cinco anos (1.999 dias em 2024 e 1.867 em 2025). Contudo, identificou-se uma limitação institucional crítica: a escassez de indicadores numéricos precisos do órgão municipal quanto aos prazos internos e ao impacto fiscal secundário. Conclui-se que a via administrativa é um filtro célere e eficaz para a

[1] COMO CITAR: (ABNT): LIMA, C. R.; SOUZA, L. F.; SILVA, M. F. P. Eficácia do Programa Casa Legal na Regularização Fundiária Urbana e Desjudicialização da Propriedade em Araguaína/TO. **JNT Facit Business and Technology Journal.** Qualis A2. ISSN: 2526-4281, Mês de Outubro de 2026 - Ed. 78. VOL. 03. Págs. 74-91. Disponível: http://revistas.faculdadefacit.edu.br. Acesso em: ___/___/___.

pacificação social, embora demande o aprimoramento de seus mecanismos de transparência e eficiência interna.

Palavras-chave: Desjudicialização. Programa Casa Legal. Regularização Fundiária.

ABSTRACT

This study evaluates the effectiveness of the Casa Legal Program in Araguaína-TO regarding urban land regularization (REURB) and the dejudicialization of possessory conflicts. The methodology employed a qualitative approach through active documentary research based on the Freedom of Information Act. Empirical data demonstrate that, between 2021 and 2025, the Secretariat of Infrastructure and Urban Development (SEINFRA) regularized 17 informal urban nuclei, converting 2,497 Land Regularization Certificates (CRFs) into real estate registrations, being awarded the Diamond Seal by the TJ-TO (Court of Justice of Tocantins) due to its effectiveness. A strong temporal contrast was revealed compared to judicial litigation, whose average processing time exceeded five years (1,999 days in 2024 and 1,867 in 2025). However, a critical institutional limitation was identified: the scarcity of precise numerical indicators from the municipal body regarding internal deadlines and secondary fiscal impact. It is concluded that the administrative route functions as a swift and effective filter for social pacification, although it demands improvements in its transparency and internal efficiency mechanisms..

Keywords: Casa Legal Program. Dejudicialization. Land Regularization.

INTRODUÇÃO

O direito à propriedade constitui um dos pilares fundamentais para a dignidade da pessoa humana e para o desenvolvimento das sociedades modernas. No Brasil, a regularização fundiária urbana (REURB) tem se consolidado como uma prática indispensável para a promoção da justiça social e para a organização do espaço citadino, sendo um tema de relevância crescente em virtude do histórico de ocupação desordenada em diversas regiões do país. Atualmente, estima-se que parcelas expressivas da população urbana residam em núcleos informais, carecendo de mecanismos consolidados de segurança jurídica sobre sua moradia.

Sob essa ótica, a informalidade fundiária deixa de ser apenas um entrave social para se tornar um obstáculo econômico, visto que o desenvolvimento de um município está diretamente atrelado à regularidade do seu solo urbano. Uma cidade

com alto índice de informalidade fundiária enfrenta dificuldades crônicas no planejamento de políticas públicas e na arrecadação tributária, além de gerar insegurança para a população, que convive com a precariedade jurídica de seus lares. Quando o cidadão obtém o registro definitivo de sua moradia, ele passa a contar com maior proteção jurídica e incentivo ao investimento próprio, o que fomenta o crescimento do comércio local e a valorização do espaço urbano integrado à legalidade.

Com o crescimento populacional e a expansão das fronteiras urbanas, tornou-se imperativo desenvolver mecanismos céleres para a titulação de núcleos informais. Nesse contexto, a via judicial, tradicionalmente marcada pela complexidade procedimental, abriu espaço para novas soluções administrativas. A promulgação da Lei Federal nº 13.465/2017 consolidou a REURB no cenário nacional, transferindo aos municípios o protagonismo para resolver, administrativamente, situações dominiais complexas. Em Araguaína, no estado do Tocantins, essa transição operacional estruturou-se através do Programa Casa Legal, instituído pela Lei Complementar Municipal nº 092/2021 e disciplinado pelo Decreto Municipal nº 105/2022, que busca conectar o anseio da população pela escritura definitiva à eficiência da gestão pública municipal.

Apesar dos avanços legais, a implementação da REURB em cidades de médio e grande porte representa um desafio logístico e técnico. São necessários estudos ambientais, levantamentos topográficos georreferenciados e um diálogo constante com as serventias extrajudiciais para superar entraves burocráticos e garantir que a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) seja convertida em propriedade efetiva no registro imobiliário.

Diante do arranjo procedimental descrito e de seus reflexos práticos na contenção de litígios imobiliários, formula-se o seguinte problema de pesquisa: De que maneira o modelo administrativo e normativo do Programa Casa Legal tem se consolidado como um instrumento eficaz para a desjudicialização e para a garantia da segurança jurídica imobiliária em Araguaína-TO?

