



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Raphael Maia Rangel

**A Defensoria Pública como órgão para resolução dos conflitos  
funditários e influenciadora na elaboração e condução de Políticas  
Públicas de habitação voltada para grupos vulneráveis**

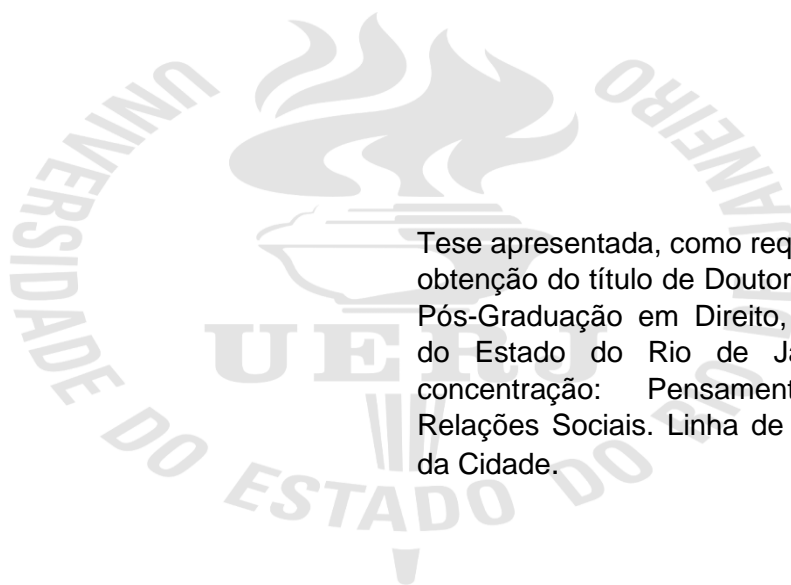
Orientador: Prof. Dr. Marcos Alcino de Azevedo Torres

Rio de Janeiro

2021

Raphael Maia Rangel

**A Defensoria Pública como órgão para resolução dos conflitos fundiários  
e influenciadora na elaboração e condução de Políticas Públicas  
de habitação voltada para grupos vulneráveis**



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais. Linha de Pesquisa: Direito da Cidade.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Alcino de Azevedo Torres

Rio de Janeiro

2021

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

R196 Rangel, Raphael Maia.

A Defensoria Pública como órgão para resolução dos conflitos fundiários e influenciadora na elaboração e condução de Políticas Públicas de habitação voltada para grupos vulneráveis / Raphael Maia Rangel – 2021.

373 f.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Alcino de Azevedo Torres.

Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Direito à moradia - Teses. 2. Habitação popular - Teses. 3. Políticas públicas - Teses. I. Torres, Marcos Alcino de Azevedo. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 349.444

Bibliotecária: Angélica Ribeiro CRB7/6121

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Raphael Maia Rangel

**A Defensoria Pública como órgão para resolução dos conflitos fundiários e influenciadora na elaboração e condução de Políticas Públicas de habitação voltada para grupos vulneráveis**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais. Linha de Pesquisa: Direito da Cidade.

Aprovada em 31 de maio de 2021

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Marcos Alcino de Azevedo Torres (Orientador)  
Faculdade de Direito – UERJ

---

Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira da Mota  
Faculdade de Direito – UERJ

---

Prof. Dra. Arícia Fernandes Correia  
Faculdade de Direito – UERJ

---

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

---

Prof. Dra. Cláudia Tannus Gurgel do Amaral  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2021

***Dedico esta tese de doutorado***

*Ao meu filho Vicente, à minha filha Catharina e à minha esposa  
Clarissa.*

*“É vital para a Universidade estar em contato com as forças vivas da sociedade, no centro dela, velando pelo saber, conservando-o, renovando-o e transmitindo-o, mas com os olhos postos na transformação e mudança social (...)Na questão da reforma urbana a UERJ tem estado atenta aos seus deveres e pode dar uma valiosa contribuição, atendendo à sua responsabilidade social, tem uma missão a cumprir”.*

*Ricardo Pereira Lira*

## AGRADECIMENTOS

Com a defesa desta tese de doutorado encerro um longo ciclo de mais de 4 anos junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UERJ e diante disso buscarei agradecer às pessoas e instituições que me ajudaram para que este trabalho fosse possível.

Inicialmente gostaria de agradecer à UERJ, instituição que convivo há 6 anos no mestrado e no doutorado e que possuo uma grande admiração por integrar seu corpo discente. Quando fecho os olhos me lembro das suas rampas e dos longos corredores do seu prédio de concreto que parece frio por fora, mas que por dentro é quente pelas veias da inclusão, da diversidade e da excelência acadêmica que circulam por todo lugar. Lembro também do anfiteatro do 7º andar, do bandejão, da sala Maracanã e de cada um dos detalhes das salas do espaço destinado à pós-graduação. Sou um grande fã da UERJ e espero poder retribuir à sociedade o tanto que ela me proporcionou nesses últimos anos.

Esta tese foi elaborada com o objetivo claro de agregar valor para que a atuação da Defensoria Pública seja mais destacada e mais atendida com os anseios de sua classe assistida, que são as pessoas mais vulneráveis de nossa sociedade. A resolução dos conflitos fundiários, de forma diversa do simples cumprimento de uma ordem judicial em uma ação de reintegração de posse, assim como a busca pela efetivação do direito à moradia digna para as classes mais vulneráveis são importantes metas que esta tese buscou estruturar e, para isso, não há como não agradecer a todos os assistidos que ajudaram na investigação empírica realizada neste trabalho ao longo de 11 meses de pesquisa de campo. Sem a ajuda deles certamente este trabalho não teria a força que eu acredito que tenha.

Ao meu orientador, Marcos Alcino de Azevedo Torres, pessoa íntegra e humana que muito me ensinou ao longo de 6 anos de parceria como orientador, tanto no mestrado quanto agora no doutorado, gostaria de expressar minha profunda admiração e meu sentimento de gratidão em me ajudar nesta caminhada. A ideia inicial desta tese surgiu em conversas com ele 5 anos atrás e o desenvolvimento do trabalho sempre se pautou pelas suas críticas, suas sugestões e seus apontamentos.

Ao professor Emerson Affonso da Costa Moura, quero expressar toda a minha gratidão pelos diversos apontamentos, críticas e direcionamentos à minha tese,



inicialmente na banca de qualificação e, posteriormente, em duas revisões que ajudaram a estruturar melhor a tese e colocá-la de forma mais acadêmica.

Ao professor Maurício Jorge Pereira da Mota, agradeço pelos ensinamentos durante as aulas do curso de doutorado e, posteriormente, na banca de qualificação, que fizeram com que eu realizasse mudanças substanciais nesta tese.

Agradeço a todos os professores que tive no PPGD da UERJ, em especial a professora Vânia Siciliano Aieta, que possui um coração imenso e uma força que poucas vezes vi em uma pessoa.

Agradeço ao chefe de secretaria do PPGD da UERJ, Alessandro Fraga, pessoa ímpar que me ajudou em todas as oportunidades que precisei do seu auxílio, sempre de forma ágil e efetiva.

Agradeço também ao meu amigo Álvaro Carlos Barbosa, colega de sala de aula no PPGD, que espero levar para toda a vida.

Agradeço aos professores e alunos da faculdade pública do município de Linhares – Faceli, instituição pública municipal na qual lecionei três dos quatro anos do curso de doutorado e que me mostraram a importância de proporcionar à sociedade um ensino público, gratuito e de qualidade. Na Faceli pude verificar, como docente, o dia a dia em uma instituição pública de ensino superior e isso certamente foi muito importante para a densidade da minha pesquisa, destacando as catorze orientações que realizei como docente da Faceli em trabalhos de conclusão de curso e como elas foram importantes para o meu aprimoramento acadêmico.

Por fim, mas não menos importante, agradeço à minha esposa, Clarissa Fontes, que compartilhou comigo as angústias da elaboração da tese e os desafios de cursar o doutorado no Rio de Janeiro mesmo residindo em Vitória, e da paciência em cuidar da nossa família nas inúmeras vezes que precisei me isolar para produzir esta tese, especialmente pelo fato de ter escrito sem qualquer licença da Defensoria Pública.

Esta tese é dedicada aos meus filhos Vicente e Catharina. Por diversas vezes um simples sorriso do meu filho me deu forças para ficar até altas horas mergulhadas nesta tese, a fim de produzir algo relevante e que, no futuro, quando eles forem maiores, possam compreender o esforço feito, visando agregar algum valor a sociedade.

## RESUMO

RANGEL, Raphael Maia. *A Defensoria Pública como órgão para resolução dos conflitos fundiários e influenciadora na elaboração e condução de Políticas Públicas de habitação voltada para grupos vulneráveis*. 2021. 373 f. Tese (Doutorado em Direito da Cidade) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

De um lado encontramos milhões de imóveis com claros sinais de abandono; do outro lado, milhões de famílias que não têm onde morar. Essa triste constatação é o retrato cruel da desigualdade social em nosso país que é enfatizada no setor de habitação popular. Uma das consequências deste descompasso é o crescimento acelerado dos conflitos fundiários urbanos. Nos últimos anos, diversos atores já tiveram louváveis tentativas de evitar a explosão dos conflitos fundiários, entretanto, nenhuma dessas tentativas conseguiu solucioná-las ou evitar que os conflitos fundiários ocorressem. Diante desse quadro surgiu o interesse na elaboração desta tese que foi o de encontrar soluções para mitigar o surgimento dos conflitos fundiários urbanos e auxiliar os demais atores do sistema de justiça e dos poderes constituídos em encontrar soluções viáveis aos conflitos e ao crônico problema de habitação para as populações mais vulneráveis. Para isso, pretende-se provar nesta tese que a Defensoria Pública é o órgão público adequado para essa tarefa, a fim de se tornar um importante instrumento de resolução dos conflitos fundiários, atuando na esfera extrajudicial com a eventual criação de uma câmara de mediação e, concomitantemente, como influenciadora na elaboração e condução das políticas públicas de habitação popular junto ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, utilizando-se, para isso, dos seus instrumentos de atuação extrajudicial.

Palavras-chave: Defensoria Pública. Conflitos Fundiários. Políticas Públicas. Moradia.

## **ABSTRACT**

RANGEL, Raphael Maia. *The Public Defender's Office as an agency for the resolution of land conflicts and an influencer in the elaboration and conduction of Public Policies for housing aimed at vulnerable groups*. 2021. 373 f. Tese (Doutorado em Direito da Cidade) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

On the one hand we find millions of properties with clear signs of abandonment; on the other hand, millions of families who have nowhere to live. This sad finding is the cruel picture of social inequality in our country that is emphasized in the popular housing sector. One of the consequences of this mismatch is the accelerated growth of urban land conflicts. In recent years, several actors have already made commendable attempts to prevent the explosion of land conflicts, however, none of these attempts have managed to resolve them or prevent land conflicts from occurring. In view of this situation, interest arose in elaboration of this thesis, which was to find solutions to mitigate the emergence of urban land conflicts and assist the other actors in the justice system and the powers constituted in finding viable solutions to conflicts and the chronic land problem for the most vulnerable populations. To this end, we intend to prove in this thesis that the Public Defender's Office is the appropriate public agency for this task, in order to become an important instrument for resolving land conflicts, acting in the non-judicial area with the possible creation of the mediation chamber and at the same time influencing the elaboration and conduction of public policies of popular housing with the Executive and Legislative Power, using for this purpose their non-judicial instruments.

Keywords: Public Defender. Land Conflicts. Public Policies. Housing.

## ABREVIATURAS

ACP	Ação Civil Pública
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Art.	Artigo
BNH	Banco Nacional de Habitação
CC	Código Civil
CEJUSC	Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
CGCDH	Coordenadoria de Gerenciamento de Crises e Direitos Humanos do Piauí
CPC	Código de Processo Civil – Lei nº 13.105 de 16 de mar de 2015
CPC de 1973	Código de Processo Civil – Lei nº 5.869 de 11 de jan. de 1973
CONPEDI	Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DPES	Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo
DPMG	Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais
DPRJ	Defensoria Pública do Rio de Janeiro
DPSP	Defensoria Pública do Estado de São Paulo
DPU	Defensoria Pública da União
EC	Emenda Constitucional
GAORP	Grupo de Apoio as Ordens Judiciais de Reintegração de Posse
HC	Habeas Corpus
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MCMV	Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida
Min.	Ministro
MP	Ministério Público
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
RE	Recurso Extraordinário

Rel	Relator
REsp	Recurso Especial
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TJAM	Tribunal de Justiça do Amazonas
TJBA	Tribunal de Justiça da Bahia
TJES	Tribunal de Justiça do Espírito Santo
TJDF	Tribunal de Justiça do Distrito Federal
TJRJ	Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro
TJRS	Tribunal de Justiça Rio de Grande de Sul
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	16
1	<b>CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS</b> .....	29
1.1	<b>Noções preliminares</b> .....	29
1.2	<b>Os fatores históricos de um cenário urbano de exclusão social que propicia a eclosão dos conflitos fundiários</b> .....	43
1.3	<b>Como a formação das cidades no capitalismo periférico potencializou a existência dos conflitos fundiários</b> .....	50
1.4	<b>A efetivação do direito à moradia como elemento de integridade moral e efetivação da cidadania que tende a minorar a existência dos conflitos fundiários</b> .....	58
1.5	<b>Como definir quais são as ocupações irregulares urbanas relevantes para o autor desta pesquisa</b> .....	62
1.6	<b>A Equação não fecha</b> .....	67
1.7	<b>Do permanente conflito de interesses e propositos</b> .....	70
1.8	<b>Histórico de normatização dos conflitos fundiários urbanos</b> .....	74
2	<b>A ATRIBUIÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA POR MEIO DE INTERVENÇÕES INSTITUCIONAIS AUTÔNOMAS PARA UM REDIMENSIONAMENTO DO SEU PAPEL POLÍTICO-JURÍDICO-SOCIAL</b> .....	79
2.1	<b>Acesso à Justiça</b> .....	79
2.1.1	<u>Projeto de Florença e as ondas renovatórias</u> .....	84
2.2	<b>Assistência jurídica e judiciária</b> .....	90
2.2.1	<u>Assistência jurídica e judiciária no Brasil</u> .....	92
2.3	<b>A correlação entre o Acesso à Justiça e o Acesso à Moradia</b> .....	100
2.4	<b>Defensoria Pública</b> .....	105
2.4.1	<u>Defensoria Pública atuando como curador especial</u> .....	109
2.4.2	<u>Defensoria Pública atuando como <i>amicus curiae</i></u> .....	112
2.4.3	<u>A Defensoria Pública como <i>custos vulnerabilis</i></u> .....	114
2.4.3.1	Vulnerabilidade e Vulnerável.....	115
2.4.3.2	Intervenção da Defensoria Pública como <i>custos vulnerabilis</i> .....	119

2.4.3.3	A crescente aceitação pelos tribunais da atuação da Defensoria Pública como <i>custos vulnerabilis</i> .....	126
2.4.4	<u>Defensoria Pública em uma atuação processual no litígio coletivo pela posse de imóvel urbano</u> .....	137
2.4.5	Defensoria Pública legitimada a promover a regularização fundiária.....	142
3	<b>O NOVO PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROTEÇÃO DOS VULNERÁVEIS</b> .....	144
3.1	<b>Resolução Recomendada nº 87 e a sua parcial compatibilidade com uma Defensoria Pública fortalecida</b> .....	149
3.2	<b>Defensoria Pública no papel de facilitadora de direitos</b> .....	154
3.2.1	<u>O Conflito, a Mediação e a Conciliação</u> .....	155
3.2.2	<u>Atuação da Defensoria Pública nos Conflitos Fundiários Urbanos</u> .....	169
3.3	<b>A visibilidade dos conflitos fundiários através de um amplo debate democrático liderado pela Defensoria Pública</b> .....	174
3.4	<b>A capacitação da Defensoria Pública para influenciar adequadamente a criação e condução de políticas públicas com foco em moradia popular</b> .....	181
3.5	<b>Defensoria Pública possui estrutura material e processual para esta empreitada?</b> .....	184
3.5.1	<u>Do ponto de vista constitucional</u> .....	184
3.5.2	<u>Do ponto de vista legal e processual</u> .....	189
3.5.3	<u>Do ponto de vista orçamentário</u> .....	193
3.5.4	<u>A Defensoria Pública está preparada para desempenhar um novo papel institucional?</u> .....	195
3.6	<b>Mecanismos desta nova política pública habitacional</b> .....	196
3.6.1	<u>O ciclo da concretização das Políticas Públicas</u> .....	198
3.6.2	<u>Elementos de efetivação de uma Política Pública</u> .....	204
3.6.3	<u>A criação, aprovação e desenvolvimento de Políticas Públicas habitacionais por influência da Defensoria Pública</u> .....	208
3.7	<b>Projetos existentes no ordenamento jurídico nacional que inspiram a implementação desta nova política pública habitacional</b> .....	212
3.7.1	<u>Mesa de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais de Minas Gerais</u> .....	213

3.7.2	<u>Coordenadoria de Gerenciamento de Crises e Direitos Humanos do Piauí - CGCDH</u> .....	217
3.7.3	Grupo de Apoio as Ordens de Reintegração de Posse - GAORP.....	220
3.7.4	<u>Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de Porto Alegre</u> .....	226
3.7.5	Centro Judiciário de Solução de Conflitos Fundiários do TJBA.....	232
4	<b>O DESENHO PROPOSTO POR ESTE TRABALHO PARA QUE A DEFENSORIA PÚBLICA SE TORNE RELEVANTE ATOR NA RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS E CONCOMITANTEMENTE INFLUENCIADORA NA ELABORAÇÃO E CONDUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A HABITAÇÃO POPULAR</b> .....	232
4.1	<b>Fase 01 – Da autocomposição das disputas coletivas de terras através da eventual criação da Câmara de Mediação e de Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública</b> .....	234
4.1.1	<u>O desenho do novo papel da Defensoria Pública nos conflitos fundiários</u> .....	248
4.1.2	<u>A pavimentação do novo desenho</u> .....	252
4.1.3	<u>Sistemas Multiportas e a Defensoria Pública</u> .....	257
4.1.4	Negócios jurídicos processuais coletivos conduzidos pela Defensoria Pública.....	265
4.2	<b>Fase 02 - A Defensoria Pública como influenciadora na elaboração e condução de Políticas Públicas de habitação voltada para grupos vulneráveis</b> .....	267
4.2.1	<u>Recomendação administrativa</u> .....	270
4.2.2	<u>Audiências Públicas</u> .....	275
4.2.3	<u>Compromisso de Ajustamento de Conduta</u> .....	279
4.2.4	<u>Processo administrativo preliminar e o poder de requisição</u> .....	283
4.2.5	<u>Experiências inovadoras na Colômbia e no Uruguai que podem ajudar a embasar os instrumentos extrajudiciais de influência</u> .....	285
4.2.5.1	Colômbia.....	286
4.2.5.2	Uruguai.....	292
4.2.5.3	O que é factível replicar no Brasil das experiências bem-sucedidas	



com políticas habitacionais na Colômbia e no Uruguai?.....	296
4.2.6 <u>Programa Casa Verde e Amarela e a Defensoria Pública.....</u>	299
<b>CONCLUSÃO.....</b>	300
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	305
<b>ANEXOS.....</b>	360

## INTRODUÇÃO

A empreitada proposta por esta pesquisa não é simples, pois visa desconstruir práticas predominantes do mercado imobiliário, opiniões formadas por boa parte da sociedade, além de propor medidas que necessitam de recursos públicos para sua efetivação.

Contudo, antes de ingressar no tema desta tese, é importante contextualizar que, no último ano da sua elaboração, o mundo, inclusive o Brasil, foi impactado duramente pela pandemia do Covid 19, também conhecido como Coronavírus, que matou, até o dia 30 de abril de 2021, aproximadamente 3,1 milhões de pessoas no mundo e 401 mil pessoas no Brasil, além de ter provocado uma drástica recessão mundial no ano de 2020<sup>1</sup>.

A pandemia do Covid 19 provocou uma profunda crise econômica mundial e fez com que houvesse consistente atuação do Estado, em todo o mundo, para reduzir os prejuízos econômicos, a miséria e a desassistência provocada pela pandemia<sup>2</sup>.

Diante desse quadro, as bases então vigentes de uma política econômica de austeridade fiscal focada no liberalismo com intervenção mínima do Estado perderam espaço<sup>3</sup>.

Apenas a título de ilustração do cenário de “terra arrasada” em decorrência dos efeitos da pandemia de Covid 19, o Banco Mundial projetou que a crise econômica decorrente do necessário isolamento social para frear a

---

<sup>1</sup> Em consulta realizada no dia 30 de abril de 2021 ao banco de dados (Coronavirus Resource Center) da Johns Hopkins University foi divulgado que até essa data haviam sido infectadas no mundo 147.211.802 (cento e quarenta e sete milhões duzentos e onze mil oitocentos e dois) indivíduos com 3.110.124 (três milhões cento e dez mil cento e vinte e quatro) indivíduos mortos. Com relação especificamente ao Brasil foram infectados até a referida data 14.590.678 (catorze milhões quinhentos e noventa e quatro mil seiscentos e setenta e oito) com 401.186 (quatrocentos e um mil cento e oitenta e seis) indivíduos mortos.

<sup>2</sup> Por exemplo, o governo federal brasileiro determinou que trabalhadores informais, autônomos e desempregados tivessem acesso a três parcelas de R\$ 600,00 (seiscentos reais) por meio do Auxílio Emergencial desde que: (1) tenham mais de 18 anos; (2) tenham renda mensal até meio salário mínimo por pessoa e três salários mínimos por família; (3) não tenham recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 em 2018. (Portal G1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/03/27/quem-deve-ter-direito-e-como-deve-funcionar-o-auxilio-de-r-600-para-trabalhadores-informais.ghtml>> Acesso em 22 de abril de 2020).

<sup>3</sup> Segundo projeções cerca de 70 milhões de brasileiros foram beneficiados pelo Auxílio Emergencial a um custo de 98 bilhões de reais. (Revista Exame. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/governo-deve-pagar-auxilio-emergencial-de-r-600-a-70-milhoes-de-informais/>> Acesso em 22 de abril de 2020).

disseminação do Coronavírus levaria 5,4 milhões de pessoas para a extrema pobreza no Brasil no ano de 2021, ou seja, aumentando em 7% a quantidade de pessoas em situação de miserabilidade<sup>4</sup>.

Desta forma, a tônica do Estado mínimo, que defende a mínima intervenção estatal na economia, que se tornava cada vez mais prestigiada até o início de 2020, parece perder vez para uma ideia mais keynesiana que defende uma intervenção efetiva do Estado para proteger o cidadão<sup>5</sup>.

Nesse cenário, é incerto concluir como serão os efeitos do Covid 19 sobre os direitos sociais, ou seja, se os estragos provocados pela pandemia determinarão que seja iniciada uma nova política influenciada pelo Estado do Bem-Estar Social ou se viveremos tempos ainda mais austeros para pagar a conta dos subsídios e benefícios estatais realizados para minorar os efeitos da pandemia, como, por exemplo, o alto custo dos auxílios emergenciais bancados pelo governo federal<sup>6</sup>.

A pandemia do Covid 19 trouxe à tona o debate sobre maior intervenção do Estado na sociedade, algo que vinha sendo combatido duramente nos últimos anos no Brasil. Além disso, a pandemia provocou uma onda solidária entre as pessoas, incluindo até corporações<sup>7</sup>.

