

Defensoria deve se organizar para atuar em regularização fundiária

Em mais um exemplo de reafirmação do caráter transindividual da atuação da Defensoria Pública, a Presidência da República editou a Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016, tratando da política atinente à regularização fundiária rural, urbana e introduzindo um novo direito real ao rol do Código Civil, o direito de laje.

Apesar do avanço normativo, a primeira pergunta que deve ser feita é se uma Medida Provisória ou até mesmo uma Lei Ordinária podem instituir função institucional para a Defensoria Pública, considerando a limitação do artigo 134, §1º da Constituição, que exige Lei Complementar para as matérias de organização da Defensoria Pública.

O ponto central consiste, justamente, em delimitar quais matérias estariam inseridas dentro do conceito organizacional de Defensoria Pública, contido no artigo 134, §1º da CRFB.

No sentido léxico, *organizar* significa sistematizar, constituir, pôr em ordem, estabelecer as bases. No sentido jurídico, analisando especificamente a significação empregada pelo legislador constituinte ao editar o artigo 134, § 1º, da Constituição, o termo *organizar* pode ser encarado sob duas perspectivas distintas: (i) em sentido restrito: abrangendo somente a sistematização das bases estruturais da Defensoria Pública, ou seja, apenas a regulamentação da estrutura, das atribuições e da carreira; ou (ii) em sentido amplo: englobando também os direitos, as garantias, as prerrogativas, os deveres, as proibições, os impedimentos, os objetivos e a responsabilidade funcional.

Analisando de maneira detida o quadro normativo da Lei Complementar 80/1994, observamos que o legislador incluiu dentro do Título II, destinado à “Organização da Defensoria Pública da União”, ao lado dos capítulos destinados a regulamentação da estrutura e da carreira (Capítulos I e II), capítulo próprio dispendo sobre os direitos, garantias e prerrogativas dos membros da Defensoria Pública da União (Capítulo IV). O mesmo se diga em relação à Defensoria Pública do Distrito Federal (Título III, Capítulo IV) e às Defensorias Públicas dos Estados (Título IV, Capítulo IV), que também possuem capítulo próprio regulamentando a matéria. Com efeito, parece ter o legislador empregado o termo organizar em seu sentido mais amplo, alargando seu perímetro denotativo.

Além disso, o próprio artigo 134, § 1º, da Constituição, após estabelecer que apenas lei complementar poderia dispor sobre a organização da Defensoria Pública, traçou os parâmetros genéricos de estruturação da instituição, positivando a garantia da inamovibilidade e proibindo os Defensores Públicos de exercerem a advocacia. Logo, o próprio legislador constituinte entendeu conveniente ampliar o sentido organizacional da Defensoria Pública, para inserir dentro do conceito de organização garantias e proibições.

Com efeito, parece claro que o termo organizar, inserido no artigo 134, § 1º, da Constituição, deva ser compreendido em seu sentido amplo, abrangendo tanto a regulamentação da estrutura, das atribuições e da carreira, como também a normatização dos direitos, garantias, prerrogativas, deveres, proibições, impedimentos, objetivos e responsabilidade funcional. Por essa razão, nenhuma dessas matérias poderá ser objeto de medida provisória, nos termos do artigo 62, §1º, III da Constituição, o que não é o caso das funções institucionais.

Perceba-se, no entanto, que o elenco de funções institucionais da Defensoria Pública, encontra-se no Título I da LC 80/1994, o que significa dizer que tais disposições não estariam incorporadas à organização da instituição, já que o legislador fez questão de tratar das funções e organizações em títulos diversos.

Desta forma, uma lei ordinária (novo Código de Processo Civil, Código de Processo Penal, Lei 11.448/2007, Lei de Execuções Penais, por exemplo) ou até mesmo uma Medida Provisória podem veicular função institucional da Defensoria Pública, sem que isso implique a sua inconstitucionalidade formal.

No entanto, sempre deverá ser observada a diretriz constitucional de atuação da Defensoria Pública, sob risco de a lei ou medida provisória ser materialmente inconstitucional, tal como já ocorreu em alguns julgados do Supremo Tribunal Federal^[1].

Agora sob o enfoque do conteúdo da Medida Provisória, do ponto de vista da atuação institucional, a referida norma atribui à Defensoria Pública a legitimidade para postular a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), sempre que identificados beneficiários hipossuficientes, nos termos do artigo 20, IV da Medida Provisória.

Mais uma vez nos deparamos com verdadeira modalidade de legitimação extraordinária da Defensoria Pública que postulará a regularização fundiária sempre que verificada a presença moradores hipossuficiente nas áreas passíveis informais.

Caberá à instituição, em nome próprio, buscar a tutela jurídica do coletivo de moradores das áreas passíveis de regularização, buscando a melhor tutela de seus interesses.

Reafirme-se o acerto do texto normativo ao não empregar a limitação econômica para atuação da Defensoria Pública. Verificada a hipossuficiência do coletivo de pessoas, nas suas mais variadas acepções, estará a Defensoria Pública autorizada a atuar na tutela de seus interesses, como forma de promover o direito constitucional à moradia sadia e adequada.

O plano de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais. Para tanto, a Defensoria Pública deverá exercer sua assistência jurídica em plenitude, não só com o emprego de medidas jurídicas, mas também através da educação em direitos como forma de promover o aspecto social.

As medidas jurídicas também não se restringem à regularização de títulos de propriedade dos moradores, mas a todos os atos necessários à construção de um espaço habitacional adequado, preservando o direito

à moradia, a sustentabilidade econômica, social e ambiental; a ordenação territorial e a eficiência energética.

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

Aparelhar-se adequadamente para o exercício desta nova função institucional também é imperioso, especialmente com a construção de um quadro de apoio capaz de fornecer suporte técnico ao Defensor Público, seja por meio de conhecimentos técnicos de outras áreas do saber (Engenharia, por exemplo) e também por meio do Serviço Social.

Sempre deverá se levar em consideração, com suporte no artigo 4º, II da LC 80/1994, a possibilidade de resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre o Estado e sociedade, quando estes forem os métodos mais adequados para a solução de controvérsias.

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

Do mesmo modo, agora com a perspectiva na população necessitada, também deverá a Defensoria Pública promover medidas capazes de assegurar o acesso à terra urbanizada priorizando a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais, a serem posteriormente regularizados.

[1] Norma estadual que atribui à Defensoria Pública do estado a defesa judicial de servidores públicos estaduais processados civil ou criminalmente em razão do regular exercício do cargo extrapola o modelo da CF (artigo 134), o qual restringe as atribuições da Defensoria Pública à assistência jurídica a que se refere o artigo 5º, LXXIV. [[ADI 3.022](#), rel. min. Joaquim Barbosa, j. 2-8-2004, P DJ de 4-3-2005.

Date Created

07/02/2017