JUSTIFICATIVA

Araguaína destaca-se como polo econômico e populacional da região norte do Tocantins, apresentando uma extensão urbana historicamente marcada por núcleos informais que demandam ordenamento e regularização dominial. Uma parcela expressiva desse território é ocupada por populações de baixa renda, cujos moradores frequentemente carecem de capacidade financeira para custear os

emolumentos cartoriais. Essa conjuntura reflete-se em entraves socioeconômicos paralelos: a limitação do potencial de valorização imobiliária em áreas periféricas e a manutenção de uma demanda contínua de ações possessórias complexas perante o Poder Judiciário local.

O Programa Casa Legal constitui o instrumento normativo e administrativo do município face a essa problemática, estruturado a partir da Lei Complementar Municipal nº 092/2021 e disciplinado pelo Decreto Municipal nº 105/2022. O desempenho desse procedimento administrativo ensejou a concessão consecutiva do Selo Diamante de Regularização Fundiária pela Corregedoria-Geral da Justiça do Tocantins, nos termos do Provimento nº 7/2023, o que evidencia o atendimento aos critérios de produtividade e governança estipulados pelo Poder Judiciário estadual. A análise dos indicadores oficiais fornecidos pela Secretaria de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano (SEINFRA) entre os anos de 2021 e 2025, período que contabiliza a emissão de 2.497 Certidões de Regularização Fundiária (CRFs) em 17 núcleos urbanos, posiciona a experiência local como objeto de verificação empírica relevante acerca da viabilidade da REURB como mecanismo de desjudicialização.

Diante da repercussão jurídica e urbanística desse modelo de regularização, faz-se necessária uma investigação científica detalhada de sua engrenagem normativa e de seus resultados operacionais. Desse modo, este trabalho propõe-se a avaliar as implicações práticas da aplicação da REURB no município, com ênfase na eficácia do procedimento administrativo como ferramenta indutora de segurança jurídica e inclusão social.

OBJETIVOS

Objetivo Geral

Analisar a efetividade do Programa Casa Legal na regularização fundiária urbana e na desjudicialização da propriedade em Araguaína-TO.

Objetivos Específicos

Mapear o fluxo procedimental administrativo do Programa Casa Legal com base nas balizas fixadas pela Lei Complementar Municipal nº 092/2021 e pelo Decreto Municipal nº 105/2022.

Avaliar o impacto sociojurídico do programa por meio do levantamento quantitativo de Certidões de Regularização Fundiária (CRFs) emitidas e de núcleos urbanos integrados ao ordenamento territorial.

Identificar as diretrizes operacionais e os parâmetros técnicos, preconizados pelas orientações do Tribunal de Justiça (Enunciado Administrativo nº 41/CGJUS), que condicionam a celeridade e a segurança jurídica no registro imobiliário das titulações.

REFERENCIAL TEÓRICO

O Marco Geral Nacional da Regularização Fundiária Urbana (REURB)

A regularização fundiária no ordenamento jurídico brasileiro experimentou uma reformulação estrutural com a promulgação da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Este diploma normativo nacional estabeleceu as diretrizes gerais voltadas à incorporação de núcleos urbanos informais ao tecido citadino formal, atribuindo aos municípios competência executiva e o poder de polícia administrativa para processar, aprovar e titular os ocupantes históricos.

Essa delegação legal materializa a aplicação do poder de polícia ao direito urbanístico, garantindo à Administração Pública local os instrumentos cogentes para ordenar o espaço da cidade e condicionar a ocupação territorial ao interesse social. Sobre a essência dessa prerrogativa estatal, o administrativista José dos Santos Carvalho Filho, em sua obra Manual de Direito Administrativo [1], leciona que o poder de polícia configura-se como “a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade”.

O cerne deste modelo assenta-se na legitimação dominial por via exclusivamente administrativa, concebida como uma alternativa célere e desburocratizada frente aos tradicionais institutos processuais contenciosos, de modo a viabilizar a transferência jurídica da propriedade sem a necessidade de intervenção originária do Poder Judiciário.

O texto legal da norma geral nacional deixa evidente o papel proeminente e autoexecutório conferido ao Município no processamento da regularização fundiária, conforme transcrito abaixo:

> Lei Federal nº 13.465/2017
>
> Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados:
> I - classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb;
> II - processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e
> III - emitir a CRF.