A questão que se levanta- e não temos como responder neste momento- é se esta onda de maior intervenção do Estado na economia e na sociedade irá continuar após os efeitos do Covid se dissiparem.

O autor desta pesquisa se filia à corrente que defende que a atuação mais ativa do Estado deva permanecer por um longo período até que as

---

<sup>4</sup> O GLOBO. *Pandemia deve lançar mais 5.4 milhões de brasileiros na extrema pobreza*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/pandemia-deve-lancar-mais-54-milhoes-de-brasileiros-na-extrema-pobreza-em-2020-24382499>> Acesso em 20 de abril de 2020.

<sup>5</sup> “O Keynesianismo, ou Escola Keynesiana, é uma doutrina político-econômica que defende o Estado como um agente ativo contra a recessão e alta no desemprego. As ideias do Keynesianismo surgiram com o economista John Maynard Keynes, principalmente a partir da publicação de seu livro ‘A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda’ em 1936. Por exigir um governo maior como decisor na economia de um país, o Keynesianismo, gerou uma oposição ao Liberalismo, ideia que defende um Estado o menor possível”. (Dicionário Financeiro. *Keynesianismo*. Disponível em: <<https://www.dicionariofinanceiro.com/keynesianismo/>> Acesso em 13 de abril de 2020).

<sup>6</sup> O autor desta pesquisa defende que os impactos da pandemia do Covid 19 sejam amparados por uma intervenção intensa e prolongada do Estado na economia e na efetivação dos direitos sociais nos moldes da Escola Keynesiana, sob pena do nível da pobreza no Brasil atingir níveis alarmantes.

<sup>7</sup> Essa onda de solidariedade da sociedade civil que se viu no primeiro semestre de 2020 perdeu força no segundo semestre e praticamente deixou de existir nos dois primeiros meses de 2021.

desigualdades sociais reinantes no Brasil sejam reduzidas, produzindo assim uma revolução solidária<sup>8</sup>. Ultrapassada a necessária contextualização iniciar-se-á o tema objeto desta tese.

A história de uma ocupação<sup>9</sup> é resultado de um duplo abandono, o abandono de um imóvel e do abandono de pessoas. A reflexão que a sociedade brasileira tem que fazer é o que leva uma pessoa a ocupar um imóvel que pertence a outrem sem autorização dele<sup>10</sup>. É muito fácil criminalizar o ato de ocupar, expor que são atos típicos de pessoas de má índole, mas, como regra, o que faz determinadas pessoas ocuparem um imóvel de outrem sem autorização não é à mera vontade de ingressar em imóvel alheio, mas sim, a necessidade de habitação ou sustento, conforme a natureza do imóvel, associada à falta de acesso a imóvel próprio ou a de pagamento pela moradia aliada a um imóvel com sinais claros de abandono<sup>11</sup>.

Existem milhões de pessoas que no final do mês têm que fazer a dura escolha entre colocar comida na mesa da família ou pagar o aluguel e, por isso, são obrigadas, por necessidade, a ocuparem imóveis em claro estado de abandono, sem que se cumpra a função social prevista na CRFB e que não são arrecadados pelo poder público como permite a lei civil<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Nos moldes defendidos pelo Vereador de São Paulo e ex-Senador da República, Eduardo Suplicy, no seu livro “Renda Básica de Cidadania: a Saída é pela Porta” que sugere a criação de uma renda fixa e permanente para as camadas pobres do país que visa efetivar a cidadania e o mínimo existencial para todos.

<sup>9</sup> O autor desta pesquisa escolheu utilizar a palavra *ocupação* em detrimento da palavra *invasão* por considerar que aquela é a mais pertinente que essa. De acordo com o Dicionário Online de Português *ocupar* significa “encher um espaço de lugar e de tempo” e “habitar”. De acordo com o mesmo dicionário a palavra *invadir* significa “entrar violentamente em”. Como ao longo desta pesquisa irá ser comprovado empiricamente que as ocupações ocorrem em imóveis vazios e abandonados, logo, este estudo não está investigando *invasões de imóveis e terras*, mas sim, *ocupações de imóveis e terras*. (Portal Dicionário Online de Português. Significado das palavras *ocupação* e *invasão*. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/>> Acesso em 30 de março de 2020).

<sup>10</sup> Maria Clara da Silva, uma das principais lideranças do Movimento Nacional de Luta por Moradia no Espírito Santo, esclarece que “o filho não invade a sua pátria ele ocupa o seu berço”, logo reforça a decisão do autor desta pesquisa da que a utilização da palavra *ocupação* em detrimento da palavra *invasão* é acertada. (Portal Prêmio Dom Luís. *Maria Clara da Silva*. Disponível em: <<https://premiodomluis.es.gov.br/maria-clara-da-silva>> Acesso em 30 de março de 2020).

<sup>11</sup> Conclusão retirada de uma pesquisa empírica realizada no período de 04 de fevereiro de 2019 à 19 de dezembro de 2019 no núcleo de Cariacica da Defensoria Pública com 1046 pessoas. Pesquisa incluída no Anexo I deste estudo.

<sup>12</sup> Trecho da entrevista concedida pelo então candidato à Presidência da República Guilherme Boulos no programa Roda Viva exibido pela TV Cultura no dia 07.08.2018.

E isso ocorre, principalmente, em decorrência do descaso do governo, que não arrecadam os referidos imóveis e por ausência de políticas públicas que busquem efetivar o direito à moradia para as classes menos favorecidas da nossa sociedade<sup>13</sup>.

Dados do IBGE<sup>14</sup> relatam que em 2018, no Brasil, tínhamos 6.94 milhões de famílias que não tinham casa para morar e, em contrapartida, 6.05 milhões de imóveis estavam em situação de abandono evidenciando um contrassenso<sup>15</sup>.

Esse descompasso tem motivado uma onda de ocupações e invasões em uma escala jamais vista no país, uma vez que o déficit habitacional é formado por 93% de famílias que ganham até 3 salários mínimos, logo, pessoas que ocupam imóveis abandonados por falta de alternativa melhor para atendimento de suas necessidades básicas<sup>16</sup>.

E mesmo com essa drástica situação não existe no Brasil uma política pública adequada para diminuição do déficit habitacional visando efetivar o direito à moradia das pessoas mais carentes, pois prevalece atualmente o entendimento de que o mercado imobiliário deve se autorregular sem grandes interferências do poder público<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Nesse sentido: “As políticas públicas constituem atualmente a forma precípua da ação estatal, sendo, nos dizeres de *Charles-Albert Morand*, consubstanciais ao Estado. Nesta medida, evidencia-se para o direito um papel fulcral, mas que só começa a ser divisado pelo publicistas na segunda metade do século XX. As formas de Estado dirigente, intervencionista e gestonária, ou seja, as formas efetivas de Estado, requerem para sua atuação e relegitimação um modelo jurídico próprio, ao qual chamo de *direito das políticas públicas*”. (MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. *Dimensão jurídica das Políticas Públicas*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 55).

<sup>14</sup> G1. Rio de Janeiro. Maio de 2018. *Brasil tem 6.9 milhões de famílias sem casa e 6 milhões de imóveis vazios*. Disponível em <<https://g1.globo.com/economia/noticia/brasil-tem-69-milhoes-de-familias-sem-casa-e-6-milhoes-de-imoveis-vazios-diz-urbanista.ghtml>> Acesso em 25 de março de 2019.

<sup>15</sup> Já a Resolução Recomendada nº 87 de 08 de dezembro de 2009 do Conselho das Cidades – órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva que integra o Ministério das Cidades - este ministério foi fundido com o Ministério da Integração Nacional e transformado em Ministério do Desenvolvimento Regional em 01 de janeiro de 2019 – instituiu a Política Nacional de Prevenção e Mediação dos Conflitos Fundiários Urbanos que descreve em um dos seus *Considerandos* que “no Brasil o déficit habitacional é de 6,3 milhões de domicílios e existem 13 milhões de domicílios inadequados, enquanto cerca de 5 milhões de imóveis urbanos permanecem vazios ou subutilizados, havendo ainda imensos vazios urbanos, que não cumprem sua função social”. Cumpre destacar que este dado se refere ao ano de 2009, logo apesar de inoficioso o autor desta pesquisa utilizará a estatística projetada pelo IBGE divulgada em 2018, pois apesar de não ser um dado decorrente do Censo decenal entendemos que reflete com maior exatidão a atual realidade do nosso país do que as informações obtidas no censo de 2010.

<sup>16</sup> BBC, portal. Brasil tem 6.9 milhões de famílias sem casa e 6 milhões de imóveis vazios. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44028774>> Acesso em 06 de abril de 2020.

<sup>17</sup> Não resta dúvida que a celebre frase de Adam Smith de que a “mão invisível do mercado se autorregula, sem necessidade de intervenção Estatal” não se aplica a concretização do direito à

Diante desse contexto político social a pesquisa realizou uma longa investigação para encontrar elementos consistentes que dessem sustância para ajudar a solucionar os conflitos fundiários urbanos e melhorar a aplicação e efetividade das políticas públicas relacionadas com a moradia popular<sup>18</sup>.

Para saber qual a forma de atuação adequada a esta situação foi imprescindível identificar as premissas desta anomalia. Assim, o autor desta pesquisa iniciou com lastro em duas premissas: a primeira, de que as ocupações ilegais ocorrem principalmente em imóveis abandonados pelos seus donos<sup>19</sup> e a segunda, de que não existe, até o momento do encerramento desta pesquisa, uma política pública clara e eficaz que busque reduzir o alarmante problema de moradia em nossa sociedade<sup>20</sup>.

A partir dessas duas premissas, esta pesquisa buscou identificar, através de um pensamento crítico, a melhor maneira de conseguir as informações para alcançar uma resposta satisfatória para o crônico obstáculo decorrente da ausência de política pública adequada<sup>21</sup>.

Os problemas decorrentes do processo caótico de urbanização<sup>22</sup> que ocorre nas nossas principais cidades são de conhecimento de grande parte da

---

moradia popular no Brasil, pois os números comprovam que sem uma intervenção estatal forte e planejada nesse setor, não mudaremos o quadro atual de desigualdade social. (SMITH, Adam. *A Mão Invisível*. Coleção Grandes Ideias. Editora Companhia Penguin. 2013. p. 17).

<sup>18</sup> Nesse sentido é importante destacar o entendimento de Bucci sobre o funcionamento das políticas públicas: “Note-se que a política pública funciona numa dimensão diferente da norma tradicional estruturada sobre a coerção. É importante ressaltar que a ação estatal meramente repressiva é insuficiente, e não raro inócua para dar cabo de situações disseminadas e culturalmente toleradas na sociedade. A estrutura da política pública, ao contrário, permite o encaminhamento e tratamento do problema de forma mais razoável e possibilitando aos agentes causadores do problema em questão uma reconceitualização de si, de suas próprias ações frente ao mundo e da realidade de seu entorno”. (MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. *Dimensão jurídica das Políticas Públicas*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 57).

<sup>19</sup> Esta premissa foi obtida através de uma pesquisa empírica realizada durante um período de mais de 10 meses com centenas de pessoas e que é detalhada no anexo I deste estudo.

<sup>20</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. 2017. *Déficit habitacional e população de rua crescente desafiam gestão Bolsonaro*. <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/11/deficit-habitacional-e-populacao-de-rua-crescentes-desafiam-nova-gestao.shtml>> Acesso em 09 de janeiro de 2020.

<sup>21</sup> Para Michel Miaille “um pensamento crítico não descreve simplesmente certo acontecimento social, mas o reinsere na totalidade da sociedade que o produziu, tornando o objeto estudado ‘preenhe de todas as determinações que o produziram e de todas as transformações possíveis que podem afetá-lo” (MIAILLE, Michel. *Introdução Crítica ao Direito*, 2005, p. 23. In: MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. *Crítica do Direito à Moradia e das Políticas Habitacionais*. Lumen Juris. 2017. p. 7).

<sup>22</sup> Segundo José Afonso da Silva “a urbanização gera enormes problemas. Deteriora o ambiente urbano. Provoca a desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene. Modifica a utilização do solo e transforma a paisagem urbana” (SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1981, p 4). Desta

população brasileira, pois são sempre noticiados para todos enxergarem, caso queiram<sup>23</sup>.

De um lado da cidade o seu habitante irá encontrar áreas urbanizadas em sintonia com o que se encontra de mais belo e inovador nas principais metrópoles capitalistas do mundo. Do outro lado da cidade encontramos algo caótico, sem qualquer traço de urbanização, basicamente um amontoado de construções sem saneamento básico, sem a mínima infraestrutura necessária para uma moradia digna, esquecidas pelo estado, ignoradas pela sociedade e irrelevantes ao capitalismo<sup>24</sup>.

Nesse conhecido cenário a primeira pergunta que vem à mente é: O que fazer para resolver esse problema? Por onde começar?<sup>25</sup>

Infelizmente não existem respostas fáceis para esse quadro generalizado e estabilizado decorrente da gritante desigualdade social vivenciada na América Latina e, especialmente, no Brasil<sup>26</sup>.

Para encontrar respostas satisfatórias é preciso ter ciência do atual quadro, ou seja, do tamanho do déficit de moradias existente em nosso país, da desigualdade social, do caos urbanístico e da ausência de órgãos encarregados de atuar nessas áreas. Assim, esta pesquisa, com intuito de apresentar à comunidade acadêmica algumas alternativas para combater, ou, ao menos,

---

forma, a solução para os diversos problemas que a urbanização causa, passa pela intervenção do poder público com a aplicação de políticas públicas efetivas.

<sup>23</sup> Maria Garcia questiona para que serve a cidade, e ela mesmo responde “A organização da cidade terá de atender a esse fim: que a cidade cumpre uma função social e fundamental, que sobreleva a todas as possibilidades nela existentes: dar habitação, atendendo às necessidades humanas básicas de sobrevivência e de coexistência – em redor ou a partir das quais todas as demais decorrem e se desenvolvem. (GARCIA, Maria. *A Cidade e o Estado. Políticas Públicas e o Espaço Urbano*. In GARCIA, Maria (Org.) *A Cidade e o seu Estatuto*. Editora Juarez de Oliveira. 2005. p. 41).

<sup>24</sup> Nesse sentido: “Este é um exemplo contundente de como a burguesia resolve a questão da moradia na prática. Os focos de epidemias, as covas e os buracos mais infames em que o modo de produção capitalista trancafia nossos trabalhadores noite após noite não são eliminados, mas apenas transferidos para outro lugar! A mesma necessidade econômica que os gerou no primeiro local também os gerará no segundo. E, enquanto existir o modo de produção capitalista, será loucura querer resolver isoladamente a questão da moradia ou qualquer outra questão social que afete o destino dos trabalhadores. A solução está antes na abolição do modo de produção capitalista, na apropriação de todos os meios de vida e trabalho pela própria classe trabalhadora”. (ENGELS, Friedrich. *Para a questão da habitação*. Disponível em: [www.marxists.org/portugues/marx/1873/habita/](http://www.marxists.org/portugues/marx/1873/habita/) Acesso em 06 de abril de 2020).

<sup>25</sup> Quanto ao objeto desta pesquisa, trata-se de uma pesquisa explicativa, pois tem a preocupação central de identificar os fatores que determinam ou contribuem para ocorrência do quadro de desigualdade social vivenciada no setor da moradia, explica-lo e apontar soluções.

<sup>26</sup> ONU-Habitat: *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012*. Disponível em: <http://estaticog1.globo.com/2012/08/21/Estado-de-las-Ciudades-de-America-Latina-y-el-Caribe-2012.pdf> Acesso em 13 de janeiro de 2020.

atenuar esses problemas, estudou com profundidade o assunto para apresentar soluções adequadas e aplicáveis a este cenário<sup>27</sup>.

Diversas pesquisas que debatem este tema identificam, como ponto de partida para melhorar as condições de habitação popular em nosso país e os conflitos originados dela, a vontade política em combater esses problemas e, com isso, destinar parte relevante dos recursos orçamentários para enfrentar diretamente estes obstáculos<sup>28</sup>.

Com relação a este ponto é notória a resistência dos três níveis de governo em destinar parte dos recursos orçamentários para efetivar políticas públicas de moradia e habitação de interesse social<sup>29</sup>, isto é, que favoreçam à população menos abastada da nossa sociedade, logo, qualquer proposição que venha a ser lançada por esta pesquisa terá consistente oposição de diversos segmentos da nossa sociedade, em especial, dos detentores do capital<sup>30</sup>.

Não obstante a isso, o que despertou interesse na pesquisa a respeito da temática em referência é por existir uma grande resistência aos argumentos utilizados para demonstrar a tese proposta, logo, a pesquisa deve ser profunda, bem como ter alegações argumentativas e crítica em suas colocações, pois visa

---

<sup>27</sup> Nesse sentido: “O Direito é um modo de resolver casos concretos. Assim sendo, ele sempre teve uma particular aptidão para aderir à realidade: mesmo quando desamparado pela reflexão dos juristas, o Direito foi, ao longo da História, procurando as soluções possíveis. (CLAUS, Wilhelm Canaris. *Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 3ª edição, 2002, p. XXIV).

<sup>28</sup> CARVALHO, Sabrina Nasser de. *Direito de Defesa nos Conflitos Fundiários*. Lumen Juris. 2019. p.29.

<sup>29</sup> Nesse sentido: “Frequentemente, a concepção e implantação de políticas públicas constituem respostas a algum aspecto da vida social que passa a ser percebido como problemático suficientemente forte para demandar uma intervenção do Estado”. (MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. *Dimensão jurídica das Políticas Públicas*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 54).

<sup>30</sup> Em 12 de janeiro de 2021 foi publicada a Lei 14.118/21 que instituiu o Programa Verde e Amarelo “com a finalidade de promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais) e a famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais), associado ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural”. Esse programa tem como foco a classe média baixa e visa a regularização fundiária com subvenções econômicas de propriedades e a aquisição de imóveis de baixo custo. Apesar de ser um alternativa habitacional do governo Bolsonaro, entendemos que este programa não incide sobre o núcleo deste trabalho, pois atuamos em camadas sociais com poder aquisitivo mais baixo e principalmente quando relacionadas a conflitos fundiários urbanos, algo que não é sequer mencionado pelo referido programa.



demonstrar a juridicidade do entendimento contramajoritário à estrutura urbanística vigente<sup>31</sup>.

Cabe ressaltar que não diminui, ao contrário, eleva uma pesquisa científica quando procura demonstrar que a melhor reflexão sobre determinada temática é aquela expressada pela posição contramajoritária na hipótese em análise para expor a insuficiência das políticas públicas adotadas pelos poderes constituídos e propor modificações substanciais. Logo, o autor deste estudo não precisa encontrar apoio nos poderes constituídos para que suas proposições sejam consideradas pertinentes e válidas. Contudo, não há como negar que este apoio é interessante para facilitar o financiamento das soluções aqui apresentadas no mundo real.

Outro ponto relevante que algumas pesquisas sobre este tema identificam é o fato de que permanece em vigor a ideia de que o pobre não pode morar em zonas nobres ou no centro das cidades, através da premissa de que os pobres têm que ser colocados em áreas distantes ou periféricas, a fim de que essa pobreza visual não incomode as forças dominantes da nossa sociedade. Logo, essa visão faz com que as eventuais políticas públicas habitacionais de interesse social sejam efetivadas na construção de casas populares em locais distantes das áreas ricas e do centro das cidades<sup>32</sup>.

O problema de assentar pessoas em locais distantes é que nessas áreas normalmente não existem infraestruturas adequadas nos setores de transporte, de saneamento básico, de creches, ou seja, serviços essenciais para a vida adequada em uma sociedade moderna, assim, a política pública voltada para a

---

<sup>31</sup> É importante ter em mente que a estrutura urbanística vigente não se sustenta apenas na falta de habitações para todos, mas sim em relações sociais viciadas que impedem o acesso à moradia com equilíbrio, ainda que em locais com alto poder aquisitivo. Para comprovar esta afirmação o autor desta pesquisa transcreve trecho da obra de Rafael Menezes sobre esse panorama na cidade de Detroit nos Estados Unidos da América. Nesse sentido: “A cidade de Detroit, nos Estados Unidos, é um exemplo de como estas relações sociais podem criar uma verdadeira evacuação urbana, deixando-se para trás toda a infraestrutura existente e milhões de moradias vazias e, ao mesmo tempo, pessoas sem teto, em razão de uma dinâmica econômica apoiada na prevalência cega da propriedade privada. A cidade que tinha 1,8 milhões de habitantes na década de 1970, contava em 2013 com apenas 701.000 habitantes. Mais de 70.000 edifícios estavam abandonados e mais de 30.000 casas vazias. Nem por isso a cidade deixou de ter pessoas em situação de rua: em 2011, contava-se mais de 19.000 pessoas nesta situação. (MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. *Crítica do Direito à Moradia e das Políticas Habitacionais*. Lumen Juris. 2017, p. 12-13).

<sup>32</sup> GHILARDI, Flávio Henrique. *O lugar dos pobres na cidade de Campinas-SP*. Dissertação defendida na Universidade de São Paulo. 2012. p. 9-10.

moradia popular não pode simplesmente construir casas populares e alocar pessoas carentes nelas, pois isso fatalmente irá propiciar a criação dos guetos, das favelas e de outras formas inapropriadas de estrutura habitacional<sup>33</sup>.

Desta forma, um programa público eficiente que realmente vise diminuir o problema da moradia no Brasil deverá aliar a alocação de pessoas de baixa renda em unidades habitacionais que estejam localizadas em lugares onde exista infraestrutura minimamente adequada para sua adaptação ao contexto da cidade<sup>34</sup>.

Logo, estamos diante de dois grandes problemas atuais que aparentam ser autônomos, mas possuem uma consistente correlação, que é a ausência de políticas públicas de habitação efetivas para a camada mais vulnerável e os conflitos fundiários urbanos. O primeiro alimenta o segundo em um ciclo vicioso. Logo, para ser eficaz o que esta tese irá propor, a atuação deve abranger ambos os problemas.

Assim, a proposição desta tese busca viabilizar a solução dos dois problemas identificados através (1) da criação de instrumentos de resolução dos conflitos fundiários de forma extrajudicial e (2) pela influência aos poderes constituídos para destinar recursos que busquem a elaboração e condução de políticas públicas de habitação visando favorecer as classes vulneráveis de nossa sociedade.

Para conduzir essa atuação é necessário escolher um órgão público para atuar como instrumento de resolução dos conflitos fundiários e como influenciador na elaboração e condução de políticas públicas voltadas para combater o problema da moradia popular.

---

<sup>33</sup> MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 2011. Petrópolis. RJ. Editora Vozes. 3ª ed. 3. Reimpressão. 2018. p. 75.

<sup>34</sup> É muito importante que as pessoas sejam alocadas em imóveis que possuam uma mínima estrutura adequada, com intuito de evitar tragédias como a ocorrida no dia 01 de maio de 2018 no edifício Wilson Paes de Almeida em São Paulo, que após anos de abandono foi ocupado irregularmente por aproximadamente 120 famílias e se desfez em chamas. O edifício foi projetado em 1961 pelo arquiteto Roger Zmekhol, tombado em 1992 e adquirido pela União em 2003, sendo sede da Polícia Federal e do INSS em São Paulo, desde 2015 estava abandonado e foi ocupado irregularmente até o seu incêndio no dia 01 de maio de 2018. (PORTAL G1. São Paulo. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/edificio-wilton-paes-de-almeida-predio-que-desabou-em-sp-foi-projetado-na-decada-de-1960-e-era-patrimonio-historico.ghtml>> Acesso em 03 de março de 2020).