Sob essa ótica, a flexibilização procedimental e a busca pela regularidade do solo atuam como ferramentas de efetivação da função social, superando a visão individualista da posse. Ao analisar a evolução do direito de propriedade, Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2012, p. 27-28) esclarece o impacto desse princípio sobre os direitos individuais:

> [...] Neste atual contexto de alteridade e reciprocidade nas relações humanas impõe-se necessária readequação do conceito de direito subjetivo. Tradicionalmente vinculado ao ideário liberal, refletia um poder atribuído ao indivíduo para a satisfação de seu interesse próprio. Em uma sociedade solidária, todo e qualquer direito subjetivo é funcionalizado para o atendimento de objetivos maiores do ordenamento. O sistema apenas legitima a satisfação de interesses particulares à medida que o seu exercício seja preenchido por uma valoração socialmente útil [...].

Dessa forma, a fim de equalizar as disparidades socioeconômicas e fáticas das ocupações consolidadas, o marco regulatório federal cindiu o procedimento em duas modalidades operacionais distintas, cuja aplicação condiciona a repartição de custos e as obrigações de infraestrutura: a Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S) e a Regularização Fundiária de Interesse Específico (REURB-E). Enquanto a REURB-S direciona-se aos núcleos urbanos ocupados predominantemente por população de baixa renda, pautando-se pela gratuidade integral dos atos registrais e pelo princípio da assistência social, a REURB-E abrange as demais ocupações não qualificadas na faixa de vulnerabilidade, impondo aos próprios beneficiários ou proponentes particulares o custeio dos estudos técnicos, licenças ambientais e obras de infraestrutura essencial exigidas pelo ente municipal.

O Escopo Orientador do Judiciário e os Indicadores de Conflitualidade Possessória

A efetividade da desjudicialização fundiária depende diretamente da articulação harmônica entre a esfera político-administrativa local e o Poder Judiciário estadual. Diante deste cenário, o fenômeno da desjudicialização surge como uma alternativa extrajudicial para a resolução dos conflitos, superando a exclusividade do Poder Judiciário na solução de determinados litígios, especialmente patrimoniais – como as ações judiciais que versam sobre os direitos reais de bens imóveis, como a ação de usucapião de bem imóvel urbano (Franco; Rezende; 2021). No Estado do Tocantins, esta integração é coordenada pelo Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária (NUPREF/TJ-TO), órgão incumbido de emitir notas orientativas e uniformizar a hermenêutica administrativa das gestões municipais cooperadas. Sob esta égide regulatória, destaca-se o Enunciado Administrativo nº 41 da Corregedoria-

Geral da Justiça (CGJUS), que fixou balizas objetivas para a caracterização de núcleos urbanos informais consolidados e impôs restrições rigorosas à titulação de lotes vagos em áreas públicas, resguardando o patrimônio estatal contra riscos de nulidades procedimentais e obstaculizando práticas de especulação imobiliária.

A premência no desenvolvimento e fortalecimento da via administrativa como mecanismo de pacificação social é corroborada pelos indicadores estatísticos da Coordenadoria de Gestão Estratégica do Tribunal de Justiça do Tocantins. Os dados oficiais relativos às ações possessórias demonstram que o tempo médio de tramitação de um litígio imobiliário judicializado atingiu a marca de 1.999 dias no ano de 2024 e de 1.867 dias em 2025, evidenciando um lapso temporal superior a cinco anos para a obtenção de uma baixa definitiva na esfera contenciosa. Paralelamente a este cenário de morosidade estrutural, a curva de termos de autocomposição obtidos em audiências de conciliação apresentou expansão, evoluindo de 4 acordos exitosos em 2020 para 21 no ano de 2024, mantendo um patamar de 15 acordos registrados no ano de 2025. Cumpre sublinhar que, embora o próprio órgão de estatística judicial assinale a existência de potenciais inconsistências nos cadastramentos dos sistemas informatizados do tribunal, a persistência de prazos dilatados no contencioso possessório legitima a REURB como um filtro de contenção indispensável para a estabilização da litigiosidade.

A Configuração Normativa Local: O Programa Casa Legal em Araguaína-TO

No exercício da sua competência legislativa suplementar e de auto-organização, o Município de Araguaína-TO estruturou o Programa Casa Legal, instituído originariamente pela Lei Complementar Municipal nº 092, de 07 de outubro de 2021, e regulamentado em seus ritos administrativos pelo Decreto Municipal nº 105, de 07 de fevereiro de 2022. Estes diplomas locais unificaram as fases processuais geridas pela Secretaria de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano (SEINFRA), revogando atos normativos de transição anteriores e detalhando os requisitos de elegibilidade e os gravames obrigatórios aplicáveis a cada modalidade no território municipal.

Para a concessão dos benefícios da **REURB-S**, o Artigo 7º da Lei Complementar nº 092/2021 e o Artigo 4º do Decreto nº 105/2022 fixaram como critérios cumulativos ou alternativos de baixa renda o registro ativo no Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico), a percepção de auxílio financeiro governamental ou a comprovação de renda familiar bruta mensal não superior a cinco salários-mínimos.

Como contrapartida à isenção de taxas e emolumentos e em estrita consonância com as diretrizes de proteção social, o Artigo 9º da legislação complementar municipal estabeleceu uma cláusula de inalienabilidade temporária, proibindo expressamente o beneficiário de vender, permutar, doar, ceder ou locar o imóvel regularizado pelo prazo de três anos, contados da abertura da matrícula individualizada.

Nas hipóteses enquadradas como **REURB-E** em áreas de domínio público municipal ocupadas até o marco histórico de 2016, instituiu-se um regime de alienação direta onerosa com dispensa de procedimento licitatório. O Artigo 11 da Lei Complementar nº 092/2021 desenhou uma engenharia financeira progressiva, tabelando o parcelamento e o sinal mínimo com base na capacidade econômica do ocupante e limitando o teto da cobrança a 50% do valor venal do imóvel:

a) Para rendas até 5 salários-mínimos: Exigência de sinal mínimo de 2,5% do valor avaliado e saldo em até 150 parcelas mensais, respeitado o valor mínimo de R$ 120,00 por prestação.

b) Para rendas entre 5 e 10 salários-mínimos: Exigência de sinal mínimo de 5% do valor avaliado e saldo em até 120 parcelas mensais, observada a prestação mínima de R$ 150,00.

c) Para renda superior a 10 salários-mínimos: Exigência de sinal mínimo de 10% do valor avaliado e saldo em até 60 parcelas mensais, fixada a prestação mínima de R$ 200,00.

Para resguardar o erário municipal durante a execução do parcelamento, adota-se o instituto civil da propriedade fiduciária em garantia. O inadimplemento das obrigações pactuadas atrai a incidência dos mesmos encargos moratórios aplicáveis ao IPTU, estando o Município autorizado a inscrever o débito em dívida ativa. Ademais, o Artigo 24 do Decreto nº 105/2022 fixou uma cláusula resolutiva rígida, determinando que o atraso acumulado de doze parcelas, consecutivas ou alternadas, opera a resolução de pleno direito do título de domínio, ensejando a reversão automática do imóvel ao patrimônio público após assegurado o contraditório.

MATERIAIS E MÉTODOS

Materiais

Os materiais que serviram de suporte empírico, estatístico e normativo para a realização desta pesquisa foram obtidos por meio de levantamentos em bases de dados oficiais, repositórios de processos administrativos e órgãos do Poder Executivo e Judiciário. Esses instrumentos documentais foram classificados em três categorias essenciais:

Arcabouço Normativo Abstrato: Composto pela legislação federal de regência, Lei Federal nº 13.465/2017 e Decreto Federal nº 9.310/2018, conjugada com as normas suplementares editadas pelo Município de Araguaína-TO, especificamente a Lei Complementar nº 092/2021 e o Decreto Municipal nº 105/2022. Adicionou-se a este bloco o Enunciado Administrativo nº 41 e o Provimento nº 7/2023, ambos emitidos pela Corregedoria-Geral da Justiça do Tocantins (CGJUS), que estabeleceram, respectivamente, as orientações interpretativas para núcleos consolidados e os critérios de avaliação para a concessão do Selo Diamante de Regularização Fundiária.

Dados de Execução Administrativa: Consistentes na resposta técnica oficial emitida pela Secretaria de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano (SEINFRA) de Araguaína, obtida por intermédio de requerimento administrativo fundado na Lei de Acesso à Informação (LAI). Este material forneceu a série histórica consolidada de Certidões de Regularização Fundiária (CRFs) emitidas e registradas entre 2021 e 2025, o catálogo de 17 núcleos urbanos integrados ao ordenamento, bem como a descrição das 13 etapas que compõem o fluxograma operacional do Programa Casa Legal.

Indicadores de Demanda Judicial: Extraídos do Processo Administrativo nº 26.0.000005299-9, autuado por iniciativa do próprio autor como requerente com base na Lei de Acesso à Informação, mediante manifestação registrada originalmente na Ouvidoria Judiciária do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (TJ-TO). Utilizou-se o relatório emitido pela Coordenadoria de Gestão Estratégica, Estatística e Projetos (COGES/TJ-TO), contendo as métricas de distribuição de ações possessórias na comarca, os prazos médios de tramitação e as taxas de acordos obtidos em audiências de conciliação. Adicionalmente, incorporaram-se as diretrizes institucionais e normativas prestadas no mesmo processo pelo Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária (NUPREF/TJ-TO).

Métodos

O desenho metodológico desta investigação ampara-se em uma abordagem qualitativa e de natureza aplicada, desenvolvida por meio do método de estudo de

caso focado na execução do Programa Casa Legal em Araguaína-TO. A pesquisa classifica-se como descritiva e exploratória, uma vez que se propõe a detalhar as etapas de um procedimento administrativo complexo e examinar seus reflexos práticos na contenção da litigiosidade imobiliária comarcal.