No ordenamento jurídico nacional podemos vislumbrar dois órgãos públicos que poderiam realizar esta função: o Ministério Público e a Defensoria Pública. Ambos são independentes, autônomos e com obrigações constitucionais, logo, órgãos que possuem recursos humanos e materiais para dar conta dessa difícil e complexa função e principalmente desvinculados do Poder Executivo, importante característica para que não exista alguma forma de submissão do órgão público escolhido com relação às ordens e desmandos oriundos do Poder Executivo na alocação de recursos orçamentários<sup>35</sup>.

Entretanto, como os conflitos fundiários caracterizam-se, como regra, pela disputa de posse ou propriedade de um imóvel rural ou urbano envolvendo pessoas de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis, assim como as políticas públicas de habitação visadas atingem diretamente os grupos vulneráveis, sustentamos que a Defensoria Pública é, como se provará nesta tese, a instituição pública que possui condições para resolver os conflitos fundiários, assim como influenciar na elaboração e condução de políticas públicas de habitação, haja vista que normalmente cuidam do atendimento de pessoas desprovidas de recursos, sendo os grupos vulneráveis classe constitucionalmente protegidas por referida instituição<sup>36</sup>.

Cumpramos destacar que quando se defende nesta tese de que cabe à Defensoria Pública exercer nova atribuição no campo da moradia popular, estamos falando da instituição como um todo, ou seja, composta por servidores de diversas áreas de formação, construindo assim uma robusta equipe multidisciplinar que irá auxiliar o Defensor Público em todas as etapas do seu novo desenho institucional<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Poderíamos citar também o Tribunal de Contas e a Ordem dos Advogados do Brasil como órgãos independentes que, em tese, poderiam conduzir a política pública habitacional que se propõe nesta pesquisa. Entretanto, pelas características do Tribunal de Contas e da OAB entendemos que eles possuem condições mais adversas para tal empreitada. O Tribunal de Contas por ter uma expertise intimamente ligada a fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (CF. Art. 70), logo bastante distante das particularidades da efetivação de uma política de habitação e a OAB que apesar de estar legitimada legalmente (art. 44, I, da Lei 8906/94) “a defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social (...) das instituições jurídicas” possui a natureza jurídica de uma ‘autarquia corporativista’ (STF - RE 595332), logo tem como sua principal finalidade a promoção dos advogados, podendo assim conflitar tais interesses com a proteção transindividual do direito à moradia as classes mais oprimidas da nossa sociedade.

<sup>36</sup> *Idem*, p. 02.

<sup>37</sup> Paula Rosana Cavalcante, psicóloga da Defensoria Pública do estado de São Paulo e autora do livro *Contribuições da Psicologia no Acesso à Justiça* destaca nas considerações finais de sua obra a importância da existência de uma equipe multidisciplinar composta por profissionais

O fortalecimento da Defensoria Pública tem como finalidade o fortalecimento do seu assistido perante o sistema de justiça e a sociedade em geral. A Defensoria Pública não é um fim em si mesma, mas sim um instrumento para que o acesso à justiça chegue de forma adequada às camadas mais vulneráveis de nossa sociedade; assim, o assistido protegido por uma ampla rede de apoio tende a ter maior sucesso na obtenção dos seus direitos<sup>38</sup>.

Além disso, para se empenhar contra o *status quo* vigente, é necessário um discurso contramajoritário, mas isso somente é possível com sucesso, caso a Defensoria Pública tenha estrutura para confrontar os demais atores do sistema de justiça e dialogar com os poderes constituídos da nossa sociedade.

Isso porque, apesar do consistente arcabouço jurídico que a Defensoria Pública possui atualmente, este estudo irá investigar se existe necessidade da elaboração de novas normas jurídicas que legitimem a Defensoria Pública a exercer a função de condutora de um procedimento de autocomposição dos conflitos fundiários urbanos.

Concomitantemente ocorrerá um amplo trabalho de influência da Defensoria Pública junto ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo visando persuadi-los na elaboração e condução de políticas públicas voltadas para a habitação popular, seja para verificar a adequada aplicação dos recursos públicos em políticas de habitação popular, seja para atuar pelo incremento de verbas orçamentários nas políticas existentes ou até para sugerir novas políticas de enfrentamento da habitação popular.

Para a apropriada contextualização do tema far-se-á um diálogo entre a dogmática e a realidade, evidenciando através de práticas realizadas em diversos lugares do Brasil onde se buscou a composição dos conflitos fundiários urbanos por meios extrajudiciais, visando demonstrar que é possível utilizar as

---

de diferentes áreas de formação para dar suporte técnico qualificado para que a Defensoria Pública possa realizar sua função constitucional com efetividade. (CAVALCANTE, Paula Rosana. *Contribuições da Psicologia no Acesso à Justiça*. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2016. p 259-265).

<sup>38</sup> Guilherme de Almeida discorre sobre este tema ao dispor que “o processo pelo qual o pobre torna-se protegido e é capaz de usar a lei para proteger seus direitos e seus interesses, tanto em relação ao Estado como em relação ao mercado. Ele inclui o pobre tornando expressos seus planos diretos e consolidando as oportunidades que surgirem a partir disso, por meio de apoio público e de seus próprios esforços, assim como de esforços de apoiadores e de redes mais amplas”. (ALMEIDA, Guilherme de. Acesso à justiça, direitos humanos e novas esferas da justiça. Contemporânea. Revista de Sociologia da UFSCar, v. 2, p. 83-102, 2012. p.91).

práticas outrora exitosas e uni-las em torno da gestão da Defensoria Pública em uma eventual Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários que poderá ser criada pela referida instituição.

As investigações empíricas realizadas acerca da não judicialização dos conflitos fundiários urbanos trazem um retrato fiel e completo desses conflitos com todas as suas nuances para que seja possível compreender a densidade das suas questões e a dificuldade de se encontrar soluções para tais embates.

Desta forma, o exame das práticas outrora exitosas e pelas conclusões desta tese, uma Defensoria Pública devidamente fortalecida poderá conduzir um amplo procedimento de autocomposição dos conflitos fundiários urbanos apresentando soluções diversas, por exemplo, do simples cumprimento de ordens de desocupação.

Esta tese utilizou a pesquisa do tipo exploratória, com métodos de pesquisa bibliográfica e de estudo de casos através de técnicas de documentação indireta de forma qualitativa durante sua elaboração.

Apenas na fase preliminar onde ocorreu uma breve pesquisa de campo visando provar uma das premissas desta tese, de que as ocupações irregulares ocorrem em imóveis com claros sinais de abandono, foi utilizado a documentação direta com técnicas quantitativas.

O objeto do estudo foi explorado a fim de investigar o redimensionamento político-jurídico-social da Defensoria Pública e determinar os impactos de sua aplicação no campo da moradia e nos conflitos fundiários.

Assim, no primeiro capítulo, inicia-se com a contextualização dos conflitos fundiários urbanos através da apresentação de todas suas especificidades e identificando os desafios que deverão ser enfrentados para que sejam apresentadas soluções factíveis de serem equacionadas.

O segundo capítulo é destinado a demonstrar a importância do acesso à justiça através do fortalecimento da Defensoria Pública e como isso impactará na busca por soluções nos conflitos fundiários urbanos, a fim de que ela se torne a porta voz dessas lides e, com isso, consiga dar visibilidade a esses embates através de um amplo debate democrático em nossa sociedade, visando aflorar o seu novo desenho institucional para influenciar o Poder Executivo e o Poder Legislativo na elaboração e condução de políticas públicas voltadas para a habitação popular.

No terceiro capítulo procura-se demonstrar a viabilidade da Defensoria Pública ser instrumento de resolução dos conflitos fundiários e órgão público encarregado de influenciar os poderes Executivo e Legislativo para a elaboração e condução de políticas públicas de moradia que favoreçam as classes mais vulneráveis.

No quarto e último capítulo apresentar-se-á o desenho institucional proposto por esta tese, demonstrando a viabilidade da Defensoria Pública ser alçada a órgão condutor dos conflitos fundiários urbanos e influenciador na elaboração e condução de políticas públicas voltadas para a habitação popular.

Por fim, merece transcrição uma passagem de Antônio do Passo Cabral, constante de prefácio no qual analisa a posição do discente em uma pós-graduação *stricto sensu* “Ao fim e ao cabo, todos temos que decidir se seremos viajantes e desbravadores ou apenas turistas, refletir se ´nascemos para enfrentar o mar` ou nos contentamos em ser faroleiros”<sup>39</sup>.

O objetivo do autor desta tese foi de enfrentar o mar, especialmente revolto, pelas ideias postas e estabelecidas em um *status quo* perverso que vivemos em nosso país e, assim, buscamos iluminar aqueles que estão sempre apagados em nossa sociedade, que são os grupos vulneráveis, e com isso propor um novo desenho institucional para que a Defensoria Pública possa conduzir um amplo procedimento de autocomposição dos conflitos fundiários urbanos e concomitantemente influenciar na criação e desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a moradia popular<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> CABRAL, Antônio do Passo. Prefácio. In TEMER, Sofia. Participação no Processo Civil. Editora JusPodivm. 2020, p. 14.

<sup>40</sup> Nesse sentido: “Mas se o ´direito humano à habitação` aparece como uma queixa e como uma exigência, a abordagem imanente do sistema de direito deve captar isso e formular a questão: por que esta exigência não se realiza, embora seja aceita nos mais elevados diplomas jurídicos? São as necessidades do sistema sociometabólico do capital como um todo que sustentam uma característica inefetividade do ´direito humano à habitação`. (MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. *Crítica do Direito à Moradia e das Políticas Habitacionais*. Lumen Juris. 2017, p. 12).

## Capítulo 1 – Conflitos Fundiários Urbanos<sup>41</sup>

Teu dever é lutar pelo direito, mas no dia em que encontrases  
o direito em conflito com a justiça, lute pela justiça.

**André Franco Montoro<sup>42</sup>**

### 1.1 – Noções preliminares

“A vida nas cidades está se tornando insuportável, em especial a condição de (i)mobilidade. As cidades estão se tornando verdadeiras bombas socioecológicas e não apenas para os mais pobres. Congestionamentos infundáveis, poluição do ar e da água, violência, especulação imobiliária, aumento dos aluguéis acima da inflação, são alguns dos temas que impõem aos trabalhadores um cotidiano de sofrimento, atingindo também a classe média”<sup>43</sup>.

Conforme podemos verificar no relato de Maricato, a vida nas grandes cidades brasileiras está se tornando intolerável, algo que contribui para a existência de conflitos fundiários urbanos, pois os indivíduos, ao conviver com o martírio que vem sendo a vida nas principais metrópoles do Brasil, vai se tornando intolerante<sup>44</sup>.

Nesse mesmo sentido Santos discorre ao afirmar que “havendo especulação, há a criação mercantil da escassez e acentua-se o problema do acesso à terra e à habitação. Mas o déficit de residências também leva à

---

<sup>41</sup> Conflito é um “vocábulo aplicado na linguagem jurídica com o significado de embate, oposição, pendência pleito marcado pela contraposição de interesses” (TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos conflitos civis*. Op. Cit. p. 388). Fundiários Urbanos se relaciona a posse/propriedade de terrenos urbanos.

<sup>42</sup> André Franco Montoro (São Paulo, 14 de julho de 1916 — São Paulo, 16 de julho de 1999) foi um jurista e político brasileiro. Foi o 27º governador de São Paulo (1983-1987), senador, deputado federal e ministro do Trabalho.

<sup>43</sup> Texto reproduzido de MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 2011. Petrópolis. RJ. Editora Vozes. 3ª ed. 3. Reimpressão. 2018. p. 19.

<sup>44</sup> Nesse sentido “Os conflitos fundiários não são um problema de propriedade ou de posse simplesmente. São, na verdade, um problema de falta de moradia, de falta de regularização fundiária, de falta de direito à cidade e de exclusão social. Por trás dos conflitos fundiários pode existir a violação de vários outros direitos fundamentais, já que a execução de uma remoção guarda uma grande capacidade de causar mais violações aos direitos humanos, como violação à integridade física e da vida das pessoas envolvidas numa remoção; violação ao direito à educação das crianças e adolescentes atingidos, já que podem perder o ano letivo com esse deslocamento; violação ao direito à moradia; e violação ao direito à cidade”. (BRASIL. Ministério da Justiça. *Diálogos sobre a Justiça. Estudos sobre a Atuação da Justiça nos Conflitos Fundiários Urbanos*. 2013. p.51).

especulação, e os dois juntos conduzem à periferização da população mais pobre e, de novo, ao aumento do tamanho urbano”<sup>45</sup>.

Obviamente que os conflitos fundiários não são decorrentes apenas da intolerância da sociedade, mas sim de diversos fatores, entre eles da profunda desigualdade social reinante em nosso país e do processo de urbanização desorganizado. De 1940 a 1980 o Brasil passou de um país predominantemente rural para um país majoritariamente urbano e essa transformação ocorreu através de um modelo de desenvolvimento urbano excludente que privou a parcela mais pobre da sociedade, que é a maior, de condições básicas de urbanidade ou de possibilidade de inserção efetiva na cidade<sup>46</sup>.

Uma das origens da explosão dos conflitos fundiários em nossa sociedade decorre dessa desigualdade social onde a terra é escassa para muitos e abundante e fértil para poucos<sup>47</sup>.

No entanto, é ingênuo crer que esta desigualdade é “privilegio” da sociedade brasileira, pois em toda a América Latina essa desigualdade é traço marcante.

Letícia Marques Osório conseguiu demonstrar bem esse traço marcante ao dispor que

“A origem desta desigualdade se encontra no passado colonial e nas instituições coloniais relacionadas à escravidão e ao controle político da colonização e distribuição das terras. Nenhum outro fator, entretanto, contribuiu historicamente de maneira tão significativa quanto a desigual distribuição de terras. Apesar de crescente urbanização e da perda de poder político das elites rurais em muitos países da região, o problema da distribuição de terras não foi resolvido<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. Editora da Universidade de São Paulo. 5ª ed. 4ª reimpressão. 2018. p.10.

<sup>46</sup> PEREIRA, Daniel Queiroz. *A efetividade do usucapião especial coletivo*. Lumen Juris. 2016. p. 127.

<sup>47</sup> Nesse sentido: “Um modelo de conflito que começa pelos sentimentos coletivos de injustiça é aquele que atribui o surgimento e o curso das lutas sociais às experiências morais que os grupos sociais perante a denegação do reconhecimento social ou jurídico. Ali nas teorias fundadas na disputa de interesses se trata da análise de uma concorrência por bens escassos, aqui, porém, da análise de uma luta pelas condições intersubjetivas da integridade pessoal”. (HONNETH, Axel. *Luta por Reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. Trad. Luiz Repa. São Paulo: Ed. 34, 2003, p. 260-262).

<sup>48</sup> OSÓRIO, Letícia Marques. *Direito à moradia adequada na América Latina*. In: ALFONSIS, Betânia; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 17-18.



A urbanização majoritária dos países latino americanos foi realizada de forma concentrada, desproporcional e sem infraestrutura, acompanhada por graves problemas sociais relacionados à segurança, saúde e educação. Logo, a maior parcela da população que é economicamente vulnerável não teve condições de efetivar uma moradia regular, fato que foi determinante para a criação de grandes bolsões de pobreza em ocupações irregulares<sup>49</sup>.

Nesse cenário de desigualdade na distribuição de terras, aliado ao crescimento populacional nos grandes centros urbanos visto no período entre 1940 a 1980, ocorreu a explosão do déficit habitacional, pois os poucos que detinham grande parte dos imóveis preferiam deixá-los desocupados à espera da valorização imobiliária e a grande maioria, que não possuía capital, ficava recluso em guetos com estrutura habitacional fragilizada ou inexistente<sup>50</sup>.

No censo do IBGE de 2010 tínhamos um déficit de moradia no país de aproximadamente 5,50 milhões em centros urbanos<sup>51</sup>; em contrapartida, tínhamos cerca de 6,07 milhões de domicílios vagos; a união desses dados foi o combustível necessário para a explosão dos conflitos fundiários no Brasil na última década.

O litígio coletivo pela posse de propriedades urbanas é o estopim do terrível problema habitacional que o nosso país possui, pois é através dele que as grandes massas se reúnem para ocupar propriedades alheias em busca de uma moradia digna, a fim de impor a reforma habitacional tão propagada pelas autoridades nacionais, porém, nunca saiu realmente do papel.

Nesse cenário defendemos que a criação de novos métodos para a solução de conflitos fundiários será crucial para reduzir as consistentes tensões sociais existentes nesta área.

É nesse contexto problemático, rico em detalhes e importantíssimo para a melhoria da qualidade de vida da nossa sociedade, que esta pesquisa irá se debruçar, a fim de propor saídas para este delicadíssimo problema jurídico-social.

---

<sup>49</sup> CHAVES, Fábio Barbosa. *A Responsabilidade Civil pelo Descumprimento da Função Social da Propriedade Urbana*. Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2018. p. 43.

<sup>50</sup> MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil. 2011*. Petrópolis. RJ. Editora Vozes. 3ª ed. 3. Reimpressão. 2018. p.82.

<sup>51</sup> EXAME. São Paulo SP. 2016 Desigualdade – Pessoas sem casa. Casa sem pessoas. Disponível em <<http://exame.abril.com.br/negocios/dino/noticias/desigualdade-pessoas-sem-casa-casas-sem-pessoas.shtml>> Acesso em 21 de janeiro de 2019.

A desigualdade social não é o único elemento que estimula a presença de conflitos fundiários urbanos em nossa sociedade, porém ela tem o poder de potencializar sua incidência, ou seja, em cidades atoladas por relevante desigualdade social o surgimento de conflitos fundiários urbanos é maior do que em cidades com desigualdade social mais atenuada<sup>52</sup>.

Na esteira da compreensão de que a desigualdade social potencializa a incidência de conflitos fundiários urbanos, Cafrune justifica esta percepção ao demonstrar que a ausência de renda impede, de forma regular, o acesso à terra urbanizada.

A estrutura de reprodução sócio territorial das desigualdades, que impedem o acesso à terra urbanizada e regular por parte de parcela significativa da população, reconhece-se que os grupos sociais populares estarão presentes na maioria dos chamados conflitos fundiários urbanos, seja em razão de ocupação recente que mobilize o questionamento imediato, seja nos casos de ocupação tradicional que seja contestada em razão de fato novo gerado internamente na área ocupada (como a reivindicação por melhorias de infraestrutura) ou externamente a ela (como a decisão do poder público de construir uma rodovia cujo traçado a atinja)<sup>53</sup>.

Desta forma, por mais que não seja o único elemento para a ocorrência dos conflitos fundiários urbanos, pode-se dizer que a desigualdade social é o seu principal elemento e quanto maior for a desigualdade social nas metrópoles, maior será a quantidade de conflitos fundiários urbanos<sup>54</sup>. Na esteira deste entendimento podemos verificar que as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, consideradas com alto nível de desigualdade mundial<sup>55</sup>, são as cidades brasileiras que apresentam a maior incidência de conflitos fundiários urbanos<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> BARBOSA, Alexandre de Freitas, *A formação do mercado de trabalho no Brasil: Da escravidão ao assalariamento*. Tese de doutoramento apresentada ao instituto de economia da Unicamp, Campinas, 2003, p.279.

<sup>53</sup> CAFRUNE, Marcelo Eibs, *Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos: do debate técnico à construção política*. *Revista da Faculdade de Direito UniRitter*, Porto Alegre, n.11, p.197-217, 2010. p. 213.

<sup>54</sup> GAZETA DO POVO. PR. Curitiba. 2010. *Cinco cidades brasileiras integram a lista das mais desiguais do mundo*. Disponível em <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/cinco-cidades-brasileiras-integram-lista-das-mais-desiguais-do-mundo-289ip4tf7gr70xp5s0uhycd3i/>> Acesso em 16 de janeiro de 2019.

<sup>55</sup> Rio de Janeiro é a 28ª metrópole mais desigual do mundo e São Paulo a 39ª metrópole mais desigual do mundo segundo o relatório ONU "O Estado das Cidades do Mundo 2010/2011: Unindo o Urbano Dividido".

<sup>56</sup> CARTA CAPITAL. SP. São Paulo. 2012. *São Paulo é campeão em conflitos fundiários*. Disponível em <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/sao-paulo-e-campeao-em-conflitos-fundiarios/>> Acesso em 16 de janeiro de 2019.

A abordagem histórica acerca do direito de propriedade, tendo as incidências da individualidade ou coletividade como parâmetro de análise, demonstrou que não há uma linha evolutiva apontada para uma mesma direção. Ou seja, não se pode firmar que a função social da propriedade representa um conceito evolutivo deste instituto eminentemente privado.

Por outro lado, a consolidação das cidades como locais de habitação e trabalho dos indivíduos, fez com que o interesse coletivo incidente sobre os espaços urbanos fosse inserido no próprio conceito de propriedade. O conjunto de indivíduos, na condição de titular de direitos, não poderá ser prejudicado em decorrência do exercício do direito de propriedade, mesmo que sua titularidade seja atribuída de forma exclusiva e pessoal<sup>57</sup>.

Meda fez uma construção de que as constantes violações ao direito à moradia no Brasil poderiam ser consideradas com o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional<sup>58</sup>.

A construção jurídica do Estado de Coisas Inconstitucional foi feita pela Corte Constitucional da Colômbia em 1997 no contexto de violações sistemáticas de direitos fundamentais e possui um propósito bastante ambicioso: permitir o desenvolvimento de soluções estruturais para situações de graves e contínuas, ou seja, inconstitucionalidades praticadas contra populações vulneráveis em face das omissões do poder público<sup>59</sup>.

Inspirado nesta elaboração jurídica da Corte Constitucional da Colômbia, o Supremo Tribunal Federal utilizou esta construção no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, proposta pelo Partido Socialista e Liberdade (PSOL) para determinar que a existe uma violação generalizada dos direitos fundamentais dos presos no sistema carcerário brasileiro.

Com lastro na decisão do ADPF n. 347 do Supremo Tribunal Federal, inspirada na sentença T-025 da Corte Constitucional da Colômbia, Meda fez uma idealização jurídica da aplicação do Estado de Coisas Inconstitucional sob a ótica das não-moradias brasileiras<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> CHAVES, Fábio Barbosa. *A Responsabilidade Civil pelo Descumprimento da Função Social da Propriedade Urbana*. Lumen Juris. Rio de Janeiro, p. 43; p. 207-210. 2018. p. 208.

<sup>58</sup> MEDA, Ana Paula. *Direito à moradia e conflitos fundiários urbanos*. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2018. p. 38-39.

<sup>59</sup> RODRIGUEZ GRAVITO, César e RODRIGUEZ FRANCO, Diana. *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2010. p. 71-72.

<sup>60</sup> MEDA, Ana Paula. 2018. *Op. Cit.* p. 38-47.

Na esteira desta estruturação jurídica Meda<sup>61</sup> concluiu que a ausência constante de um dos sete elementos descritos pelo Comitê da ONU para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais quanto ao direito à moradia digna<sup>62</sup>, que são regra nas populações mais pobres das grandes metrópoles nacionais, seria possível utilizar a construção colombiana do Estado de Coisas Inconstitucional nas violações do direito à moradia no Brasil.