O método de abordagem para a construção do raciocínio foi o dedutivo, partindo das premissas gerais estabelecidas pelo direito urbanístico nacional para avaliar as especificidades e a conformidade da aplicação normativa no plano local. No que concerne à técnica de recolha de dados, utilizou-se o procedimento de pesquisa documental ativa, operacionalizado por meio do direito de petição e acesso a documentos públicos assegurado pela Lei Federal nº 12.527/2011. No tratamento e interpretação dos materiais coletados, foram empregadas duas técnicas científicas integradas:

1) Triangulação de Dados: Método que consistiu no cruzamento e confrontação direta entre as imposições do texto legal (balizas normativas), os números de produtividade territorial fornecidos pelo Poder Executivo municipal (dados da SEINFRA) e os índices de temporalidade do contencioso fornecidos pelo Poder Judiciário estadual (relatório do TJ-TO). Esse cruzamento permitiu avaliar se a estruturação do programa municipal atende de forma eficaz aos objetivos de celeridade e segurança jurídica previstos no ordenamento.

2) Análise de Conteúdo: Técnica aplicada sobre as manifestações jurídicas constantes no processo do TJ-TO, sobre as regras fixadas no Decreto nº 105/2022 e sobre a resposta oficial da SEINFRA. Esta técnica viabilizou a identificação de institutos desburocratizadores específicos, a verificação qualitativa de sua aptidão para atuar como filtros extrajudiciais e, de forma crítica, a identificação das lacunas e omissões informacionais do órgão municipal quanto aos seus indicadores internos de tempo e impacto fiscal secundário.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Evolução Quantitativa e Perfil da Regularização Fundiária (2021-2025)

Os dados oficiais coletados junto à Secretaria de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano (SEINFRA), por meio do pedido baseado na Lei de Acesso à Informação, trazem os resultados reais obtidos pelo Programa Casa Legal. Entre os

anos de 2021 e 2025, o programa realizou a regularização de 17 núcleos urbanos informais consolidados em Araguaína, o que resultou na emissão de 2.497 Certidões de Regularização Fundiária (CRFs) e na abertura do mesmo número de matrículas definitivas de propriedade.

Ao analisar o histórico do programa ano a ano, observa-se como a quantidade de títulos entregues variou ao longo do período:

1) Em 2021: Foram atendidos os setores Itaipu, Esplanada, Araguaína Sul e Coimbra, gerando 393 CRFs e 393 matrículas.

2) Em 2022: O atendimento se estendeu para o Jardim das Flores, Vila Couto Magalhães, Carajás e Itapuan, resultando em 383 CRFs e 383 matrículas.

3) Em 2023: Registrou-se o maior volume do período, com 771 CRFs e 771 matrículas entregues nos setores Coimbra (Quadra 40), Ana Maria e Céu Azul.

4) Em 2024: Foram emitidos 578 títulos e geradas 578 matrículas para os setores RT 11-A, Tereza Hilário e Bela Vista.

5) Em 2025: O programa emitiu 372 CRFs e gerou 372 matrículas nos setores Vila Goiás, Coimbra e Setor Oeste.

Um ponto prático importante revelado pelos dados é que, em todos os anos, o número de certidões (CRFs) emitidas pela prefeitura é exatamente igual ao número de matrículas de propriedade criadas. Essa igualdade de 100% mostra que o trabalho conjunto entre a Prefeitura de Araguaína, o Tribunal de Justiça (NUPREF) e o Cartório de Registro de Imóveis funciona de maneira direta, garantindo que todo documento aprovado pelo município seja registrado no cartório.

Os relatórios técnicos também apontam que o Programa Casa Legal atua de forma prioritária na modalidade de Interesse Social (REURB-S), que é voltada para atender a população de baixa renda moradora dos bairros informais. De acordo com as regras seguidas pelo programa, os moradores beneficiados pela REURB-S são selecionados com base em critérios claros da legislação, que envolvem: a renda da família, o tempo de ocupação do local, o uso do imóvel para fins de moradia, o fato de não possuírem outro imóvel urbano e a consolidação daquela ocupação.

Nos casos que se encaixam nesse perfil de interesse social (REURB-S), os cidadãos recebem o benefício da isenção, ficando livres do pagamento de taxas do cartório e da prefeitura. Por fim, os documentos apontam que essa regularização atualiza o cadastro de imóveis do município, o que traz melhorias práticas para a cidade, como a ampliação da base cadastral, a integração dos territórios, a

organização do planejamento urbano, a valorização dos próprios imóveis e a melhoria na arrecadação futura de impostos como o IPTU e o ITBI.

Cumpre ressaltar que, embora a Lei Complementar nº 092/2021 estabeleça de forma minuciosa as regras, taxas e condições de parcelamento para a modalidade de Interesse Específico (REURB-E), os dados oficiais fornecidos pela SEINFRA demonstram que a totalidade dos 2.497 títulos emitidos nos 17 núcleos urbanos pertenceu exclusivamente à modalidade de Interesse Social (REURB-S). Essa concentração absoluta evidencia que a política pública local foi direcionada de maneira integral para o atendimento da população de baixa renda, deixando a aplicação prática da REURB-E em caráter inexistente ou residual no período avaliado.

O Impacto Operacional frente às Diretrizes do Selo Diamante (TJ-TO)

A eficiência prática do Programa Casa Legal pode ser avaliada a partir do cruzamento entre a rotina de trabalho da Secretaria de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano (SEINFRA) e as metas fixadas pelo Poder Judiciário estadual. De acordo com os documentos oficiais do Tribunal de Justiça do Tocantins, a Corregedoria-Geral da Justiça instituiu o Provimento nº 7/2023, que criou o "Selo Diamante de Regularização Fundiária". Essa certificação funciona como um indicador de qualidade para os municípios que cumprem metas rígidas de organização e produtividade na entrega de títulos.

Para alcançar a categoria máxima (Selo Diamante), o município precisa somar pelo menos 150 pontos em uma avaliação que exige o preenchimento de requisitos técnicos estritos:

1) Produtividade (100 pontos): Emissão e registro de mais de 400 títulos de regularização fundiária no cartório imobiliário dentro dos 12 meses avaliados (meta estipulada para municípios de grande porte, como Araguaína)

2) Estruturação (25 pontos): Instituição de estrutura administrativa interna exclusiva (como núcleos ou departamentos) **ou** a adequação da legislação local aos ditames da Lei Federal nº 13.465/2017;

3) Cooperação Institucional (25 pontos): Celebração e manutenção de Termo de Cooperação Técnica com o Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária (NUPREF/TJTO).

Os relatórios técnicos da SEINFRA apontam que o Município de Araguaína preencheu esses requisitos e obteve a premiação máxima do Selo Diamante. Essa

pontuação foi atingida por conta da padronização e da divisão interna das tarefas administrativas, que seguem uma engrenagem sequencial dividida em 13 etapas de trabalho:

1. **Requerimento inicial**: Abertura do pedido de regularização;
2. **Classificação da modalidade**: Definição se o caso é de interesse social (REURB-S) ou específico (REURB-E);
3. **Pesquisa de dominialidade**: Consulta ao Cartório de Registro de Imóveis para verificar quem é o proprietário oficial da área;
4. **Planta de sobreposição**: Desenho do mapa para garantir que a área não invade espaços públicos ou de preservação;
5. **Notificação de confrontantes**: Aviso formal aos vizinhos das extremidades do terreno;
6. **Levantamento topográfico**: Medição de campo com o uso de georreferenciamento;
7. **Estudos técnicos preliminares**: Análise técnica da situação da área e riscos ambientais;
8. **Projeto urbanístico**: Criação do desenho de organização das ruas e lotes;
9. **Medidas mitigadoras**: Definição de ações para compensar ou corrigir problemas apontados nos estudos ambientais;
10. **Cadastramento de beneficiários**: Coleta dos dados pessoais e documentos dos moradores ocupantes;
11. **Memorial descritivo**: Documento técnico detalhando os limites de cada lote individual;
12. **Emissão da CRF**: Expedição da Certidão de Regularização Fundiária final assinada pela autoridade municipal;
13. **Registro imobiliário**: Envio direto do documento para o Cartório de Registro de Imóveis para abertura das novas matrículas.

O cumprimento detalhado desse fluxo garante a segurança jurídica do procedimento, pois evita a ocorrência de erros documentais ou invasões de áreas públicas não regularizáveis. Além disso, etapas como a pesquisa de dominialidade (etapa 3) e a planta de sobreposição (etapa 6) alinham-se diretamente às restrições do Enunciado Administrativo nº 41 da CGJUS, assegurando que apenas posses efetivamente consolidadas até o marco legal sejam tituladas, coibindo a regularização indevida de lotes vagos ou áreas de preservação. Isso explica o motivo de o programa

ter mantido um aproveitamento de 100% de registro de suas certidões no cartório local, atendendo diretamente aos padrões técnicos e de governança exigidos pelas diretrizes do Tribunal de Justiça do Tocantins.