No Brasil, a partir de uma verificação apurada da realidade, talvez seja possível utilizar o ECI como meio de defesa do direito à moradia adequada, pois em despejos forçados, na ausência de rede de esgoto e não existindo habitabilidade, como exemplos, ou na impossibilidade de concretização de qualquer dos sete componentes durante extenso lapso temporal a atingir grande número de pessoas, como ocorre nos casos dos assentamentos irregulares que por vezes podem desaguar e conflitos fundiários, há alta expectativa do Estado de Coisas Inconstitucional, tendo em conta que advém da omissão ou comissão conjunta do Legislativo, do Executivo e do Judiciário.

Cumprido destacar que a construção de Meda sobre o Estado de Coisas Inconstitucional nas violações sistemáticas do direito à moradia no Brasil foi inspirada do artigo de Renato Bernardi apresentado no XXV Encontro Nacional do CONPEDI em 2016<sup>63</sup>.

Nesse sentido é o documentário “Dandara: enquanto morar for um privilégio, ocupar é um direito” dirigido pelo argentino Carlo Prozanto que descreveu a luta de centenas de pessoas pelo direito à moradia através da ocupação irregular do terreno na região nobre de Belo Horizonte em Minas Gerais<sup>64</sup>.

O citado documentário consegue captar a essência de uma ocupação irregular organizada em uma grande metrópole nacional, Belo Horizonte, descrevendo os desafios e as dificuldades vivenciados pela população de baixa

---

<sup>61</sup> *Idem*, p. 45.

<sup>62</sup> Os sete elementos descritos pelo Comitê da ONU para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais quanto ao direito à moradia digna são: segurança jurídica da posse, disponibilidade e infraestrutura de serviços, habitualidade, gastos razoáveis, acessibilidade, localização e adequação cultural.

<sup>63</sup> Artigo elaborado por Ana Paula Meda em coautoria com o prof. Dr. Renato Bernardi para os Anais do XXV Encontro Nacional do CONPEDI – Brasília/DF denominado “Direito fundamental à moradia e a sentença 025/2004 da corte constitucional da Colômbia: estado de coisas inconstitucional no Brasil”.

<sup>64</sup> Documentário denominado *DANDARA: enquanto morar for um privilégio, ocupar é um direito*. Produzido e Dirigido por Carlo Prozanto. Lamestiza Audiovisual. Belo Horizonte, Minas Gerais. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=FQ4zbXaZHGY>>. Acesso em 14 de janeiro de 2019.

renda que tenta conseguir um pedaço de chão para chamar de seu, em especial devido à ineficiência das políticas públicas habitacionais.

Por intermédio do citado documentário é possível notar características próprias encontradas em ocupações informais organizadas, pois se por um lado existe o conflito pela posse da terra alheia, há em outra ponta a união das pessoas que ali convivem como comunidade que respeita as regras por ela instituídas e também que se identificam a partir do território comum em uso<sup>65</sup>.

O documentário Dandara consegue demonstrar com clareza que os invasores do terreno situado em área nobre da cidade de Belo Horizonte são, na realidade, vítimas da sociedade capitalista desigual do nosso país, pois encontram-se em situação de completa miserabilidade.

Assim, assimila-se que os denominados invasores são as próprias vítimas que diante da realidade miserável vivenciada em longo prazo sem qualquer perspectiva de melhora, em razão das poucas e insuficientes políticas públicas habitacionais e estruturais da cidade, veem na ocupação de terrenos ou imóveis vagos a chance de efetivar o direito à moradia, ainda que não adequada, mas ao menos de consolidar uma vida com a expectativa de segurança e condição econômica de manter, possuir e ter um pedaço de chão<sup>66</sup>.

Este estudo tem compreensão de que atualmente está difícil de defender em nosso país as bandeiras que são levantadas pelos ocupantes de áreas urbanas desocupadas, pois a sociedade está cada vez mais intolerante com essa forma de movimento coletivo e por razões conflitantes e até difíceis de interpretar<sup>67</sup>.

Contudo, para quem se dispor a assistir o documentário Dandara poderá ter uma noção melhor das dificuldades vivenciadas pela camada mais pobre da nossa sociedade e verificar que os denominados invasores não são bárbaros hostis que querem se apropriar de áreas alheias com intuito de se locupletar e enriquecer, mas sim de parcela relevante da sociedade que é profundamente

---

<sup>65</sup> MEDA, Ana Paula. 2018. *Op. Cit.* p. 28.

<sup>66</sup> *Idem*, p. 29.

<sup>67</sup> Nesse sentido, Capecchi analisando a obra *Luta por Reconhecimento* de Honneth foi cirúrgico ao afirmar que “Honneth dá um importante passo na direção de elaborar uma gramática moral dos conflitos sociais que não se funda em uma divisão estanque entre um agir totalmente fundado em interesses, por um lado, e um agir fundado totalmente na consensualidade, por outro. Ao se preocupar com a dimensão do reconhecimento e dos conflitos sociais, Honneth abre espaço para a divergência e a disputa sem recair em uma visão puramente utilitária dos conflitos por direitos e por estima social. Ele reconhece que ambas as dimensões estão presentes em tais conflitos, sendo impossível reduzi-los a apenas uma delas”. (NUNES, Daniel Capecchi. *Minorias no Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2017. p.73).

miserável e luta por pequenas melhorias em suas vidas com intuito único de sobreviver.

Os críticos ferozes dessas ocupações normalmente são indivíduos que não possuem qualquer contato com a realidade social dessas pessoas miseráveis que apenas lutam por alguma dignidade, e por isso são indiferentes à luta por moradia<sup>68</sup>.

Paralelamente a isso verificamos nesta pesquisa que os conflitos fundiários urbanos normalmente são encerrados por meio de desocupações ordenadas pelo Poder Judiciário por meio de liminares em ações de reintegração de posse. Nesse cenário, são diversos os exemplos de truculência da polícia e das forças de segurança estaduais e federais em desocupações de terrenos ocupados irregularmente. Essas situações ferem diretamente a política nacional de proteção dos direitos humanos<sup>69</sup> e visam unicamente proteger o patrimônio dos proprietários de terras que, como regra, não cumpriram com a função social de suas propriedades ao deixarem de funcionalizar seus domínios<sup>70</sup>.

Casos recentes e emblemáticos como a desocupação do Pinheirinho em São José dos Campos e do Sonho Real em Goiânia são valiosos exemplos de como uma desocupação, oriunda do cumprimento de uma ordem judicial, obtida em uma ação de reintegração de posse, pode ganhar contornos trágicos e desunamos<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup>Nesse sentido: “Não é a propriedade do imóvel que interessa a coletividade, mas os efeitos decorrentes do seu exercício. A utilização conferida ao bem imóvel é que deverá ser revertida em favor do interesse geral, compatibilizada com a vontade individual do proprietário”. (CHAVES, Fábio Barbosa. *A Responsabilidade Civil pelo Descumprimento da Função Social da Propriedade Urbana*. Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2018. p. 208).

<sup>69</sup> “O problema fundamental em relação aos direitos do homem, não é tanto o de justificá-lo, mas o de protegê-lo. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”. (BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*, Rio de Janeiro. editora Campos, 1992, p. 24).

<sup>70</sup> É importante que seja esclarecido que os Direitos Humanos ou direitos do homem são decorrentes de tradição americana (*human rights*) e não se confundem com os Direitos Fundamentais que são decorrentes de tradição germânica e compreendem os direitos estruturais positivados no ordenamento jurídico. (BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. Malheiros 2007, pp. 560-561).

<sup>71</sup> Com intuito de evitar a ocorrência de episódios trágicos na desocupação de assentamentos irregulares decorrentes de uma ordem judicial em uma ação de Reintegração de Posse a cartilha diálogos sobre a Justiça expede uma série de recomendações para minorar os efeitos das reintegrações de posse que merecem ser destacadas pelo autor desta pesquisa. Nesse sentido: “Estabelecer no âmbito municipal um regramento por meio do qual estabeleçam procedimentos mínimos a serem seguidos pelos agentes da remoção no sentido de haver atendimento habitacional adequado de acordo com critérios estabelecidos pelos moradores que serão reassentados; Oferecer indenizações, no caso de desocupação, em valor suficiente para que a família indenizada possa adquirir imóvel correspondente ao que morava na mesma região; Equiparar, necessariamente, as famílias de assentamentos informais sujeitos ao reassentamento

O despejo mais recente, a desocupação do Pinheirinho – terreno de 1,3 milhão de metros quadrados – culminou com o saldo de 8.000 pessoas desalojadas por um efetivo de mais de 2.000 policiais. Já o despejo da Ocupação “Sonho Real”, fez oito anos, culminou com um saldo de 14.000 pessoas desalojadas de suas moradias de maneira violenta, truculenta e sem nenhum respeito pela dignidade da pessoa humana, além de 2 vítimas fatais, 16 feridos à bala, tornando-se um desses paraplégico e 800 pessoas detidas. Nenhum dos crimes foi até hoje apurado<sup>72</sup>.

Ou seja, grande parte da nossa população, além de não conseguir compreender que as ocupações irregulares são decorrentes da busca incessante de parte miserável da população brasileira pela busca de um pequeno espaço de terra para construir sua morada, também aplaude as desocupações à base da força e da bala.

Ciente dessa perspectiva nos filiamos à corrente que entende que esta política de desocupação na base da força das instituições de segurança pública não é adequada para tratar deste problema, que é tão caro para a nossa sociedade, em razão da violação dos mais basilares preceitos de direitos humanos.

Uma das opções para este problema é o estímulo à política de mediação e conciliação das desocupações, a fim de que as partes consigam chegar a resultados melhores que a desocupação desordenada<sup>73</sup>.

---

às famílias moradoras de áreas de ZEIS no sentido de garantir um diálogo em instância oficial entre comunidade e poder público de maneira que a população afetada de fato participe; Estimular a efetiva intervenção do Ministério Público Estadual e da Defensoria Pública Estadual nesses casos para apurar violação ao direito à moradia digna e à cidade, com a criação de núcleos específicos para tratar do direito à cidade e a moradia em todos os Estados.”(BRASIL. Ministério da Justiça. Diálogos sobre a Justiça. *Estudos sobre a Atuação da Justiça nos Conflitos Fundiários Urbanos*. 2013. p.54).

<sup>72</sup> CAMPOS, Wagner Moreira. *Mediação de conflitos fundiários urbanos: um olhar sobre a construção da política de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos no Brasil a partir da experiência da Bahia*. 2013. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2013. p.73.

<sup>73</sup>Para o autor desta pesquisa isto aproxima a aplicação de uma política pública com o instituto da mediação. Nesse sentido: “A estrutura da política pública, ao contrário, permite o encaminhamento e tratamento do problema de forma mais razoável e possibilitando aos agentes causadores do problema em questão uma reconceitualização de si, de suas próprias ações frente ao mundo e da realidade de seu entorno. Seja isto com questão ambiental, quanto ao poluidor, seja na questão social, com a prostituição infantil ou o trabalho infantil, como modo de obtenção de renda para mitigar a pobreza familiar.Sob este prisma, pela via da participação na implementação da política pública, as crianças, os pais e a comunidade dialogam com o Estado, passam a respeitar a si próprias e tornam-se respeitados como pessoas dignas de serem ouvidas e como cidadãos. (MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. *Dimensão jurídica das Políticas Públicas*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 57).

A utilização de métodos alternativos de composição não é uma novidade no ordenamento jurídico nacional, mas apesar de ser operada em larga escala em diversos ramos do direito, nos conflitos fundiários ainda é muito pouco utilizada.

A lei da mediação e da autocomposição, Lei nº 13.140/2015, assim como a Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça normatizaram métodos alternativos de autocomposição, logo, sua utilização é viável, porém existem muitas especificidades nos conflitos fundiários que necessitam de uma ponderação específica, assim como do aprimoramento de mecanismos jurídicos para que possam atender minimamente os anseios das partes envolvidas e da sociedade como um todo.

De acordo com o “Manual de Mediação Judicial” elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, as técnicas utilizadas pretendem desarmar as partes de suas defesas e acusações, e estimular a cooperação para que se encontrem soluções práticas<sup>74</sup>.

Parece razoável crer que uma solução dialogada e acordada entre todos os atores do conflito fundiário é muito mais rica e atendida com os princípios constitucionais da função social da propriedade e da dignidade da pessoa humana do que uma decisão judicial, muitas vezes de forma monocrática, e sem ouvir a parte contrária, que determina o uso da força para acabar com o conflito fundiário.

Desta forma, propagar, divulgar e disseminar práticas de mediação nos conflitos fundiários são atitudes positivas para encontrar soluções adequadas para a resolução dos conflitos fundiários.

Nesse sentido, “o emprego da mediação em conflitos fundiários urbanos viabiliza uma possível resolução consensual via construção dialógica dos atores sociais envolvidos na controvérsia, o que inclui proprietários e moradores, bem como o Poder Público e as instituições que se fizeram necessárias, pois que uma solução pensada e conjuntamente articulada tende a apresentar-se mais efetiva do que uma decisão judicial monocrática<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Manual de Mediação Judicial*. Disponível: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/07/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf>> p.234. Acesso em 19 de janeiro de 2019.

<sup>75</sup> *Idem*, p. 134.



É necessário repetir que os conflitos sociais ocorrem, como regra, pela falta de políticas públicas adequadas, a fim de resolver o grave problema da ausência de moradia digna em nossa sociedade, sendo que esse problema é decorrente do alto grau de desigualdade social existente no Brasil, provocando assim um ciclo vicioso que se retroalimenta.

Neste contexto parece razoável enxergar os problemas que resultam no grande número de conflitos fundiários no Brasil, porém, este problema que é fácil de se verificar e muito difícil de se resolver é o motivo da elaboração deste estudo, pois busca encontrar saídas para este problema crônico da nossa sociedade.

Assim, a aplicação de métodos alternativos de autocomposição entre todos os atores envolvidos no conflito fundiário busca encontrar soluções melhores do que uma decisão judicial que determina a desocupação à força das ocupações irregulares.

A doutrina, como mola propulsora do ordenamento jurídico, não possui o condão de resolver o principal motivo da existência das ocupações irregulares, uma vez que essas são decorrentes da ausência de políticas públicas adequadas para estimular o direito à moradia de quem precisa, assim como pela profunda desigualdade social existente em nosso país, mas pode auxiliar a sociedade a encontrar soluções para atenuar essa crise fundiária que está instalada em nosso país.

Desta forma, este estudo, ao estimular a aplicação de métodos alternativos de autocomposição entre todos os atores envolvidos no conflito fundiário, busca auxiliar a sociedade a encontrar um desfecho melhor do que os existentes em nosso país relacionados com a crescente incidência de conflitos fundiários urbanos.

Acredita-se que dessa maneira, o direito à segurança jurídica da posse tenha uma maior proteção no sentido de buscar um acordo que não determine ou destrua, de imediato, as moradias das pessoas que ocupam o terreno objeto da lide levada às portas do Poder Judiciário. Sem contar que a mediação proporciona um caráter mais legítimo e democrático a uma demanda social já descuidada de políticas públicas universais<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> MEDA, Ana Paula. 2018. *Op. Cit.* p. 134.

Meda<sup>77</sup> entende que os conflitos fundiários são decorrência de um panorama desigual das cidades sob três perspectivas, quais sejam, a cidade de segregação, a cidade como poder e a cidade em conflitos; assim, para ela, o surgimento dos conflitos fundiários ocorre pela colisão dessas três perspectivas e por isso são de difícil solução, uma vez que suas razões estão intrinsicamente alinhadas.

Não obstante, os conflitos fundiários urbanos redundam de um cenário desigual nas cidades do Brasil que foram concebidas no estudo em três perspectivas: a cidade de segregação, a cidade como poder e a cidade em conflitos, porquanto o surgimento de disputas tão intrincadas traduz-se como consequência do caos urbano reafirmando enquanto “evitação” social.

Já a norma posta para o ambiente urbanístico brasileiro, qual seja, o Estatuto da Cidade, possui um viés totalmente diferenciado, uma vez que consegue visualizar uma cidade que interage de forma mais justa e humana, produzindo assim espaços mais democráticos.

Em sentido oposto, o Estatuto da Cidade como regulamentação da política urbana brasileira e a concepção de direito à cidade intentam a construção de espaços urbanos mais justos, democráticos e participativos com a previsão legal de instrumentos urbanísticos e a ideia de que o direito à cidade é mais amplo e profundo que o simples conceber de uma materialidade posta. A cidade é a expressão especial da sociedade e das inter-relações de seus membros<sup>78</sup>.

Desta forma, podemos verificar uma grande diferenciação entre o ser do dever ser, ou seja, enquanto o ser urbanístico apresenta um cenário confuso, que beira ao caos urbanístico, o dever ser do Estatuto da Cidade apresenta um cenário potencialmente harmonioso, justo e democrático.

Infelizmente o dever ser tem apenas o condão de mostrar como deveriam ser nossas cidades, porém não tem o condão de modificar o seu caos urbano, em especial nossas metrópoles.

Assim, este estudo visa apresentar construções jurídicas sólidas que busquem alternativas para o atual caos urbanístico, em especial para agregar valor junto aos desfechos dos conflitos fundiários urbanos.

A existência de conflitos fundiários urbanos é algo inevitável em uma grande metrópole, pois os interesses individuais são diversos e, muitas vezes,

---

<sup>77</sup> *Idem*, p. 172.

<sup>78</sup> *Idem*, p. 172-173.

colidentes. Em nosso país isso é potencializado em decorrência da grande desigualdade social existente e pela ausência de políticas públicas eficazes para efetivar o direito à moradia nas camadas mais pobres de nossa sociedade.

Assim, parafraseando um sucesso musical, verificamos que definitivamente o Brasil é o lugar “onde o rico cada vez fica mais rico e o pobre cada vez fica mais pobre” e isso apenas realça a existência de interesses colidentes em nossa sociedade que culminam em novos conflitos fundiários<sup>79</sup>.

Também nesse sentido podemos verificar a descrição de Chaves<sup>80</sup> sobre o crescimento dos conflitos nos espaços urbanos em nossa sociedade.

O crescimento populacional nas cidades, decorrente de movimentos migratórios ou fruto da reprodução natural daqueles que já habitavam neste ambiente, frente à limitação territorial, faz com que a grande maioria dos conflitos tenha como justificativa a disputa por espaços ou as interferências geradas pela sua utilização.

Pode-se dizer que o conflito é imanente ao espaço urbano, pois se lançam interesse em diferentes direções, sendo inevitável a efetivação de algum choque. O interesse individual correspondente aos anseios, aspirações e necessidades de cada habitante, ou seja, de conteúdo eminentemente subjetivo. Ocorre que, em uma cidade, milhares de individualidades e subjetividades são expostas por condutas que nem sempre correspondem com os ditames previstos no ordenamento.

A relevância que se confere aos espaços urbanos não decorre somente do interesse que necessita de local apto a firmar moradia, mas em decorrência da possibilidade de utilizá-lo como meio de se obter riqueza. Sendo assim, a consequência lógica deste processo valorativo é a disputa incessante pela conquista da titularidade do direito de propriedade, ou mesmo de posse, sobre um imóvel urbano.

Ao lado da importância revestida de cada habitante de uma cidade, o imóvel também representa objeto imprescindível à coletividade, entendida como uma abstração que corresponde ao interesse de todos que habitam no mesmo ambiente. Neste caso, não se trata da necessidade de apropriar-se de espaços urbanos, mas de ter a sua utilidade revertida em favor da cidade<sup>81</sup>.

Chaves concluiu sua tese de doutorado defendendo que o proprietário do imóvel que descumpra deliberadamente a função social da propriedade imobiliária urbana poderá ser objeto de responsabilidade civil. Para isso fez uma construção que demonstrou a importância da conduta do proprietário na efetivação ou não da função social da propriedade.

---

<sup>79</sup> ESTADO DE SÃO PAULO. SP. São Paulo. 2018. *Onde o rico cada vez fica mais rico e o pobre cada vez fica mais pobre*. Disponível em < <https://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/onde-o-rico-cada-vez-fica-mais-rico-e-o-pobre-cada-vez-fica-mais-pobre/> > Acesso em 16 de janeiro de 2019.

<sup>80</sup> CHAVES. Fábio Barbosa. 2018. *Op. Cit.* p. 208-209.

<sup>81</sup> *Ibidem*.

Considerando a estrutura normativa da função social, e sua inclusão no próprio conceito de propriedade, passou-se a considerar a conduta do proprietário ou possuidor, em que ele se utilize do seu imóvel urbano em desconformidade com a função social, contrária ao ordenamento jurídico brasileiro.

Partindo desta tipificação e dos conceitos de ilicitude, dano, nexos causal e culpabilidade, conferidos pelo Código Civil brasileiro, chegou-se à conclusão de que a conduta que descumpra a função social da propriedade imobiliária urbana poderá ser objeto de responsabilização civil<sup>82</sup>.

Não obstante aos apelos da doutrina para que ocorra uma análise mais meticulosa dos conflitos fundiários urbanos, o autor deste estudo entende que o Poder Judiciário mantém seu viés de proteger o *status quo* em detrimento a uma análise mais profunda do tema.

Isso pode ser comprovado através de uma pesquisa empírica realizada por Acypreste. Nela são analisados diversos julgados sobre a implementação do direito à moradia feita por meio de ocupações irregulares em imóveis vazios efetuadas pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto.

O Poder Judiciário, mesmo tendo ciência da desigualdade social e dos princípios constitucionais que circulam a efetivação da moradia, prefere “lavar as mãos” neste tema, como a seguinte fundamentação: “Assim, por mais que se considere o direito à moradia como fator de dignidade da pessoa humana e por mais legítimos que sejam tais direitos de moradia e trabalho não se pode utilizar vias que não sejam previstas no Estado Democrático de Direito, nem violar o direito à propriedade”<sup>83</sup>.

No episódio, o imóvel ocupado estava vazio e com claros sinais de abandono. Notoriamente este imóvel não estava cumprindo os deveres decorrentes do princípio da função social da propriedade, que impõe ao proprietário deveres como o de edificar, parcelar e/ou utilizar adequadamente, isto é, funcionalizar o seu imóvel<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> CHAVES, Fábio Barbosa. 2018. *Op. Cit.* p. 209.

<sup>83</sup> ACYPRESTE, Rafael. *Direito à Moradia e o Poder Judiciário. Decisões que envolvem o MTST.* Lumen Juris. 2017.p. 107.

<sup>84</sup> “Nesse sentido, a vedação a torpeza consagrada no ordenamento jurídico nacional como um dos deveres anexos da boa-fé objetiva deve ser interpretada nas ações possessórias, sob a análise do atual contexto da sociedade, a fim de que a conduta do proprietário do imóvel que não cumpriu a função social do seu bem não seja agraciada com uma benesse do ordenamento jurídico processual que consiste no deferimento de uma medida liminar em caso de turbação ou esbulho do imóvel desfuncionalizado”. (RANGEL, Raphael Maia. *Ações Possessórias.* Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2017. p.21).

No entanto, apesar da existência de violações das obrigações dos proprietários no caso concreto, o Poder Judiciário prefere não se ater a isso e focar no descumprimento de deveres dos ocupantes, como na fundamentação: “embora legítima a luta e a reivindicação por moradia, saúde, transporte, cidadania (...) isso em nada socorre a apelante (MTST), diante disso, invocar em seu favor a função social da propriedade, prevista no art. 5º, inc. XXI da Constituição Federal não irá lhe ajudar”<sup>85</sup>.