A Eficácia do Programa na Desjudicialização e Mitigação de Litígios

A desjudicialização busca caminhos para resolver impasses jurídicos fora dos tribunais, reduzindo a necessidade de processos judiciais demorados. No caso da regularização fundiária em Araguaína, os documentos do Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária (NUPREF/TJ-TO) apontam que a REURB atua nesse sentido ao transformar a posse informal em propriedade definitiva, o que evita a abertura de novas disputas na Justiça local.

Os relatórios estatísticos oficiais enviados pela Coordenadoria de Gestão Estratégica do Tribunal de Justiça do Tocantins trazem um panorama do cenário de litígios de terra na comarca. De acordo com a série histórica sobre ações possessórias, o tempo médio que um processo leva tramitando na comarca é elevado:

1. No ano de 2024, o tempo médio em tramitação foi de 1.999 dias, levando cerca de 1.672 dias até a sua baixa definitiva.
2. No ano de 2025, a média registrada foi de 1.867 dias em tramitação e 1.743 dias até a baixa.

Ao colocar esses dados analíticos lado a lado, o contraste de tempo entre os dois procedimentos torna-se evidente. Enquanto um cidadão pode aguardar mais de cinco anos (1.999 dias) por uma solução judicial definitiva para a sua posse, o rito administrativo do Programa Casa Legal atua de forma coletiva, processando e registrando centenas de imóveis anualmente por meio de suas 13 etapas de trabalho. Essa diferença temporal confirma que a via executiva municipal confere uma resposta substancialmente mais célere para a estabilização do solo urbano na comarca.

Por outro lado, o relatório do tribunal também detalha o número de acordos bem-sucedidos realizados em audiências de conciliação ao longo dos anos. Foram registrados 4 acordos em 2020, 9 em 2021, 10 em 2022, 14 em 2023, 21 em 2024 e 15 acordos em 2025. Vale destacar uma observação feita pela própria Assessoria de Estatística do TJ-TO no documento: *os dados sobre o tempo médio podem conter distorções devido a eventuais erros no cadastramento dos processos nos sistemas do tribunal*.

Para lidar com esse cenário de disputas, a legislação local de Araguaína traz regras que buscam incentivar a solução consensual. O Artigo 11, §10, da Lei Complementar Municipal nº 092/2021 e o Artigo 18 do Decreto Municipal nº 105/2022 autorizam expressamente que o Programa Casa Legal seja aplicado mesmo em áreas que já estejam sendo discutidas na Justiça. Como regra geral para demandas que envolvam constrições ou direitos reais de garantia, o diploma legal condiciona o prosseguimento da regularização à existência de um acordo, conforme expressa o seu Artigo 18:

> Não serão regularizadas as ocupações que incidam sobre áreas objeto de demanda judicial que versem sobre direitos reais de garantia ou constrições judiciais, bloqueios e indisponibilidades, 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 ou a hipótese de acordo judicial.

Para que a regularização avance nesses casos, as normas exigem a realização de um acordo extrajudicial entre as partes, o qual deve ser enviado para homologação do juiz competente, convertendo o litígio judicial em um procedimento resolvido pela via administrativa.

Por fim, cumpre apontar uma importante limitação institucional identificada durante a coleta de dados junto ao Poder Executivo municipal. Embora formalmente provocado por meio da Lei de Acesso à Informação para fornecer as métricas exatas de tempo de tramitação interna e os dados consolidados do reflexo financeiro no IPTU e ITBI, a secretaria limitou-se a apresentar respostas conceituais e qualitativas, sem o suporte de tabelas estatísticas ou indicadores numéricos precisos sobre essas variáveis. Sob a ótica do Direito Administrativo, essa lacuna nas informações evidencia que, apesar do sucesso quantitativo na entrega de títulos, a Administração Pública local ainda carece de mecanismos consolidados de monitoramento de prazos e de mensuração do impacto fiscal de suas políticas urbanas, o que representa um óbice para a plena transparência e para a avaliação da eficiência interna do programa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como propósito avaliar a efetividade do Programa Casa Legal, implementado no Município de Araguaína-TO, como uma ferramenta voltada para a regularização fundiária urbana e para a desjudicialização de conflitos possessórios. Por meio de uma pesquisa documental ativa, estruturada com dados solicitados diretamente aos órgãos públicos com base na Lei de Acesso à Informação,

foi possível analisar tanto as regras do programa quanto os seus resultados práticos na sociedade.

Diante do problema de pesquisa formulado inicialmente, conclui-se que o modelo normativo e administrativo adotado por Araguaína consolidou-se de forma eficaz na garantia da segurança jurídica imobiliária. Entre os anos de 2021 e 2025, a atuação da Secretaria de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano (SEINFRA) alcançou a regularização de 17 núcleos urbanos informais, convertendo 2.497 Certidões de Regularização Fundiária (CRFs) em matrículas de propriedade definitivas e registradas em cartório. O aproveitamento de 100% entre os títulos emitidos pelo município e os efetivamente registrados demonstra que a centralização do fluxo documental na prefeitura elimina os gargalos burocráticos tradicionais, conferindo o direito à moradia de forma direta e sem custos para a população de baixa renda atendida pela modalidade REURB-S.