Enfim, vivemos em uma época que ainda privilegia a via de mão única do direito de propriedade, isto é, onde o proprietário de terras possui deveres positivados na norma jurídica, mas que não são exigidos pelos poderes constituídos e, em contrapartida, o ocupante irregular, mesmo em ocupações em que o proprietário está em mora com suas obrigações, não tem direito algum, por mais legítimos que sejam seus anseios, cabendo apenas desocupar o imóvel, o que ocorre muitas vezes “de baixo de cassetete, tiros de borracha e bombas de efeito moral”<sup>86</sup>.

## **1.2 – Os fatores históricos de um cenário urbano de exclusão social que propicia a eclosão dos conflitos fundiários**

Desde a colonização, a ocupação do solo brasileiro é marcada pela exploração econômica das nossas riquezas naturais, aliada a uma política excludente de acesso à terra, direcionando o acesso formal da terra apenas aos detentores do capital e marginalizando os demais<sup>87</sup>.

Esse retrato de exploração econômica de nossas riquezas, aliado à política de acesso à terra apenas aos detentores de capital, é um dos principais fatores para que a população marginalizada ocupasse irregularmente o solo urbano<sup>88</sup>.

Gomes consegue descrever com clareza a pavimentação do atual cenário urbano de exclusão social do século XIX até os dias atuais- “todo um aparato

---

<sup>85</sup> Idem. p. 108.

<sup>86</sup> Sobre este tema a obra do autor desta pesquisa denominada *Ações Possessórias* do ano de 2017 da editora Lumen Juris analisa profundamente este assunto.

<sup>87</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. *O direito à moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro*. p.331. In SAULE JÚNIOR, Nelson. *Direito à cidade. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

<sup>88</sup> MOTA. Maurício Jorge Pereira; MOURA. Emerson Affonso da Costa. *Op. Cit.* 2018. p.4.

legal, fundiário e imobiliário se desenvolve, da metade do séc. XIX em diante respaldando as relações capitalistas e dando novo perfil às cidades”- e continua destacando que “É o capital imobiliário que irá determinar, sobretudo no Rio de Janeiro, um cenário urbano de exclusão social desenvolvido sob o discurso higienista e implementando através de cirurgias urbanas que favorecem a segregação e expulsão daqueles que constituem a ‘massa sobrando’ (negros, pedintes, pessoas sem documentos, desempregados, etc.). A própria cidade se reveste da condição de mercadoria ela mesma”<sup>89</sup>.

Um ponto importante que deve ser destacado é que a população que teve o seu acesso à terra mitigado, decorrente deste processo de exclusão social, consiste na ampla maioria da nossa sociedade, logo, o acesso formal à terra representou em um direito de uma pequena minoria enquanto coube à grande maioria o acesso da terra através da sua ocupação irregular<sup>90</sup>.

Com base no fato da ocupação irregular do nosso solo ter ocorrido em larga escala pelas populações marginalizadas pela exclusão do capital, temos a primeira premissa desta pesquisa, pois isso, além de acentuar a desigualdade social, provocou graves problemas fundiários que somente se intensificam com o passar das décadas<sup>91</sup>.

Isso não ocorreu da formação da República para cá, mas sim na política de ocupação e povoamento do Brasil Colônia com o regime discriminatório das sesmarias que privilegiou a exploração e ocupação do litoral brasileiro<sup>92</sup>.

---

<sup>89</sup> GOMES, Rosângela Maria de Azevedo. *A propriedade da terra: uma breve análise histórico-jurídica do período greco-romano ao Brasil Imperial*. In: AIETA, Vania; GARCIA, Maria; LEITE, Flávia. Cadernos de Direito da Cidade. Série III. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2016. p. 388.

<sup>90</sup> Deve ser destacado que essa ampla maioria que precisou ocupar irregularmente imóveis alheios não fez isso por vontade, mas sim por necessidade. Essa necessidade decorre de séculos de opressão bem retratados por Polanyi. “O tecido social estava sendo destruído; aldeias abandonadas e ruínas de moradias humanas testemunhavam a ferocidade da revolução, ameaçando as defesas do país, depredando suas cidades, dizimando sua população, transformando seu solo sobrecarregado em poeira, atormentando seu povo e transformando-o de homens e mulheres decentes numa malta de mendigos e ladrões”. (POLANYI, Karl. [1944] *A grande transformação: as origens da nossa época*. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p.53).

<sup>91</sup> De certa forma a acumulação primitiva de capital pregada por Marx como sendo o mal que deu origem a desigualdade social reverbera para as ocupações irregulares do solo das pessoas que não tem acesso algum ao capital. “Que os primeiros acumularam riquezas e os últimos acabaram sem ter nada para vender, a não ser sua própria pele. E desse pecado original datam a pobreza da grande massa, que ainda hoje, apesar de todo seu trabalho, continua a não possuir nada para vender a não ser a si mesma, e a riqueza dos poucos, que cresce continuamente, embora há muito tenham deixado de trabalhar”. (MARX, Karl. [1867] *O Capital: crítica da economia política*. Livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013. p.785).

<sup>92</sup> MOTA. Maurício Jorge Pereira; MOURA. Emerson Affonso da Costa. *Op. Cit.* 2018. p.5.

Para se ter uma ideia, no final do período colonial as principais cidades existentes no Brasil<sup>93</sup> somavam aproximadamente 5,7% da população total do país, onde viviam cerca de 2,85 milhões de pessoas, logo, nessa época, o Brasil era um país absolutamente rural<sup>94</sup>.

Da mesma forma, no Brasil Império, quando “o processo de urbanização deixou de ser limitado às áreas litorâneas onde ocorria a exploração de recursos naturais como o pau-brasil” e, assim, “o fenômeno de interiorização foi orientado com a criação de cidades e vilas com fins de produção do café”<sup>95</sup>, nessa época a política de exploração de recursos, aliada à segregação da grande massa ao acesso à terra, culminou na profunda desigualdade social e urbanística vivenciada atualmente em nossa sociedade.

O processo de urbanização brasileiro iniciou de forma vigorosa apenas no início do século XX. Em 1890 a população brasileira era de 14 milhões de pessoas e estima-se que entre 6,8% a 10% desta população vivia na área urbana<sup>96</sup>. Nessa época apenas 4 cidades possuíam mais de 100 mil habitantes<sup>97</sup>.

Em 1991, ou seja, 1 século depois, a população brasileira foi estimada em 146,9 milhões e aproximadamente 75% dessa população residia nas áreas urbanas do Brasil. Além disso, 183 cidades brasileiras possuíam mais de 100 mil habitantes, 12 cidades possuíam mais de 1 milhão de habitantes e Rio de Janeiro e São Paulo estavam listados entre as maiores cidades do planeta<sup>98</sup>.

A análise dos dados relatados nos dois últimos parágrafos demonstra que antes do século XX o Brasil era um país eminentemente rural e que a urbanização sequer atingia 10% da população, logo, problemas decorrentes da urbanização eram demasiadamente limitados a uma pequena parcela da população. Assim, as razões para o atual problema de ausência de moradias e

---

<sup>93</sup> São Luís do Maranhão, Recife, Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo.

<sup>94</sup> SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. Editora da Universidade de São Paulo. 5ª ed. 4ª reimpressão. 2018. p.10.

<sup>95</sup> MOTA, Maurício Jorge Pereira; MOURA, Emerson Affonso da Costa. ANDRADE, Eric Santos. *Política Urbana Brasileira e Instrumentos de Intervenção na Cidade*. Lumen Juris. 2018. p.36.

<sup>96</sup> MARICATO, Ermínia. *Habitação e Cidade*. Editora Atual. São Paulo. 7ª edição. 5ª tiragem. 2015. p.8.

<sup>97</sup> Rio de Janeiro (691.565 habitantes), São Paulo (239.820 habitantes), Salvador (205.813 habitantes) e Recife (113.106 habitantes).

<sup>98</sup> *Idem*, p.8.

as falhas na urbanização brasileira possuem origem anterior ao século XX, mas apenas neste século é que tomaram corpo<sup>99</sup>.

Uma das principais razões para o Brasil passar de um país agrícola com intensa presença no campo para um país congestionado nas grandes cidades em menos de um século foi a transição econômica de um país com base primária e exportadora para um país de base urbano-industrial<sup>100</sup>.

Maricato discorre sobre isso “até o final do século XIX a questão fundiária não tinha ganhado muita importância no contexto urbano. O próprio universo urbano não era muito significativo”<sup>101</sup>.

Com a chegada do século XX inicia-se o rápido processo de urbanização nacional, chamado por Maricato de “modernização excludente, ou seja, investimento nas áreas que constituem o cenário da cidade hegemônica ou oficial, com a conseqüente segregação e diferenciação acentuada do solo e na distribuição dos equipamentos urbanos”<sup>102</sup>.

A partir da década de 1930 o crescimento urbano explode em nosso país, fruto da relevante migração da população rural do Nordeste para os principais centros urbanos do Sudeste, em especial Rio de Janeiro e São Paulo, em busca de trabalho e melhores condições de vida, uma vez que a pobreza das áreas rurais do Nordeste era muito severa<sup>103</sup>.

Na segunda metade do século XX o processo de urbanização brasileira acelera em decorrência do crescimento industrial e assim ocorre uma grande migração do campo para as grandes cidades brasileiras. “no período de 1940-60 a população brasileira passou de 41 milhões para 70 milhões de habitantes, com taxa de urbanização aumentando de 31% para 45% fazendo crescer os

---

<sup>99</sup> Nessa época “o processo de industrialização promoveu a migração de um grande contingente de pessoas para as grandes cidades, já que as indústrias precisavam de mão de obra barata e em larga escala. Com o passar do tempo e a superveniência de crises econômicas, formou-se um excedente de trabalhadores desempregados, de modo que os empresários e empregadores acabaram por desejar transferir ao Estado os encargos de cuidar destas pessoas. A assistencialismo estatal tornou-se assim, uma vontade da burguesia”. (FONTE, Felipe de Melo. Políticas Públicas e Direitos Fundamentais. São Paulo. Editora Saraiva, 2013, p. 87). Para o autor desta pesquisa isso é importante de ser destacado este ponto, pois o assistencialismo vem de um interesse da burguesia e com isso o Estado começa a assumir responsabilidades que foram sendo majoradas com o passar dos anos, especialmente para estados que adotaram ou adotam uma política relacionada ao Estado do Bem-Estar Social.

<sup>100</sup> SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. *Política urbana no contexto federativo brasileiro. Aspectos institucionais*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2017, p. 18.

<sup>101</sup> MARICATO, Ermínia. *Habitação e Cidade. Ob. Cit.* 2015. p. 21.

<sup>102</sup> *Idem*, p.30.

<sup>103</sup> *Idem*, p.35-36.



assentamentos ilegais, que avançaram sobre as cidades, para dar moradia às pessoas de baixa renda”<sup>104</sup>.

Entre 1940 e 1980, dá-se verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira. Em 1940 a taxa de urbanização era de 26,35% e em 1980 atinge o patamar de 68,86%, ou seja, nesses quarenta anos triplica a população total do Brasil enquanto que a população urbana se multiplica por sete vezes e meia<sup>105</sup>.

No início da década de 1960 a situação precária da população que fora urbanizada às pressas e sem estrutura atingiu o seu limite. Os conflitos tinham nas massas rurais e urbanas atores bastante mobilizados que cobravam as realizações das reformas de base. Entretanto, o movimento militar de 1964 eliminou qualquer possibilidade de participação política da população e, assim, inicia-se um intenso movimento de intervenção estatal no sistema habitacional e do espaço urbano<sup>106</sup>.

Com a lei nº 4380/64 foi criado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) que tinha como objetivo financiar habitações por meio do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH), ou seja, com a grande migração do campo para as grandes cidades brasileiras em decorrência do desenvolvimento industrial, ocorre o crescimento acelerado do déficit de habitacional, assim como forma de diminuir esse impacto, são criados o SFH, que via BNH busca criar meios para expandir as habitações populares<sup>107</sup>.

O SFH foi dividido em duas categorias: A primeira tinha como objetivo favorecer instrumentos creditícios e financeiros para as classes média e alta de renda e a outra categoria tinha como objetivo favorecer a classe baixa de renda. Em ambas as classes era necessário o autofinanciamento, ou seja, o contratante deveria provar capacidade de pagamento das prestações estabelecidas contratualmente. Contudo, isso fez com que os instrumentos que favoreciam as classes média e alta de renda tivessem melhores resultados que a classe baixa,

---

<sup>104</sup> OSÓRIO, Leticia Marques. *Direito à moradia no Brasil. Fórum Nacional de Reforma Urbana*. Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br>> Acesso em 22 de Jan de 2020.

<sup>105</sup> SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. Op. Cit. p.31.

<sup>106</sup> MARICATO, Ermínia. *Habitação e Cidade*. Ob. Cit. 2015. p 39-40.

<sup>107</sup> HOLZ, Sheila. *Política de Habitação Social e o Direito a Moradia no Brasil*. Disponível em <<http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/158.htm>> Acesso em 27 de janeiro de 2020.

por motivos óbvios, já que a grande maioria das pessoas que integravam a classe baixa não tinham capacidade de pagamento relevante<sup>108</sup>.

Juntamente com isso a grande crise ocorrida nos anos 1980 e 1990 acarretou consistente inadimplência dos contratos realizados pelo SFH, em especial da classe baixa de renda<sup>109</sup>.

O SFH teve como saldo um favorecimento às classes de renda mais elevadas pelos seus programas de aquisição da casa própria em detrimento às classes mais baixas, construindo um programa habitacional com viés elitista<sup>110</sup>.

Desta forma, a migração acelerada do campo para os grandes centros urbanos ocorridas nas décadas de 1970 e 1980, associado à grave crise financeira da década de 1980 e a extinção do BNH em 1986 fizeram explodir a utilização de moradias em áreas irregulares decorrentes de ocupações ilegais em locais sem qualquer infraestrutura adequada para habitação<sup>111</sup>.

Segundo dados não oficiais estima-se que 1/3 dos espaços destinados pelo mercado imobiliário para construção ainda se encontram vazios à espera da valorização imobiliária, fazendo com que as populações de baixa renda sejam empurradas para as franjas das cidades e das favelas, pois não têm condições de pagar pelos terrenos e/ou edificações que estão sendo construídas nas cidades brasileiras<sup>112</sup>.

Ademais, estima-se que apenas 20% da população que necessita de habitação possui condições de arcar com os custos da sua aquisição e, em sentido contrário, 80% das pessoas que necessitam de habitação não possuem condições de arcar com os custos de sua aquisição, ainda que de forma parcelada e subsidiada, demonstrando, assim, a necessidade de políticas públicas habitacionais relevantes para assistir essa relevante parcela da

---

<sup>108</sup>*Ibidem*.

<sup>109</sup>HOLZ, Sheila. *Op. Cit.* Acesso 27 Jan 2020.

<sup>110</sup> Para compreender como os níveis de urbanização brasileiros em 1980 eram diversos dependendo da região do país, demonstraremos a seguir a evolução em 40 anos das cinco regiões do país. Na região Norte a taxa de urbanização subiu de 27,75% em 1940 e atinge 51,69% em 1980; Na região Nordeste a taxa de urbanização subiu de 23,42% em 1940 e atinge 50,44% em 1980; Na região Sul a taxa de urbanização subiu de 27,73% em 1940 e atinge 62,41% em 1980; Na região Centro-Oeste a taxa de urbanização subiu de 21,52% em 1940 e atinge 67,75% em 1980 e Na região Sudeste a taxa de urbanização subiu de 39,42% em 1940 e atinge 82,79% em 1980.(SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. Editora da Universidade de São Paulo. 5ª ed. 4ª reimpressão. 2018. p.63).

<sup>111</sup>CASTRO, Sandra Costa Siaines de. *Loteamentos irregulares e clandestinos: a cidade e a lei*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2002.

<sup>112</sup>DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Ed. Boitempo, 2006.

população brasileira, fato que demonstra a importância desta pesquisa em buscar contribuir com esse tormentoso tema<sup>113</sup>.

Osório destaca que não existe exatidão nos números de moradia ilegais no Brasil, mas que “não seria exagero afirmar que pelo menos 30 a 50% das famílias moradoras dos territórios urbanos brasileiros, em média, moram irregularmente e que em Recife, por exemplo, estima-se que este índice se aproxime de 70% dos domicílios urbanos”<sup>114</sup>.

A intensa desigualdade social reinante em nosso país, aliado a políticas públicas excludentes da efetivação da moradia digna para a população vulnerável provocou o atual retrato em que “6,6 milhões de famílias não possuem moradia, 11% dos domicílios urbanos não têm acesso ao sistema de abastecimento de água potável e quase 50% não estão ligados às redes coletoras de esgotamento sanitário”<sup>115</sup>.

A análise conjunta desses dados demonstra que o Brasil é, entre os países da América Latina, o que mais possui áreas irregularmente ocupadas, e que, de acordo com dados da Organização das Nações Unidas, possui aproximadamente 15% dos cerca de 1 bilhão de pessoas que residem em favelas ou locais similares em todo o mundo<sup>116</sup>.

Esta mesma compreensão foi encontrada em uma pesquisa empírica realizada com Defensores Públicos que atuam no Rio de Janeiro na área de moradia urbana, ou seja, de que as cidades atualmente produzem exclusão e segregação espacial através da transformação do solo em ativo financeiro<sup>117</sup>.

---

<sup>113</sup>*Ibidem*.

<sup>114</sup>OSÓRIO, Leticia Marques. *Direito à moradia adequada na América Latina*. In ALFONSIN, Betânia de Moraes. FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p.25.

<sup>115</sup> Informações obtidas no site do Ministério do Desenvolvimento Regional (que incorporou no governo do presidente Jair Bolsonaro o Ministério das Cidades através da 13.844 de 18 de junho de 2019). Disponível em <<https://www.cidades.gov.br/index.php/habitacao>> Acesso em 27 de janeiro de 2020.

<sup>116</sup>Dados divulgados no documento O desafio das favelas – Relatório Global sobre a moradia humana, em outubro de 2003, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UM-HABITAT).

<sup>117</sup>Nesse sentido: “É essencial ter claro que a gestão contemporânea das grandes cidades é pautada por uma política de gentrificação, voltada ao atendimento dos interesses privados de capital financeiro e do mercado imobiliário, notadamente nos casos em que ocorrem reformas urbanas que alteram profundamente a infraestrutura territorial e de serviços públicos como no contexto dos megaeventos esportivos internacionais na cidade do Rio de Janeiro. Como resultados imediatos, tem-se o delineamento de cidades empresariais e excludentes, identificadas por uma segregação espacial e diferenciação socioeconômica dos cidadãos, e pela transformação do solo urbano em ativo financeiro”. (BELLO, Enzo; GODOY, Arion Escorsin de. *Cidadania e acesso à justiça no espaço urbano: um estudo empírico da atuação da Defensoria*

Ciente deste cenário, é importante destacar Paulo Freire em “Pedagogia do Oprimido” para que possamos formar nosso senso crítico dos desafios que o autor desta pesquisa terá que superar para ecoar seu ponto de vista. Nesse sentido: “o que pretendem os opressores é transformar a mentalidade dos oprimidos e não a situação que os oprime, e isto para que, melhor adaptando-os a esta situação, melhor os dominem”<sup>118</sup>.

Logo, não podemos perder de vista que a intenção das classes dominantes não é mudar o *status quo* vigente, mas apenas florear-los. Assim, cresce a necessidade de uma política pública que concretize a habitação verdadeiramente popular em nosso país e para isso ocorrer deverão ser ecoados discursos contramajoritários aos interesses dominantes.

Nesse sentido, o autor deste estudo busca contribuir com esse cenário, a fim de criar as bases de uma nova forma de atuação na resolução dos conflitos fundiários urbanos e concomitantemente influenciar na elaboração e desenvolvimento de políticas públicas de habitação voltadas para a população vulnerável.

### **1.3 – Como a formação das cidades no capitalismo periférico potencializou a existência dos conflitos fundiários**<sup>119</sup>

A formação das cidades no capitalismo periférico é baseada em grande parte pela autoconstrução de moradias ilegais sem observar os mínimos preceitos urbanísticos<sup>120</sup>.

A população com nível baixo de renda e sem qualquer subsídio estatal popularizou a autoconstrução de moradias ilegais como modelo urbanístico

---

*Pública na luta pela moradia na cidade do Rio de Janeiro*. p. 165. In. AIETA, Vania; GARCIA, Maria; LEITE, Flávia. *Cadernos de Direito da Cidade*. Série III. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2016).

<sup>118</sup> FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: editora Paz e Terra, 42ª edição, 2005. p.69.

<sup>119</sup> José Afonso da Silva destacou que a formação das cidades busca “converter o poder em forma, a energia em cultura, a matéria inanimada em símbolos vivos da arte, a reprodução biológica em criatividade social” (SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1981, p 676).

<sup>120</sup> Francisco Oliveira. *Aspectos Metodológicos do Planejamento urbanos*. 1970. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo. Volume 10. 1970. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901970000100008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901970000100008)> Acesso em 13 de janeiro de 2020.

nacional. Assim, as cidades foram crescendo como emaranhados de construções ilegais que não respeitam a ordem urbanística vigente para as áreas nobres da cidade, formando os bolsões de pobreza que o capitalismo finge não enxergar, ou melhor, se esforça para esquecer que existam<sup>121</sup>.

Boaventura de Souza Santos ressalta as contradições existentes em uma cidade em clássica passagem, que merece destaque- “a cidade capitalista é a expressão territorial da socialização contraditória das forças produtivas no modo de produção capitalista”<sup>122</sup>.

Maricato fez um retrato dessa urbanização ilegal promovida pela autoconstrução dos trabalhadores de baixa renda.

Desigual e combinado, ruptura e continuidade, modernização do atraso, modernização conservadora, capitalismo travado, são algumas das definições que explicam o paradoxo evidenciado por um processo que se moderniza alimentando-se de formas atrasadas e, frequentemente, não capitalistas, *strictu sensu*. As cidades são evidências notáveis dessa formulação teórica, e, nelas, o melhor exemplo talvez seja a construção da moradia (e parte das cidades) pelos próprios moradores (trabalhadores de baixa renda). Essa construção de dá aos poucos, durante seus horários de folga, ao longo de muitos anos, ignorando toda e qualquer legislação urbanística, em área ocupadas informalmente<sup>123</sup>.

Isso acentuou o retrato da desigualdade social em nosso país através de uma urbanização maquiavélica que protegeu as camadas sociais mais relevantes e esqueceu a população de baixa renda em bolsões de pobreza longe dos grandes centros estatais.

De acordo com o relatório da ONU-Habitat “Estado de las Cidades de América Latina y el Caribe 2012”, o Brasil é o quarto país mais desigual da

---

<sup>121</sup> Se as contradições já são intensas na cidade legal, conforme demonstra Ribeiro, na cidade tida como ilegal esse paradoxo é quase incompreensível. Nesse sentido “Mesmo na cidade ‘legal’ a ocupação, a utilização, a divisão e a ordenação do espaço da cidade dão lugar a conflitos muitas vezes de difícil solução porque envolvem interesses contraditórios e igualmente legítimos relativamente à moradia, lazer, propriedade, ao meio ambiente, o que levou Carlos Alberto de Salles a afirmar que o espaço urbano é um espaço de contradições, no qual se confronta a mais variada gama de interesses” (RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. *Uma cidade para todos*. p. 170. In: GARCIA, Maria. (Org.). *A cidade e seu Estatuto*. Editora Juarez de Oliveira. 2005).

<sup>122</sup>SANTOS, Boaventura de Souza. *O Estado. O direito e a questão urbana*. In: FALCÃO, Joaquim (org.). *Invasões urbanas: conflito de direito de propriedade*. Rio de Janeiro: ed. FGV, 2008. p.9.

<sup>123</sup> MARICATO, Ermínia. *Para entender a crise urbana*. Editora Expressão Popular. São Paulo. 2015. p.26.

América Latina, sendo superado apenas pela Guatemala, Honduras e Colômbia<sup>124</sup>.

Ou seja, a América Latina, que já possui o status de continente desigual, tem como um dos líderes na desigualdade social o Brasil que é a oitava economia mundial em 2020<sup>125</sup>.

No levantamento do IBGE realizado em 2014 o Brasil possuía 17 cidades com mais de 1 milhão de habitantes<sup>126</sup> e nessas cidades a desigualdade social foi considerada mais intensa do que a existente no resto do país<sup>127</sup>.

Santos caminha no mesmo sentido dos dados encontrados na pesquisa do IBGE ao expor que “quanto maior a cidade, mais visíveis se tornam as mazelas” e prossegue, ao justificar essa afirmação, colocando culpa na urbanização corporativa, isto é, a urbanização que privilegia os investimentos econômicos em detrimento dos gastos públicos, especialmente os de natureza social<sup>128</sup>.

Interessante destacar que os gastos públicos não são motivo de grandes questionamentos pela nossa sociedade, como o autor desta pesquisa entende que deveriam ser. Nesse sentido, destacamos um trecho do artigo de Ana Paula Barcelos para a Revista de Direito Administrativo que exemplifica bem essa situação. “Para um estudante de direito dos primeiros períodos será curioso comparar a quantidade de títulos jurídicos dedicados ao tema da tributação com aqueles que se ocupam de estudar a questão do gasto dos recursos públicos, recursos esses obtidos pelo Estado, em sua maior parte, pela arrecadação tributária. (...) Há uma grave e legítima preocupação em limitar juridicamente o ímpeto arrecadador do Estado; nada obstante, não existe preocupação equivalente com o que o Estado fará, afinal, com os recursos arrecadados<sup>129</sup>.

---

<sup>124</sup>ONU-Habitat: *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012*. Disponível em: <<http://estaticog1.globo.com/2012/08/21/Estado-de-las-Ciudades-de-America-Latina-y-el-Caribe-2012.pdf>> Acesso em 13 de janeiro de 2020.

<sup>125</sup>EPÓCA NEGÓCIOS. *O Brasil é a oitava economia mundial*. Disponível em <<http://epoca.negocios.globo.com/Revista/Common/0,,ERT129660-16357,00.html>> Acesso em 13 de janeiro de 2020.

<sup>126</sup> São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Brasília, Fortaleza, Belo Horizonte, Manaus, Curitiba, Recife, Porto Alegre, Belém, Goiânia, Guarulhos, Campinas, São Luís e São Gonçalo.

<sup>127</sup> BRASIL. IBGE. *Cidades. Senso. 2014*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em 10 de fevereiro de 2020.

<sup>128</sup> SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. Op. Cit. p.31.

<sup>129</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. *Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas*. Revista de Direito Administrativo n. 240, p. 93.

Desta forma, deveria ser muito mais estimulado junto à sociedade e aos operadores de direito, em especial os que estão em fase de formação, a necessidade do estudo do controle dos gastos públicos para que fossem verificadas suas destinações e, conseqüentemente, se a população está se beneficiando direta ou indiretamente desses gastos.

Para o autor desta pesquisa a correta alocação dos gastos públicos é um bom mecanismo para efetivar boas políticas públicas, especialmente as com ênfase social, e com isso diminuir a desigualdade social em nossa sociedade<sup>130</sup>.

E isso é de suma relevância, pois é totalmente diferente o não cumprimento de normas constitucionais por ausência de recursos em absoluto, da falta de recursos em razão de aplicação dos valores em outras atividades menos prioritárias<sup>131</sup>.

Retornando ao tema, a desigualdade social está bem delineada no atual século XXI através de medidas desastradas realizadas ao longo do século XX. Entretanto, no final do século XIX e início do século XX, a desigualdade social ainda era bem tímida, porém, através de reformas urbanísticas que privilegiaram a segregação territorial das populações pobres direcionando-as indiretamente para os morros e para as franjas das cidades e, em contrapartida, com o apoio do mercado imobiliário, ocorreu o embelezamento das áreas nobres, acentuando a desigualdade social até chegar nos níveis atuais<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> É importante destacar isso, pois não faltam exemplos em nosso país em que o gasto público é mal alocado. Nesse sentido: “O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizou ação por improbidade administrativa em face de autoridades municipais do Município de Campos dos Goytacazes por conta do excesso de gastos públicos em eventos culturais. A Prefeitura organizou mais de 150 eventos musicais em menos de dois anos gerando, em média, três shows por fim de semana. Além das acusações de superfaturamento em tais contratações, alega-se que os gastos milionários nessas áreas não se repetem em outras áreas de atuação obrigatória do poder público, violando a razoabilidade...” (BARCELLOS, Ana Paula de. *Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais. O Controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático*. Revista de Direito do Estado n. 3, 2005, p.28). Desta forma, ao invés de alocar parte relevante do orçamento em habitação popular os chefes do executivo preferem utilizar tais valores em eventos com importância notoriamente menos nobre.

<sup>131</sup> Nesse sentido: “Logo, existe a necessidade de diferenciar o que não é possível, porque, comprovadamente, não existem meios suficientes, mesmo após o atendimento de normas constitucionais que determinam alocação de recursos, e o que não é possível, porque os meios suficientes foram alocados para outras prioridades”. (LIMA, Thiago Breus. *Políticas públicas no Estado Constitucional*, editora fórum, 2007, p. 240).

<sup>132</sup> Nesse sentido: “a dinâmica da exploração de classe não se restringe ao local de trabalho. Todo um conjunto de economias de expropriação e de práticas predatórias, como as do mercado imobiliários constitui um caso a ser levado em consideração. Essas formas secundárias de exploração são basicamente organizadas por comerciantes, proprietários de terras e financistas e seus efeitos são basicamente sentidos no local onde se vive, e não na fábrica. Essas formas de exploração são e sempre foram vitais para a dinâmica geral de acumulação de capital e para

É claro que existem outras razões para a formação da desigualdade social brasileira, mas certamente as reformas urbanísticas do final do século XIX e início do século XX contribuíram para isso.

Nesse sentido, Maricato ressalta os efeitos da urbanização desigual ocorrida no Brasil.

As reformas urbanas, realizadas em diversas cidades brasileiras entre o final do século XIX e início do século XX, lançaram as bases de um urbanismo moderno “à moda” da periferia. Realizavam-se obras de saneamento básico para eliminação de epidemias, ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico e eram implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista. A população excluída desse processo era expulsa para os morros e franjas da cidade. Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife, São Paulo e especialmente o Rio de Janeiro são cidades que passaram por mudanças que conjugaram saneamento ambiental, embelezamento e segregação territorial, nesse período<sup>133</sup>.

Além disso, o Brasil apresentou robusto crescimento econômico no período de 1940 a 1980, sem, entretanto, modificar significativamente a intensidade da desigualdade social reinante desde as reformas urbanísticas do início do século XX. E a crise econômica entre 1980 a 1990 aprofundou a exclusão social<sup>134</sup>.

Diversos economistas defendem que o crescimento econômico acarreta a geração de riqueza que promove a criação de postos de trabalho e assim ocorre o desenvolvimento social do país. Entretanto essa premissa foi equivocada para o Brasil, pois ao longo de 1990 a 2010, segundo o IBGE, o crescimento econômico do Brasil produziu riqueza e até gerou a criação de postos de trabalho, mas não teve o condão de efetivar o desenvolvimento social. Na realidade ocorreu o oposto; o crescimento econômico gerou um desenvolvimento social às avessas, pois a riqueza se concentrou em pequena parte da população e a grande parte da população se adensou à margem da sociedade vivendo de ocupações informais<sup>135</sup>.

---

a perpetuação do poder de classe”. (Fonte: HARVEY, David. *Cidades Rebeldes*. São Paulo. Martins Fontes. 2014. p. 230).

<sup>133</sup> MARICATO. Ermínia. *Brasil, cidades alternativas para a crise urbana*. Petrópolis. RJ. Editora Vozes. 7ª ed. 2013. p.17.

<sup>134</sup> *Idem*. p.29.

<sup>135</sup> IBGE. *Censo Demográfico 2010. Características da População e dos Domicílios*. Disponível em:

<[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd\\_2010\\_caracteristicas\\_populacao\\_domicilios.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd_2010_caracteristicas_populacao_domicilios.pdf)> Acesso em 13 de janeiro de 2020.



Os postos de trabalho criados com o crescimento econômico, quando formais, são em grande parte de salários baixos que não possuem a condição de mobilidade social dos seus trabalhadores, ou seja, salários que possam fazer o trabalhador efetivamente melhorar de vida e progredir, mas simplesmente são salários que apenas se propõem a que o trabalhador possa sobreviver.

Isso sem contar que o crescimento econômico no Brasil nos últimos anos tem acarretado como fator negativo a explosão de postos de trabalho informais, ou seja, sem carteira assinada e, conseqüentemente, sem os direitos sociais que o trabalhador em nosso país faz jus<sup>136</sup>.

Dessa forma, a premissa de que o crescimento econômico reverbera em ondas até chegar ao desenvolvimento social da população é uma premissa equivocada e isso pode ser cientificamente comprovado pela análise dos relatórios decenais do IBGE<sup>137</sup>.

Além disso, é importante destacar que os novos padrões tecnológicos que acompanharam a economia internacional nas últimas décadas trouxeram o aumento do desemprego e da desigualdade para os países desenvolvidos e isso foi muito mais acentuado para a América Latina, que já é estruturalmente excludente, aprofundando a pobreza<sup>138</sup>.

Maricato destaca que a intensidade da exclusão é mais visualizada “nas áreas metropolitanas onde o resultado da desigualdade social exacerbada se apresenta como escancarada pela segregação espacial”<sup>139</sup>

Um impacto dessa segregação espacial e política de exclusão da maioria silenciosa é a presença da cidadania restrita, onde essa maioria silenciosa, por entender que não possui direitos de reivindicar melhorias, se contenta com o pouco que conquistou e não se incomoda com a desigualdade social gritante em nosso país<sup>140</sup>.

---

<sup>136</sup> AGÊNCIA BRASIL, portal *Informalidade no mercado de trabalho atinge recorde*. Publicado em 27.09.2019. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-09/informalidade-no-mercado-de-trabalho-atinge-recorde-diz-ibge>> Acesso em 13 de janeiro de 2020.

<sup>137</sup> IBGE. Censo Demográfico 2010. *Características da População e dos Domicílios*. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd\\_2010\\_caracter\\_isticas\\_populacao\\_domicilios.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd_2010_caracter_isticas_populacao_domicilios.pdf)> Acesso em 13 de janeiro de 2020.

<sup>138</sup> MARICATO, Ermínia. *Habitação e Cidade*. Op. Cit. 2015. p. 51-52.

<sup>139</sup> *Idem*, p. 52.

<sup>140</sup> *Idem*, p.53-54.

A título de exemplo desta cidadania restrita efetivada por uma maioria silenciosa de brasileiros, o autor desta pesquisa pede vênias para expor a reflexão do professor Emílio Dellasoppa<sup>141</sup>. Na reflexão o professor discorreu “A maioria silenciosa da população pobre do Rio de Janeiro possui a compreensão de que sua cidadania é tão restrita que admite residir juntamente com dezenas de milhares de outros habitantes na Rocinha com pouquíssimas condições de moradia e não se opõe que pessoas da alta classe social do Rio de Janeiro pratique golfe na frente da favela em uma área equivalente ao tamanho da Rocinha”<sup>142</sup>.

Ou seja, de um lado, 120 mil pessoas vivem espremidas e sem as mais basilares condições de habitação para uma vida digna e do outro lado pessoas praticam golf em grandes campos verdes do bairro de São Conrado como se não houvesse pobreza ao redor<sup>143</sup>.

Isso só ocorre no Rio de Janeiro, pois a população da Rocinha possui uma compreensão de cidadania restrita, caso contrário já teria ocupado os campos de Golf e reivindicado reestruturações fundiárias no local.

Assim, enquanto não forem efetivadas políticas sociais sérias para diminuir a desigualdade social em nossa sociedade isso não irá se concretizar. E a situação fundiária da população brasileira ganha destaque, pois conforme relata Maricato<sup>144</sup>, o principal eixo da desigualdade social do Brasil nasce do desequilíbrio fundiário através da má distribuição de terras do nosso país, concentrando grande parte dos imóveis em diminuta parcela da sociedade e grande parte da população em guetos, favelas e assentamentos informais<sup>145</sup>.

---

<sup>141</sup> Reflexão realizada em uma das aulas da disciplina Sociologia das Relações Jurídicas no segundo semestre do ano de 2017 no Doutorado em Direito da Cidade do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>142</sup>A Rocinha é uma favela localizada na Zona Sul do município do Rio de Janeiro, no Brasil, é considerada uma das maiores favelas do país, contando com cerca de 120 mil habitantes segundo os registros da Light (companhia de fornecimento de energia elétrica do Rio de Janeiro).

<sup>143</sup>O Gavea Golf and Country Club é um campo de golfe privado situado no bairro de São Conrado, na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro. Localizado em frente à Praia de São Conrado é cruzado pela Autoestrada Lagoa-Barra, que divide o campo em dois, sendo localizado a 1.4 km da entrada da favela da Rocinha.

<sup>144</sup> MARICATO. E. 2015. *Op. Cit.* p. 21-22.

<sup>145</sup> Zaluar e Alvito retratam com propriedade a imagem caricatural das favelas, fato que agrega valor para esta pesquisa, razão pela qual estamos transcrevendo-a. “Registrada oficialmente como área de habitações irregularmente construídas, sem arruamentos, sem plano urbano, sem esgotos, sem água, sem luz. Dessa precariedade urbana, resultado da pobreza de seus habitantes e do descaso do poder público, surgiram as imagens que fizeram da favela o lugar da carência, da falta, do vazio a ser preenchido pelos sentimentos humanitários, do perigo a ser erradicado pelas estratégias políticas que fizeram do favelado um bode expiatório dos problemas

Logo, a concretização de políticas públicas de habitação é necessária para que possamos dar passos no sentido da diminuição da desigualdade social em nosso país e ajudar a construir um país menos excludente<sup>146</sup>.

A análise de Milton Santos sobre a situação atual das cidades ampara o entendimento do autor desta pesquisa, pois para ele “a cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico, de que é o suporte, como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres”<sup>147</sup>.

Assim, apenas com uma ruptura do atual modelo podemos caminhar no sentido de mudar esta perspectiva das cidades que reproduzem a pobreza em larga escala.

Com base nessa premissa (da necessidade que seja construído uma nova forma de efetivação das políticas públicas de desenvolvimento habitacional para as classes menos favorecidas de nossa sociedade) esta pesquisa irá prosseguir seu caminho e se aprofundar visando propor à sociedade acadêmica e à população em geral novos mecanismos de efetivação de desenvolvimento habitacional<sup>148</sup>.

---

da cidade, o 'outro', distinto do morador civilizado da primeira metrópole que o Brasil teve.” (ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. *Um Século de Favela*. 5ª ed. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2006., p. 7-8).

<sup>146</sup> Nesse sentido: “A necessidade de compreensão das políticas públicas como categoria jurídica se apresenta à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais”. (BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. In Políticas Públicas: Reflexos sobre o Conceito Jurídico (Maria Paula Dallari Bucci, org.) São Paulo: Saraiva. 2006. p. 3).

<sup>147</sup> SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. Editora da Universidade de São Paulo. 5ª ed. 4ª reimpressão. 2018. p.10.

<sup>148</sup> Encerramos este capítulo transcrevendo interessante trecho de Renata Mascarello no livro *Cidades à Venda* na qual ela descreve a dubiedade de sentimentos quanto estudamos questões socioeconômicas e urbanísticas. Sentimento este que também aflige o autor desta investigação, razão pela qual entendemos adequado sua transcrição. “Estudar questões socioeconômicas e urbanísticas traz dois sentimentos distintos: por um lado, a sensação de que perdemos, ao mesmo tempo em que se fala em esperança. O “perdemos” precisa renascer, ser reinventado e assumido como “podemos” porque a renovação de paradigmas é urgente para a mudança radical da cidade. Pode-se sugerir que esses objetivos expostos jamais serão alcançados e que beiram o otimismo. Por outro lado, como já mencionado, o otimismo que talvez nunca se concretize não pede avanços; ademais, a breve amostra de que há setores articulados para atuar contra as remoções e despejos da Copa do Mundo mostra que há interesse na luta por cidades mais justas”. (MASCARELLO. Renata Piroli. *Cidades à Venda*. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2016. p 198”).

#### **1.4 - A efetivação do direito à moradia como elemento de integridade moral e efetivação da cidadania que tende a minorar a existência dos conflitos fundiários**

Sarlet discorre sobre a concepção de que o direito à moradia adequada é um elemento de integridade moral e instrumento necessário para efetivar a cidadania, pois para ele “sem um lugar adequado para proteger-se a si próprio e sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente não terá assegurada a sua dignidade, aliás, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida”<sup>149</sup>.

Em sentido similar Serrano Junior discorre que a “moradia é, ao mesmo tempo, local de refúgio da pessoa humana, como também espaço para sua integração com a família, com a cidade e com o mundo, com as demais pessoas de forma que o indivíduo possa encontrar condições concretas para exercer suas liberdades, sua cidadania, sua dignidade, enfim, os pressupostos indispensáveis para desenvolver plenamente as potencialidades da personalidade”<sup>150</sup>.

Desta forma, nos parece claro que o direito social de moradia, constitucionalmente inserido no caput do artigo 6º pela EC nº 26/00 e implicitamente consagrado em decorrência de diversos dispositivos da Constituição ou do bloco de constitucionalidade, é um elemento interno da integridade moral do indivíduo, uma vez que o indivíduo, ao ter efetivado o direito social de moradia adquirirá autoestima, verificará que é respeitado como ser humano e constatará que a sociedade o enxerga como um indivíduo possuidor de direitos.

Em nossas principais metrópoles é rotineiro verificarmos a presença de moradores de rua, algumas em número alarmante, como ocorre atualmente na cidade do Rio de Janeiro, que triplicou o número de moradores de rua nos últimos

---

<sup>149</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível*. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional*. 2. ed. ver. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013. p. 209.

<sup>150</sup> SERRANO JUNIOR, Odoné. *O direito humano fundamental à moradia digna: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento*. Curitiba: Juruá, 2012, p. 60.

anos<sup>151</sup>. Nessas metrópoles os moradores de rua, que obviamente não tem efetivado o seu direito social de moradia, não acreditam ter direitos a serem efetivados e nem que são possuidores desses direitos, mas tão somente que precisam sobreviver ao dia a dia de uma metrópole que os enxerga como invisíveis a qualquer direito e que os discrimina em praticamente todas as situações<sup>152</sup>.

Nesse cenário cotidiano, em que os moradores de rua são enxergados pela sociedade como seres invisíveis, não há como esperar que eles tenham auto estima ou orgulho, nem que se sintam devidamente considerados pela sociedade que sobrevivem<sup>153</sup>.

Esse grupo vulnerável que se encontra esquecido pelo Estado utiliza as ocupações irregulares para conseguir um lar e assim buscar construir sua dignidade. Logo, o enredo das ocupações irregulares urbanas não é decorrente de grupos que buscam facilidades ou da produção de atos criminosos, mas sim da efetivação da sua dignidade com a sua moradia.

Nesta linha Souza fez interessante correlação entre a efetividade do direito à moradia com a integridade moral do indivíduo demonstrando que um está intimamente atrelado ao outro.

O direito à moradia pode ser mencionado como elemento tipificado da integridade moral do indivíduo. Isto porque não há como conceber o direito ao segredo pessoal, doméstico e profissional, direito à identidade pessoal, familiar e social, se não for concebido, primeiramente ou paralelamente o direito à moradia. Esse é pressuposto em verdade, daqueles, para o seu exercício de forma plena. Além disso, o cunho psíquico referente ao direito à moradia também poderá envolver o reflexo deste direito. Não há uma moradia adequada e condigna, se ela não é exercida de forma tranquila e

---

<sup>151</sup> O Rio de Janeiro possuía em 2017 aproximadamente 17 mil moradores de rua, contra cinco mil em 2014. (Brasil de Fato, *Op. Cit.* 2017).

<sup>152</sup> BRASIL DE FATO. Jornal. Belo Horizonte. MG. *População de rua do Rio de Janeiro triplicou em três anos*. Disponível em <Rio<https://www.brasildefato.com.br/2017/07/27/populacao-de-rua-do-rio-de-janeiro-triplicou-em-tres-anos/>> Acesso: 17 Jan 2019.

<sup>153</sup> “Um experimente social foi realizado por Fernando Braga da Costa quando cursava graduação em Psicologia, no qual passou mais de 8 (oito) anos trabalhando como gari. A experiência, registrada no livro “Homens Invisíveis – Relato de uma humilhação social”, comprovou que mesmo seus colegas de faculdade o ignoravam quando estava de uniforme, como se ele fosse apenas um cone. Ou seja, existem pessoas – e são muitas – que não enxergam o outro como um igual, mas medem uns aos outros quanto às suas aparentes posições sociais. Para essas pessoas nem todos são serem humanos, há aqueles que são menores, simplesmente coisificados, podendo ser ignorados ou mesmo usados. Em nosso Brasil estes são os pobres, ignorados em suas necessidades, mas usados no aprazer de todos aqueles que se julgam superiores. E isso é o mais chocante, pois não existe nenhuma diferença entre qualquer pessoa, mas apenas dinheiro e a consequente posição social. Nada mais”. (ALMEIDA FILHO, C. 2018. *Op. Cit.* p. 166).

saudável, sem interferências do alheio que, por vezes, poderá atingir o direito ao sagrado doméstico ou à intimidade<sup>154</sup>.

Desta forma, o autor desta investigação consegue visualizar como a efetivação do direito à moradia irá reverberar para o a autoestima do ser humano relacionando-se diretamente com a concretização da sua integridade moral e o dignificando como um ser humano possuidor de direitos<sup>155</sup>.

Nesse sentido, não há como dissociar o respeito ao direito social da moradia com a efetivação da integridade moral do indivíduo, pois ao efetivarmos o direito à moradia ele irá reverberar e atingir a integridade moral do indivíduo e assim produzirá elementos mais vantajosos para a sociedade do que simplesmente a concretização de uma moradia digna para um indivíduo.

Posteriormente Souza fez uma importante construção sobre a diferenciação entre o direito de habitação do direito social de moradia, definindo o direito à moradia como um direito subjetivo e o direito de habitação como um direito real.

Como direito de personalidade, é a moradia tutelada como objeto de direito tratando-se de um direito subjetivo, representando um poder de nossa vontade e que implica o dever jurídico de respeitar aquele mesmo poder por parte dos outros. Por sua vez, o direito de habitação é tipicamente definido como direito real, notadamente, na forma

---

<sup>154</sup> SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. *A distinção entre o direito à moradia e o direito de habitação*. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, vol.13/2004, p.224-260, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, Jan-Jun. 2004. p. 234.