Os objetivos específicos estabelecidos para este trabalho foram devidamente cumpridos. O mapeamento técnico revelou que a SEINFRA executa suas atividades por meio de um fluxograma organizado em 13 etapas sequenciais, o qual garante a segurança jurídica do processo ao alinhar as medições de campo, as notificações de vizinhos e os estudos ambientais antes da entrega do título de propriedade. Essa organização interna permitiu ao município atingir as metas de produtividade e os critérios estipulados pelo Provimento nº 7/2023 da Corregedoria-Geral da Justiça do Tocantins, resultando na conquista do Selo Diamante de Regularização Fundiária.

No que diz respeito ao impacto do programa na desjudicialização, a pesquisa evidenciou um forte contraste de tempo entre os dois caminhos. Enquanto uma ação possessória levada ao Judiciário local arrasta-se por mais de cinco anos, registrando médias de 1.999 dias em 2024 e 1.867 dias em 2025, o rito administrativo da prefeitura consegue resolver a situação de bairros inteiros de forma coletiva, emitindo e registrando centenas de escrituras a cada ano. O Programa Casa Legal oferece, portanto, uma solução muito mais ágil para o cidadão. Além disso, as normas locais (Artigo 11, §10, da Lei Complementar nº 092/2021 e Artigo 18 do Decreto nº 105/2022) permitem regularizar áreas que já estão sendo discutidas na Justiça, desde que haja acordo entre as partes, o que ajuda a encerrar disputas que antes ficariam travadas nos tribunais.

Por fim, este estudo de caso demonstra que a transferência do protagonismo da regularização fundiária para o município, quando apoiada por ferramentas legais de conciliação e por uma estrutura administrativa organizada, cumpre um papel fundamental de inclusão social e organização urbana. A experiência de Araguaína

serve como um indicador prático de que a desjudicialização, amparada na cooperação institucional entre a prefeitura, o cartório e o Tribunal de Justiça, é um caminho viável para pacificar os conflitos de solo e estender a segurança jurídica imobiliária às comunidades periféricas de forma rápida e segura.

REFERÊNCIAS

ARAGUAÍNA (Município). **Decreto Municipal nº 105, de 07 de fevereiro de 2022.** Regulamenta os ritos administrativos do Programa Casa Legal no âmbito do Município de Araguaína-TO. Araguaína: Diário Oficial do Município, 2022.

ARAGUAÍNA (Município). **Lei Complementar Municipal nº 092, de 07 de outubro de 2021.** Institui o Programa Casa Legal e dispõe sobre os procedimentos de Regularização Fundiária Urbana (REURB) no território municipal. Araguaína: Diário Oficial do Município, 2021.

ARAGUAÍNA (Município). Secretaria de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano (SEINFRA). **Resposta Técnica Oficial: Indicadores de Execução Administrativa e Produtividade Territorial do Programa Casa Legal (série histórica 2021-2025)**. Araguaína: SEINFRA, [2026]. Documento eletrônico obtido por intermédio de requerimento administrativo fundado na Lei de Acesso à Informação.

BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as regras gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 11 nov. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 11 nov. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 11 nov. 2026.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**: direitos reais. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2012. v. 5. p. 27-28.

FRANCO, Gastão Marques; REZENDE, Elcio Nacur. **Usucapião administrativa e o procedimento de desjudicialização**. Revista Direito em Debate, n. 55, p. 132-144, jan./jun. 2021.

TOCANTINS (Estado). Tribunal de Justiça. Coordenadoria de Gestão Estratégica, Estatística e Projetos. **Relatório Estatístico de Distribuição de Ações**

Possessórias, Tempo Médio de Tramitação e Índices de Conciliação na Comarca de Araguaína (série histórica 2020-2025). Palmas: TJ-TO, [2026]. Disponibilizado nos autos do Processo Administrativo nº 26.0.000005299-9, via Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária (NUPREF), por solicitação fundada na Lei de Acesso à Informação.

TOCANTINS (Estado). Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral da Justiça. **Enunciado Administrativo nº 41/CGJUS.** Fixa parâmetros técnicos e interpretativos para a caracterização de núcleos urbanos informais consolidados. Palmas: Diário da Justiça do Estado do Tocantins, 2023.

TOCANTINS (Estado). Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral da Justiça. **Provimento nº 7/2023.** Institui o Selo Diamante de Regularização Fundiária e estabelece as metas de produtividade cartorial e administrativa para os municípios cooperados. Palmas: Diário da Justiça do Estado do Tocantins, 2023.