<sup>155</sup> Com relação a este tema o autor desta pesquisa pede vênias para transcrever notícia sobre o primeiro morador de rua no estado do Rio de Janeiro que foi contemplado com uma casa do programa Minha Casa Minha Vida. Este relato é importante por duas razões, primeiro pela excepcionalidade do ocorrido, tanto que virou notícia jornalística e segundo para demonstrar que sem uma política pública habitacional eficiente um morador de rua jamais terá uma moradia digna. “Primeiro morador de rua do RJ contemplado pelo ‘Minha Casa Minha Vida’ vai se mudar para apartamento. Sebastião Luiz da Silva, de 39 anos, está dando adeus às duas décadas que passou como morador de rua. Ele foi contemplado pelo programa Minha Casa Minha Vida do governo federal e agora terá um endereço fixo no bairro de Santa Cruz, no Rio de Janeiro. A inscrição foi feita pela assistente social Patrícia Cristina Santana do Centro Municipal Especializado em Atendimento à População de Rua (Centro Pop) José Saramago, da Secretaria municipal de Assistência Social. Ele foi o primeiro morador de rua a ser sorteado no estado. Outros Catorze também estão escritos o programa. Tiãozinho, como é conhecido, foi conhecer na sexta-feira (8) o apartamento onde vai morar, com dois quartos, sala, cozinha e banheiro no condomínio de 25 prédios, com salão de festas, além de quadras, jardins, horta e um parque. Ele recebe R\$ 60 do Bolsa Família, dos quais vai retirar R\$ 25 por mês pelo apartamento. Além disso, ganha R\$ 100 mensais como ajudante em uma barraca no centro da cidade. ‘Estou muito feliz. Vou ter minha casa e poder assistir ao jogo do Flamengo no sofá. E vou tomar banho quente. Sou abençoado’ afirmou em entrevista. (Revista Fórum. *Primeiro morador de rua contemplado pelo Minha Casa Minha Vida*. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/blog/2015/05/primeiro-morador-de-rua-contemplado-pelo-minha-casa-minha-vida-vai-se-mudar-para-apartamento/>> Acesso em 08 de abril de 2020).

gratuita, em que a relação jurídica que se cogita é entre indivíduo e o bem patrimonial. Todavia, é importante acrescentar que todo o direito real, incluído o direito real de habitação, ainda que indiretamente, atinge o indivíduo. É a clássica discussão da relação homem-homem e homem-objeto. No entanto, a relação jurídica que se estabelece acaba por ser entre pessoas, já que o direito e a ciência do direito se preocupam com as relações humanas, havendo no direito real o direito individual perante outro, oponível erga omnes. Tal como ocorre também com o direito de personalidade, tratando-se este de direitos absolutos, ao lado dos direitos reais<sup>156</sup>.

Nesse sentido esta pesquisa consegue afirmar que o direito à moradia vai muito além do direito real de propriedade ou do direito real de habitação atingindo a própria dignidade do indivíduo que a possui e ecoando na forma de representatividade que ele tem junto à sociedade.

Assim, parece razoável concluir que moradia é um atributo inerente à condição humana, sendo *conditio sine qua non* para o existir com dignidade. Logo, é irrelevante, qual seja a natureza do direito real exercido, propriedade ou posse, pois o relevante é que seja consagrada a garantia do mínimo constitucional<sup>157</sup>.

Ademais, a efetivação do direito à moradia, ainda que por meio de ocupações irregulares, desde que em imóveis que não cumprem a função social da posse ou da propriedade é um “ato de cidadania ante a insuficiência de respostas adequadas pelas vias institucionalizadas”<sup>158</sup>.

Nesse sentido foi a conclusão da pesquisa empírica realizada por Bello e Godoy com alguns defensores públicos que atuam na cidade do Rio de Janeiro no campo da moradia popular que destacou também que “a participação popular direta resgata a noção de cidadania não como elemento normativo e estético – como compreendido entre os juristas -, mas em sua vertente real e dinâmica” e isso é um passo inicial para a não incidência dos conflitos fundiários urbanos, pois se os grupos vulneráveis têm a sua moradia digna não terão interesse em ocupar imóveis alheios, ainda que vazios ou com claros sinais de abandono<sup>159</sup>.

---

<sup>156</sup> *Idem*, p. 245.

<sup>157</sup> ALMEIDA FILHO, Carlos. *Análise das políticas públicas de moradia*. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2018. p. 69.

<sup>158</sup> BELLO, Enzo; GODOY, Arion Escorsin de. *Cidadania e acesso à justiça no espaço urbano: um estudo empírico da atuação da Defensoria Pública na luta pela moradia na cidade do Rio de Janeiro*. p. 163-164. In: AIETA, Vania; GARCIA, Maria; LEITE, Flávia. *Cadernos de Direito da Cidade*. Série III. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2016.

<sup>159</sup> A conclusão produzida através de uma pesquisa empírica realizada por Bello e Godoy com quatro defensores públicos que atuam no campo da moradia urbana na cidade do Rio de Janeiro

Por esta razão é que defendemos que esta pesquisa tem que operar em dois campos de atuação conjuntamente, sendo eles os conflitos fundiários urbanos e as políticas públicas de moradia popular, pois apenas com uma atuação conjunta e institucionalizada conseguiremos melhorar o atual quadro.

### **1.5 - Como definir quais são as ocupações irregulares urbanas relevantes para o autor desta pesquisa**

Com o aumento do número de ocupações irregulares urbanas nas principais cidades do Brasil, este tema encontra-se cotidianamente nos noticiários televisivos, na mídia impressa e virtual<sup>160</sup>. Contudo, apesar dessas ocupações serem motivo de diversas matérias jornalísticas, é importante ter em mente quais são as ocupações irregulares urbanas relevantes para esta pesquisa para posteriormente fazer uma análise das suas consequências e como isso pode ser atenuado.

Para iniciar este tema é importante ter em mente que as ocupações coletivas importantes para este estudo, como regra, ocorrem em áreas desocupadas, pois se estivessem em efetivo uso haveria impossibilidade lógica do seu apoderamento. “Como regra, os ocupantes não são selvagens violentos e hostis que invadem com agressividade os imóveis alheios, como querem nos fazer crer os veículos de comunicação que são conduzidos pelas mesmas forças dominantes do mercado imobiliário, mas sim por famílias pobres e humildes que apenas realizam as mencionadas ocupações em decorrência da profunda desigualdade social de nosso país e por falta de perspectiva na adoção de políticas públicas que venham a efetivar o direito fundamental à moradia e à dignidade da pessoa humana”<sup>161</sup>.

Dentro desse contexto social é que usualmente acontecem os litígios coletivos pela posse de imóvel com o regresso imediato dos imóveis aos seus proprietários, não importando se os mesmos cumprem ou não com a função

---

BELLO, Enzo; GODOY, Arion Escorsin de. *Cidadania e acesso à justiça no espaço urbano: Op. Cit.* p.164.165.

<sup>160</sup> CBN, portal. Rio de Janeiro. RJ. 2018. *Na história do Brasil, ocupações irregulares são regra, não exceção*. Disponível em < <https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/182427/na-historia-do-brasil-ocupacoes-irregulares-sao-re.htm>> Acesso em 18 de janeiro de 2019.

<sup>161</sup> RANGEL. Raphael Maia. 2017. *Op. Cit.* p. 3.



social de sua propriedade imposta pela Constituição Federal de 1988 como um direito fundamental de todos<sup>162</sup>.

Em construção sobre o mesmo tema, Almeida Filho<sup>163</sup> discorre sobre a rotulação que a sociedade em geral direciona a essas ocupações, conceituando-as como invasões, a fim de que sejam vistas pela sociedade como uma postura “oportunista, transgressora e criminosa” dos seus autores e isso é feito com o objetivo de “livrar a consciência da necessária preocupação social com o conhecimento da situação posta às claras”.

“Bairros de lata”, como são chamados em Portugal, ou simplesmente “Invasões” como se prefere chamar aqui no Brasil, são aglomerados de casas pobres, sem estruturas fundamentais ou urbanização, habitados por pessoas carentes, comumente localizados nas periferias dos centros urbanos. São previamente sentenciados como algo nocivo que precisa ser imediatamente removido. A própria palavra “invasão” dá o tom ao sentimento público como oportunista, transgressor ou mesmo um criminoso. E o objetivo de tal classificação e conotações é muito simples, qual seja de livrar a consciência da necessária preocupação social com o conhecimento da situação posta às claras, na frente de todos. Muito mais fácil do que se buscar compreender e/ou resolver o problema é livrar consciência da obrigação de quem com isso deve lidar...”<sup>164</sup>.

Posteriormente Almeida Filho<sup>165</sup> lembra que as ocupações irregulares ou clandestinas não são uma questão de cidades específicas, mas sim algo generalizado em basicamente todos os centros urbanos nacionais.

Ocupações irregulares ou clandestinas não são um problema localizado em uma ou outra cidade do Brasil, trata-se de uma situação presente na maioria dos centros urbanos do mundo, sendo produto, como regra, de um processo de exclusão... As ocupações irregulares não são um problema em si, são, em verdade consequência de um problema maior, qual seja, a ausência de políticas públicas permanentes planejadas, isonômicas e eficientes de moradia<sup>166</sup>.

Kazuo Nakano, professor da Universidade Federal de São Paulo<sup>167</sup>, descreveu que as ocupações irregulares, apesar de serem majoritariamente em áreas pobres do nosso país, não são exclusivas de regiões

<sup>162</sup> RANGEL. Raphael Maia. 2017. *Op. Cit.* p. 4.

<sup>163</sup> ALMEIDA FILHO, Carlos. *Análise das políticas públicas de moradia*. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2018. p. 163.

<sup>164</sup> *Ibidem*.

<sup>165</sup> *Idem*, p. 164.

<sup>166</sup> *Ibidem*.

<sup>167</sup> CBN, portal. Rio de Janeiro. RJ. 2018. *Na história do Brasil, ocupações irregulares são regra, não exceção*. Disponível em < <https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/182427/na-historia-do-brasil-ocupacoes-irregulares-sao-re.htm> > Acesso em 18 de janeiro de 2019.

degradadas, ocorrendo muitas vezes em áreas nobres- “Favelas, cortiços, palafitas, loteamentos clandestinos, ocupações. Mas também fazendas, latifúndios e condomínios de luxo”. A história da ocupação das terras urbanas e rurais no Brasil é a história da ocupação irregular. Essa é a regra, moradia legalizada é exceção.

Boa parte de Alphaville [condomínio de luxo na Grande São Paulo] é terra da União. Os condomínios de alto padrão ao redor do Lago Paranoá, em Brasília, uma boa parte deles estão irregulares. Os condomínios fechados de Goiânia são todos irregulares. Quando fizeram a quantificação das terras nos cartórios de imóveis do estado do Pará viram que a quantidade de terras registradas era duas vezes maior que o estado do Pará. Você tem uma situação de irregularidade da terra que é gigantesca no país. Você tem juízes morando em loteamentos irregulares no estado de São Paulo. Então, a ocupação irregular da terra urbana por parte do movimento de luta por moradia é um pingo<sup>168</sup>.

Apesar de as ocupações irregulares serem a regra e a moradia legalizada ser a exceção, nossa sociedade apenas rotula, discrimina e criminaliza as ocupações irregulares que envolvem as populações pobres do nosso país.

Quando um conhecido apresentador de televisão ocupou irregularmente uma área ambiental em Angra dos Reis, no estado do Rio de Janeiro<sup>169</sup>, ou quando ricos limitam acesso dos demais ao mar de Angra dos Reis, não se verifica uma grande repercussão da sociedade sobre estas ocupações irregulares<sup>170</sup>. Apesar destas práticas normalmente serem censuradas pelos órgãos de fiscalização nacional, a sociedade brasileira habitualmente tolera tais ocupações com muito mais tranquilidade do que ocorre nas ocupações irregulares efetuadas por pessoas das classes mais vulneráveis.

Ou seja, verificamos em nosso país a rotulação, discriminação e criminalização da sociedade sobre as ocupações irregulares realizadas por pessoas carentes e, no sentido oposto, a condescendência dessa mesma sociedade das ocupações irregulares realizadas por pessoas das classes mais

---

<sup>168</sup> *Ibidem*.

<sup>169</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. SP. 2011. *Luciano Huck “privatiza” praia em Angra e é multado*. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0607201119.htm>> Acesso em 18 de janeiro de 2019.

<sup>170</sup> ECO DEBATE portal. RIO DE JANEIRO. RJ. 2017. *Com 25 praias privadas, Angra dos Reis ensina como os ricos limitam o acesso dos pobres ao mar*. Disponível em <<https://www.ecodebate.com.br/2017/11/28/com-25-praias-privadas-angra-dos-reis-ensina-como-os-ricos-limitam-o-acesso-dos-pobres-ao-mar/>> Acesso em 18 de janeiro de 2019.

abastadas da sociedade. Nesse cenário, quando são ouvidas vozes criminalizando as ocupações irregulares urbanas, esses ruídos são apenas com relação às ocupações que incomodam a sociedade e não contra todas.

O seletivismo urbanístico vigora em nosso país desde o tempo do descobrimento e o discurso de ódio e repulsa de parcela da sociedade contra as ocupações irregulares efetuadas por pessoas carentes é apenas a manutenção deste seletivismo urbanístico que tende a se prolongar ainda por muito tempo<sup>171</sup>.

Em interessante artigo científico, Araújo e Coura compreendem que “na perspectiva da Teoria Operativa de Ronald Dworkin, que as ocupações promovidas pelos movimentos dos “sem-teto” a prédios públicos se classificam como formas de Desobediência Civil baseada na justiça, cujo objetivo é o desmantelamento de política considerada imoral e injusta, protegendo o direito fundamental da minoria, inclusive contra o Estado”<sup>172</sup>.

Para os autores, a ocupação de integrantes do Movimento dos “Sem Teto” que ocupam prédios públicos ou privados para se estabelecer não buscam a moradia em si, mas sim chamar atenção da sociedade para o problema da falta de moradia nos grandes centros e por isso podem ser considerados como um ato de desobediência civil sob a perspectiva de Ronald Dworkin<sup>173</sup>.

Não temos como concordar com esta conclusão, inicialmente porque o artigo não trouxe à baila nenhuma pesquisa empírica que demonstra que as ocupações não têm o viés de moradia, mas sim de atos políticos visando a desobediência civil como instrumento de luta por melhorias na área da moradia popular.

Existem diversos casos relatados por Meda, no seu livro *Direito à Moradia e Conflitos Fundiários Urbanos*<sup>174</sup> e por Carvalho em sua obra *Direito de Defesa nos Conflitos Fundiários*<sup>175</sup>, assim como pela pesquisa empírica realizada com

---

<sup>171</sup> SÃO FRANCISCO portal. SÃO PAULO. SP. 2015. *Ocupação do território brasileiro*. Disponível em <<https://www.portalsaofrancisco.com.br/historia-do-brasil/ocupacao-do-territorio-brasileiro>> Acesso em 18 de janeiro de 2019.

<sup>172</sup> ARAÚJO, Hellen Nicácio de; COURA, Alexandre de Castro. *Ocupação de prédios públicos pelos movimentos dos “sem-teto” e a desobediência civil: reflexão sobre o direito à moradia à luz do paradigma do estado democrático de direito*. Revista de Direito da Cidade. vol. 10, nº 4. ISSN 2317-7721 DOI: 10.12957/rdc.2018.34188. p. 2666.

<sup>173</sup> *Ibidem*.

<sup>174</sup> MEDA, Ana Paula. *Direito à moradia e conflitos fundiários urbanos*. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2018.

<sup>175</sup> CARVALHO, Sabrina Nasser de. *Direito de Defesa nos Conflitos Fundiários*. Lumen Juris. 2019.

mais de 1000 pessoas pelo autor desta investigação<sup>176</sup> que demonstram que, a regra é a ocupação de imóveis abandonados para estabelecer a moradia e não por um viés político para chamar a atenção das autoridades como instrumento de luta por mais investimentos em políticas públicas de moradia popular.

Não discordamos que excepcionalmente algumas ocupações ocorrem visando ecoar um ato político para chamar atenção da sociedade e do poder público dos imensos problemas de desigualdade social e de déficit de moradia nos principais centros brasileiros, mas isso é a exceção, a regra é a ocupação para moradia.

Para o autor desta pesquisa, essa conclusão precisa ficar muito clara para todos, sob pena de a sociedade associar os conflitos fundiários urbanos como decorrentes de atos políticos e não da gritante ausência de moradia para milhões e milhões de brasileiros que são esquecidos pelo Poder Público e invisíveis para a sociedade.

Desta forma, a melhor forma de definir as ocupações irregulares urbanas relevantes para este estudo é avaliar o interesse da ocupação. Caso seja para efetivar o direito à moradia digna, essa ocupação estará abrangida pelo interesse desta pesquisa. Contudo, caso a ocupação tenha interesses diversos, como, por exemplo, a criação de um ato político ou a elitização da propriedade pública, tais formas de ocupações não estarão acolhidas por este estudo. Reiteramos, mais uma vez, que a grande maioria das ocupações irregulares estudadas pelo autor deste estudo visam tão somente a efetividade da moradia digna.

## **1.6 - A equação não fecha**

Como bem colocado por Rolnik<sup>177</sup>, a população precisa viver e para viver precisa morar; contudo, na atual era de finanças todos os ativos sofreram monetarização, ou seja, foram transformados em ativos incluídos no Sistema Financeiro Mundial. A monetarização do mercado imobiliário à primeira vista parece algo positivo, porém essa primeira impressão é equivocada, pois a maior

---

<sup>176</sup> Conclusão retirada de uma pesquisa empírica realizada no período de 04 de fevereiro de 2019 à 19 de dezembro de 2019 no núcleo de Cariacica da Defensoria Pública com 1046 pessoas. Pesquisa incluída no Anexo I deste estudo.

<sup>177</sup> ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 106.

parte da nossa sociedade é excluída dos ganhos financeiros relevantes e assim não pode desfrutar dessa financeirização do mercado imobiliário e, conseqüentemente, participar do sistema, portanto a monetarização do mercado imobiliário produz exclusão, aumenta a desigualdade social e demonstra que a equação entre capital e moradia não fecha, pois apenas favorece pequena parte da sociedade.

Se todos os indivíduos precisam viver e morar. Se todos os terrenos sofreram monetarização, isto é, transformados em ativos financeiros. Se parcela relevante da sociedade não tem acesso ao capital financeiro. A correlação desses três fatos acarreta uma conclusão notória, a de que grande parcela da sociedade não terá recursos financeiros para morar e por isso ficará a sombra da sociedade.

Esta equação social poderá ser atenuada com intensas políticas públicas que efetivem o direito à moradia dessa parcela da sociedade brasileira que se encontra excluída.

Outra alternativa, muito mais relevante, contudo, mais difícil de ocorrer e que demanda tempo, é o progresso econômico da sociedade com a diminuição da desigualdade social. Por motivos óbvios a diminuição da desigualdade social, conjuntamente com a aquisição do poder econômico das populações de baixa renda, irá produzir ganhos na área de moradia, pois esta parcela da população terá recursos econômicos para pagar por sua moradia e desta forma a equação acima descrita começaria a fechar.

Essas afirmações levam a dois problemas. Primeiro que a cada ano que passa os ricos ficam mais ricos em nosso país e os pobres ficam mais pobres, ou seja, a desigualdade social aumenta ao invés de diminuir<sup>178</sup>. Segundo, com a escassez de recursos públicos, ganha musculatura o viés governamental de redução das políticas públicas de combate à pobreza<sup>179</sup>. Assim, o Brasil, ao invés de caminhar para tentar resolver os problemas habitacionais, se direciona

---

<sup>178</sup> G1. RJ. Rio de Janeiro. Agosto de 2018. *Favelas do Rio tiveram o maior crescimento territorial desde 2012*. Disponível em <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/08/29/favelas-do-rio-tiveram-o-maior-crescimento-territorial-desde-2012.ghtml>> Acesso em 11 de janeiro de 2019.

<sup>179</sup> BLOG DA CIDADANIA. SÃO PAULO. SP. 2019. *Bolsonaro causa incerteza e ameaça políticas sociais*. Disponível em: <<https://blogdacidadania.com.br/2018/12/bolsonaro-causa-incertezas-e-ameacas-as-politicas-sociais/>> Acesso em 18 de janeiro de 2019.

exatamente para o sentido oposto, ou seja, o de agravar esse cenário e com isso potencializar os problemas decorrentes das ocupações irregulares.

Uma vez que, conforme foi exposto acima, a população precisa viver e com isso precisa morar, mas se não existem espaços acessíveis para morar, nem perspectivas nesse sentido, essa parcela da população terá que atuar à margem da lei para efetivar suas habitações<sup>180</sup>.

Parte do grupo dos excluídos irá viver nas ruas, como morador de rua, mas outra parcela irá ocupar irregularmente áreas desocupadas e assim potencializar as ocupações irregulares e clandestinas<sup>181</sup>.

Diante desse cenário uma coisa parece clara para este estudo, de que não existe mágica no setor urbanístico em nossa sociedade, ou seja, ou se potencializam as políticas públicas, especialmente as direcionadas para a efetivação do direito à moradia e, concomitantemente, o Estado realiza práticas para diminuir o abismo social entre as classes, através da redução da desigualdade social, ou veremos mais do mesmo, isto é, mais ocupações irregulares e mais moradores de rua<sup>182</sup>.

A parcela mais abastada da sociedade pode não querer enxergar essa crua realidade social e assim torna invisíveis esses cidadãos, a fim de não se sentir culpada por esse descaso (se é que esta parcela da sociedade sente culpa por isso), mas o fato é que torná-los invisíveis não resolve este problema, e o

---

<sup>180</sup> ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo. Boitempo, 2015.p.101.

<sup>181</sup> Rafael Menezes defende que tão somente com a “efetivação universal do direito à moradia, independentemente de contrapartida financeira” é que a habitação deixará de fazer parte do “sistema sociometabólico existente no Brasil e ditado pelo grande capital” e dessa forma, caminharemos para efetivamente reduzir o déficit habitacional retirando as pessoas das ruas e as que se encontram abaixo do nível de pobreza e as encaminhado para uma moradia digna. (MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. *Crítica do Direito à Moradia e das Políticas Habitacionais*. Lumen Juris. 2017, p. 228).

<sup>182</sup> Em pesquisa realizada pelo então Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome em abril de 2018 fez uma fotografia social do morador de rua em nosso país. O autor desta pesquisa entende que tais dados são de suma importância para quebrar dois preconceitos da nossa sociedade. O primeiro de que o morador de rua não trabalha, fato inverídico comprovado em termos empíricos, e o segundo de que o morador de rua vive como pedinte ou mendigo, outro fato inverídico comprovado empiricamente. Nesse sentido: “A população em situação de rua é composta, em grande parte, por trabalhadores: 70,9% exercem alguma atividade remunerada; Dessas atividades destacam-se: catador de mercadorias recicláveis (27,5%), flanelinha (14,1%), construção civil (6,3%), limpeza (4,2%) e carregador/estivador (3,1%); Apenas 15,7% das pessoas pedem dinheiro como principal meio para a sobrevivência. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua*. Abril de 2018. Disponível em: <[http://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/sum%C3%A1rio\\_executivo\\_pop\\_rua\\_pesq\\_censo\\_MDS.pdf](http://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/sum%C3%A1rio_executivo_pop_rua_pesq_censo_MDS.pdf)> Acesso em 08 de abril de 2020).

pior, pode apenas estancar a sangria até um momento em que este problema social venha a explodir; nesse momento não será mais possível torná-los invisíveis, pois o problema será de tamanha dimensão que terá que ser resolvido. Contudo, neste momento, as consequências serão muito mais drásticas e penosas para toda a sociedade<sup>183</sup>.

Após ser efetivada uma ocupação irregular ou clandestina o Estado tem o dever de fazer um levantamento social, a fim de identificar todas as famílias que se encontram na referida ocupação. Após, deve procurar minorar as consequências da ocupação irregular com a efetivação de políticas de governo<sup>184</sup>.

Almeida Filho<sup>185</sup> destaca que o Estado deverá efetivar uma nova concepção de poder público e assim substituir as políticas transitórias de governo com intuito midiático e passar a adotar política de estado preconcebida e permanente, onde o enfoque social não seja tido como periférico e midiático, mas sim, voltado para a concretização de políticas sociais com um viés de redução das desigualdades sociais.

Ou seja, através do levantamento controlado e técnico o poder público terá condições de verificar a conjuntura social e a origem das pessoas, permitindo, assim, caminhar com acerto as medidas coletivas para a consagração dos direitos fundamentais em choque, sem a implementação de qualquer retrocesso social<sup>186</sup> nem a concessão de vantagens indevidas para

---

<sup>183</sup> Nesse sentido: “A cidade é tanto um lugar de movimentos de classe como a fábrica e precisamos aumentar nossa visão pelo menos a esse nível e a essa dimensão da organização e prática política, em aliança com a vasta gama de movimentos rurais e camponeses, se alguma grande aliança para a mudança revolucionária está para ser construída”. (HARVEY, David. *O enigma do Capital e as Crises do Capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2012, p. 197).

<sup>184</sup> A referência ao Estado neste parágrafo necessita da sua conceitualização, assim para Miguel Reale, Estado é “a organização do poder, ou, por outras palavras, que é a sociedade ou Nação organizada numa unidade de poder, com a distribuição originária e congruente das esferas de competência segundo campos distintos de autoridade”. (REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. Saraiva. 27ª ed. 2013. p. 189).

<sup>185</sup> ALMEIDA FILHO, Carlos. 2018. *Op. Cit.* p. 165.

<sup>186</sup> Para muitos juristas a constituição federal de 1988 positivou implicitamente o princípio da proibição do retrocesso social. Nesse sentido: “a vedação ao legislador de suprimir, pura e simplesmente, a concretização de norma constitucional que trata de núcleo essencial de um direito fundamental social, impedindo a sua fruição, sem que sejam criados mecanismos equivalentes ou compensatórios” é o principal objetivo deste princípio. (DERLI, Felipe. *O Princípio da Proibição do Retrocesso Social na Constituição de 1988*, Rio de Janeiro, Renovar, 2007, p 298).

aqueles que não merecem a tutela estatal; talvez, assim, a equação comece a se fechar<sup>187</sup>.

### 1.7 – Do permanente conflito de interesses e propósitos

Nas cidades contemporâneas vive-se em permanente conflito de interesses e de propósitos, tanto relacionado a temas importantes do dia a dia quanto com relação a amenidades. Esses conflitos permanentes que reinam nas cidades contemporâneas existem ainda que haja uma grande justiça social entre as classes que habitam tais cidades, porém esses conflitos são potencializados nas cidades contemporâneas que possuem intensa desigualdade social, como é o caso das principais metrópoles do Brasil<sup>188</sup>.

Quanto à existência desses conflitos em cidades contemporâneas, Ana Paula Meda fez um relato enriquecedor.

Já se observou que a cidade pode ser interpretada como centro de poder em reciprocidade à segregação socioespacial e, mais do que isso, as urbes concentram inúmeros interesses divergentes que tendem em conflitos quanto mal resolvidos em princípio. Porém, ainda que a existência de conflitos seja natural, primeiramente pela natureza humana e, também, pela aglomeração de várias pessoas diferentes que precisam viver em um lugar comum, os conflitos são reforçados pelas discrepâncias de renda e desigualdades materiais, artificialmente alimentadas pelo sistema político-econômico vigente. Na concepção da modernidade líquida em âmbito urbano de Bauman entende as cidades contemporâneas como campos de batalha com encontros, desencontros e afrontas na tentativa de se alcançar uma solução satisfatória ou, ao menos, provisória ao conflito. Com isso, trata-se de um “confronto geral” que direciona a dinâmica das cidades<sup>189</sup>.

Os interesses divergentes em uma cidade contemporânea são tão intensos que provavelmente jamais serão eliminados, ou seja, são campos de batalha em que os indivíduos duelam sua visão de mundo e suas intenções uns

---

<sup>187</sup> ALMEIDA FILHO, Carlos. 2018. *Op. Cit.* p. 166.

<sup>188</sup> A justiça social identificada neste parágrafo tem consistente correlação com a justiça distributiva, que segundo Telles Junior ocorre “quando na operação da justiça convencional, a pessoa que deu ou fez é o Poder Público, e as pessoas que retribuem o que lhe é dado ou feito, como o pagamento do imposto ou taxa correspondente, são pessoas privadas (pessoas físicas e pessoas jurídicas privadas), a justiça é chamada de distributiva. São da justiça distributiva, por exemplo, as operações realizadas pelo Poder Público, ao oferecer à população os denominados ‘serviços públicos’ mediante o pagamento dos tributos correspondentes”. (TELLES JUNIOR. Goffredo. Iniciação na ciência do Direito. 4ª edição revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 238).

<sup>189</sup> MEDA, Ana Paula. 2018. *Op. Cit.* p. 69.



contra os outros; neste cenário é utópico acreditar que os conflitos podem ser eliminados. Tendo ciência disso, é razoável buscar que os conflitos sejam mitigados, isto é, que fiquem em um grau admissível de incidência.

Desta forma, um dos objetivos deste estudo é encontrar meios factíveis para que os conflitos fundiários nas cidades contemporâneas fiquem em níveis toleráveis.

Uma das primeiras premissas que podemos constatar é que em um país emergente como o Brasil nossas metrópoles não permitem aos pobres o direito de ter um lugar digno para morar. Por mais dura que seja esta conclusão ela é verdadeira e realista.

A análise econômica da força de trabalho é lastreada em duas premissas: a primeira, de que a propriedade privada do solo urbano pressupõe a posse de uma renda como requisito indispensável à ocupação do solo urbano, e a segunda, que a aquisição dessa renda não é compartilhada com todos, pois o modelo econômico visa manter uma parte da força de trabalho em reserva. Logo, se parte da força de trabalho encontra-se na reserva, essa parcela da sociedade não pode ter acesso à posse do solo urbano, pois não tem renda para obter essa posse.

Assim, segundo Singer<sup>190</sup>, esta parcela da população, excluída pela perversa análise econômica da terra, irá habitar locais onde os direitos de propriedade não vigoram de forma efetiva, por questões fáticas, como glebas vazias, terras em inventário, áreas públicas desocupadas, produzindo assim as invasões de terra e constituindo os mocambos e as favelas.

Nesse sentido, Singer:

a cidade capitalista não tem lugar para os pobres. A propriedade privada do solo urbano faz com que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do solo urbano. Mas o funcionamento normal da economia capitalista não assegura um mínimo de renda a todos. Antes, pelo contrário, este funcionamento tende a manter uma parte da força de trabalho em reserva, o que significa que uma parte correspondente da população não tem meios para pagar pelo direito de ocupar um pedaço do solo urbano. Esta parte da população acaba morando em lugares em que, por alguma razão, os direitos da propriedade privada não vigoram: áreas de propriedade pública, terrenos em inventário, glebas mantidas vazias com fins

---

<sup>190</sup> SINGER, Paul. *O uso do solo urbano na economia capitalista*. In: MARICATO, Erminia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 2 ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

especulativos, etc., formando as famosas invasões, favelas mocambos<sup>191</sup>.

O direito social à moradia incorporada ao artigo 6º da Constituição Federal de 1988 pela emenda constitucional nº 26 de 14 de fevereiro de 2000 positivou não apenas o direito dos indivíduos que residem no Brasil a ter uma morada, mas sim que esta morada seja digna.

Sob esse ponto de vista é razoável questionar que as favelas, mocambos, guetos, malocas dentre outros conjuntos de habitações populares, que não possuem as mínimas condições de vida adequada, não efetivam o direito constitucional a moradia.

Tais formas aviltantes de habitação popular no Brasil, que se tornaram corriqueiras em nosso país, por diversas razões, mas em especial pela profunda desigualdade social, não positivam o direito social à moradia, pois este direito, para ser positivado, necessita que a moradia seja digna e tais habitações estão bem distantes da dignidade buscada pelo constituinte.

Segundo Gazola<sup>192</sup>, “a moradia digna implica a construção de um espaço psicológico e humano, pois a pessoa estabelece uma relação de troca com o ambiente o qual frequenta”

Não é possível admitir que em uma favela que não possui sequer o saneamento básico esta morada seja considerada como digna pela nossa sociedade, pois esta construção não dispõe de um espaço psicológico e humano para seus moradores, violando assim as mais basilares funções sociais da cidade<sup>193</sup>.

Com relação ao direito à moradia, Nolasco<sup>194</sup> apresentou um conceito singelo marcado por três características importantes: a necessidade da posse coletiva exclusiva do imóvel por certo período de tempo; a possibilidade de

---

<sup>191</sup> *Ibidem*.

<sup>192</sup> GAZOLA, Patrícia Marques. *Construção do direito à moradia digna: teoria e prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 113.

<sup>193</sup> Nesse sentido Moura “As funções sociais da cidade são voltadas para atender os interesses do grupo social urbano na forma a garantir condições dignas de vida, essa pluralidade de funções por vezes guarda intensa litigiosidade e pode gerar variados complexos conflitos urbanos que surgem quando uma for antagonizada por outro”. MOURA, Emerson Affonso da Costa. Estado, Funções e Cidade. In Funções Sociais da Cidade. Teoria e Espécies à Luz da Constituição Federal de 1988. Orgs. MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino Azevedo e MOTA, Maurício Jorge Pereira da. Lumen Juris. 2020. p.21.

<sup>194</sup> NOLASCO, Loreci Gottchalk. *Direito fundamental à moradia*. 1ª ed. São Paulo: Editora Pilares, 2008. p 88.

proteção desta posse contra anormalidades; e pela presença de condições mínimas para a prática dos atos elementares da vida.

O direito à moradia consiste na posse coletiva exclusiva e, com duração razoável, de um espaço onde se tenha proteção contra a intempérie e, com resguardo da intimidade, as condições para a prática dos atos elementares da vida: alimentação, repouso, higiene, reprodução, comunhão. Trata-se de direito *erga omnes*. Nesse sentido, moradia é o lugar íntimo de sobrevivência do ser humano, é o local privilegiado que o homem normalmente escolhe para alimentar-se, descansar e perpetuar a espécie. Constitui o abrigo e a proteção para si e os seus; daí nasce o direito à sua inviolabilidade e à constitucionalidade de sua proteção.

A presença dessas três características conjuntamente faz florescer o direito à moradia e com isso distanciá-lo da compreensão de que o direito à moradia seria simplesmente o direito de habitar um lugar físico sem a necessidade de outros elementos internos.

Logo, nos milhares de aglomerados subnormais existentes em nosso país é razoável compreender que o direito à moradia não está sendo exercido como direito social de moradia, mas apenas como um dos elementos desse direito que é ter posse coletiva de um imóvel.

Importante ressaltar que a moradia em aglomerados subnormais está longe de ser exceção em nosso país e a cada década que passa torna-se a regra para as populações mais pobres da nossa sociedade, especialmente nas grandes metrópoles do Brasil.

A título de exemplificação do disposto acima, podemos verificar que de acordo com o censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística<sup>195</sup> o Brasil possuía naquele censo cerca de 11.4 milhões de pessoas vivendo em aglomerados subnormais, sendo encontradas 6329 favelas ou habitações similares em todo o país localizadas em 323 dos 5565 municípios brasileiros<sup>196</sup>.

No censo 2010 do IBGE ficou demonstrado que 6% da população brasileira viviam em aglomerados subnormais<sup>197</sup>.

---

<sup>195</sup> IBGE. Censo Demográfico 2010. *Características da População e dos Domicílios*. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd\\_2010caracteristicas\\_populacao\\_domicilios.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd_2010caracteristicas_populacao_domicilios.pdf)> Acesso em 13 de janeiro de 2020.

<sup>196</sup> EXAME. *São Paulo é metrópole com mais moradores de favelas no Brasil, segundo IBGE*. 2011. Disponível em <<https://exame.abril.com.br/brasil/sao-paulo-e-metropole-com-mais-moradores-de-favelas-do-brasil-segundo-o-ibge/>> Acesso em 16 de janeiro de 2019.

<sup>197</sup> EXAME. SP. São Paulo. 2018. *Desigualdade de renda para de cair e pobreza cresce no Brasil* disponível em <<https://exame.abril.com.br/economia/desigualdade-de-renda-para-de-cair-e-pobreza-cresce-no-brasil-diz-oxfam/>> Acesso em 11 de janeiro de 2019.

Contudo, os números atuais são ainda piores do que os obtidos pelo Censo 2010 do IBGE, pois a crise econômica que atolou o Brasil nessa década acarretou no aumento substancial da quantidade de aglomerados subnormais existentes em nosso país<sup>198</sup>.

Importante ter em mente que existe diferença, em especial no campo sociológico e cultural, de um assentamento irregular e precário para uma favela, assim como de um aglomerado habitacional para uma favela, uma vez que para a constituição de uma favela é necessário a criação de um microssistema próprio e organizado através da identidade territorial das pessoas que compõem o lugar, assim como de outros fatores relevantes para um microssistema sociocultural próprio, organizado a partir de uma identidade territorial, fonte de um complexo de instituições locais que estabelecem interações particularizadas com as instituições da cidade<sup>199</sup>.

Nesse sentido é equivocado dispor que as ocupações irregulares organizadas são semelhantes às favelas, pois no início de uma ocupação irregular ainda não foi formado esse microssistema sociocultural próprio. Logo, a constituição de uma favela seria o progresso social e cultural de uma ocupação irregular organizada.

### **1.8- Histórico de normatização sobre os conflitos fundiários urbanos**

Para finalizar este capítulo, o autor desta investigação optou por descrever os principais atos normativos existentes no ordenamento jurídico nacional que buscam soluções pacíficas para os conflitos fundiários urbanos.

O principal deles é o que criou a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, prevista na Resolução

---

<sup>198</sup> G1. RJ. Rio de Janeiro. Dezembro de 2018. *Em 1 ano, aumenta quase 2 milhões o número de brasileiros e situação de pobreza, diz IBGE*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/12/05/em-1-ano-aumenta-em-quase-2-milhoes-numero-de-brasileiros-em-situacao-de-pobreza-diz-ibge.ghtml>> Acesso em 18 de janeiro de 2019.

<sup>199</sup> SANTOS, Fernando Burgos Pimentel dos. *A atuação dos governos locais na redução das desigualdades socioeconômicas*. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas. Tese de Doutorado. 2013. p. 155.

Recomendada n. 87 de 2009 do Conselho das Cidades que prescreveu uma série de princípios para buscar solucionar os conflitos fundiários<sup>200</sup>.

Os principais princípios são: 1.o direito constitucional à moradia; 2.o cumprimento da função social da propriedade e da cidade; 3. a primazia da responsabilidade do Estado na estruturação e implementação da política de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos nas esferas federal, estadual e municipal; 4. soluções pacíficas e negociadas para situações de conflitos fundiários urbanos; incluímos também como estratégias alternativas para soluções dos conflitos: 5. educação em direitos; 6. criação de comissões públicas de mediação e de negociação; 7. implementação dos instrumentos da democracia participativa; 8. reconhecimento da legitimidade das organizações, instituições, movimentos, redes e fóruns representativos de comunidades e grupos sociais vulneráveis que atuam nas cidades para participarem dos processos de mediação e negociação dos conflitos fundiários<sup>201</sup>.

A aplicação desses princípios é importante, pois de acordo com pesquisa realizada em 2012 pelo então Ministério das Cidades, o número de denúncias sobre Conflitos Fundiários Urbanos cresceu aproximadamente 200% a partir de 2009<sup>202</sup>.

De acordo com dados obtidos pelo então Ministério das Cidades na pesquisa sobre os conflitos fundiários, os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais concentram os casos mais complicados, uma vez que as comunidades em conflito se tornam muito organizadas e assim se tornou difícil avançar em negociações harmonizadas.

Os conflitos fundiários urbanos mais violentos se concentram em Manaus “No estado do Amazonas, a irregularidade fundiária é muito alta. A sociedade civil não é tão organizada, há muitos despejos que não chegam ao nosso conhecimento porque a comunidade não denuncia”<sup>203</sup>.

---

<sup>200</sup> Resolução Recomendada nº 87 de 09 de dezembro de 2009 que instituiu no âmbito do Ministério das Cidades a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.

<sup>201</sup> *Ibidem*.

<sup>202</sup> CARTA CAPITAL. *Denúncias de conflitos fundiários crescem 200% em três anos no Brasil*. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/denuncias-de-conflitos-fundiarios-cresceram-200-em-tres-anos/>> Acesso em 01 de março de 2020.

<sup>203</sup> *Ibidem*.

Além disso, segundo o assessor técnico do então Ministério das Cidades, Arquimedes Belo Paiva, “os conflitos fundiários urbanos se caracterizam por populações de baixa renda lutando por manter espaço na cidade” e destaca o sucesso ocorrido na ocupação em Barra do Piraí, onde foi feito um acordo de cooperação técnica entre os populares que ocuparam o imóvel e o dono do terreno, que é o exército brasileiro<sup>204</sup>.

Conjuntamente com a Resolução Recomendada nº 87 existem importantes atos que são relevantes para completar a ponte que será descrita no capítulo final desta pesquisa sobre as práticas alternativas efetivas em nosso país para a composição de conflitos fundiários urbanos que inspiram esta pesquisa.

Cabe ressaltar que apesar de boa construção normativa, os atos normativos que serão destacados a seguir possuem resultados efetivos aquém do esperado<sup>205</sup> na concretização da paz social e resolução dos seus conflitos<sup>206</sup>.

**Resolução do Conselho das Cidades nº 31 de 18 de março de 2005** propôs a realização de um amplo debate entre o Poder Judiciário, o Conselho das Cidades e instituições que têm presença junto ao desenvolvimento urbano dos grupos envolvidos visando discutir questões relacionadas a remoções e deslocamentos de grande impacto. Também propôs a criação do Comitê de Planejamento Territorial Urbano visando mapear os conflitos fundiários urbanos e identificar os problemas existentes em cada conflito<sup>207</sup>.

**Resolução Recomendada nº 50, de 2 de abril de 2008**, realizou diversas recomendações que buscam implementar diversos elementos na Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, como, por exemplo, a identificação, cadastramento e acompanhamento dos conflitos

---

<sup>204</sup> *Ibidem*.

<sup>205</sup> A opinião do autor desta investigação assim se posiciona, pois, em 2020 vivemos um recorde de pessoas sem moradia em nosso país. (Fonte: Disponível em <<https://g1.globo.com/economia/noticia/brasil-tem-69-milhoes-de-familias-sem-casa-e-6-milhoes-de-imoveis-vazios-diz-urbanista.ghtml>> Acesso em 16 de fevereiro de 2020).

<sup>206</sup> O Brasil, efetivamente, pouco tem avançado na criação e implementação de mecanismos e políticas que enfrentem o grave problema dos conflitos fundiários urbanos. (MARTINS, Jorge Lucien Munchen. SCHAVSBERG, Benny. *Conflitos Fundiários Urbanos*. Enanpur. Natal. 2019. p. 15).

<sup>207</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Disponível em <<https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-31-2005.pdf>> Acesso em 16 de fevereiro 2020.

fundiários urbanos junto ao Ministério da Cidade<sup>208</sup>. Além disso, foram feitas diversas recomendações para estimular a cultura da negociação através da capacitação dos mediadores e monitorar os acordos realizados<sup>209</sup>.

**Resolução nº 54 do Conselho Municipal de Habitação do Município de São Paulo de 25 de agosto de 2011** instituiu a Comissão Permanente no âmbito do Conselho Municipal de Habitação para atuar no apoio aos envolvidos em conflitos fundiários urbanos, buscando alternativas pacíficas para solução do problema visando a moradia digna. Em suma, esta comissão buscará o diálogo e a negociação entre as partes a) afetadas pelo conflito, instituições e órgãos públicos das três esferas da federação e entidades da sociedade civil vinculados ao tema, com o objetivo de alcançar soluções pacíficas nos conflitos fundiários urbanos, buscando garantir o direito à moradia digna e adequada e buscando impedir a violação dos direitos humanos; b) ações articuladas e coordenadas no âmbito dos três entes federativos, na recepção e resolução de situações de conflitos fundiários urbanos; c) o acolhimento e análise das solicitações dos grupos sociais vulneráveis que se encontram em situação de conflitos fundiários urbanos, conferindo o encaminhamento pertinente; d) apoiar e colaborar com outros atores na sua atuação em situações de conflitos fundiários urbanos<sup>210</sup>.

**Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos**, da Secretaria Nacional de Cidadania. Esta resolução cria diretrizes gerais para a resolução de conflitos fundiários urbanos e rurais e métodos de mediação como I - Reconhecer a desigualdade das partes envolvidas nos litígios; II - Destinar prioritariamente terras públicas devolutas à finalidade da reforma agrária, titulação de territórios tradicionais e regularização fundiária de interesse social, urbana e rural; III - Aplicar o princípio constitucional da razoável duração aos processos de demarcação de terras indígenas, de titulação de quilombos, de desapropriação para fins de reforma agrária, de

---

<sup>208</sup> Atualmente o Ministério da Cidade foi integrado ao Ministério do Desenvolvimento Regional.

<sup>209</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Resoluções Recomendadas. Disponível: <https://www.cidades.gov.br/saneamento/proeesa/biblioteca-virtual/117-conselho-das-cidades/resolucoes-concidades/1638-resolucoes-recomendadas> Acesso em 16 de fevereiro de 2020.

<sup>210</sup> RESOLUÇÃO CMH Nº54, de 25 de agosto de 2011. *Aprova a criação, no âmbito do Conselho Municipal de Habitação, de Comissão Permanente para atuar na Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos na Cidade de São Paulo*. Disponível: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/res\\_cmh\\_54\\_141538670\\_0.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/res_cmh_54_141538670_0.pdf) Acesso em 16 de fevereiro de 2020.

reconhecimento de direitos de povos e comunidades tradicionais e de regularização fundiária de interesse social;IV - Garantir o respeito aos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, assegurando assistência jurídica integral gratuita aos grupos em situação de vulnerabilidade;V- Realizar e publicar levantamento estatístico de demandas judiciais relacionadas a conflitos coletivos, catalogando as experiências de autocomposição conduzidas pelo judiciário;VI - Disponibilizar gratuitamente os registros públicos imobiliários às partes envolvidas, aos órgãos e às instituições públicas com atuação relacionada à questão fundiária;VII - Elaborar cadastro unificado, com acesso universal, das propriedades públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta com indicação expressa da finalidade, uso atual efetivo e indicação dos imóveis rurais e urbanos não afetados;VIII - Primar pela agilidade do acesso à terra, à moradia, e à regularização fundiária:(a) em terras públicas, por intermédio de processos administrativos céleres e adequados, destinados ao atendimento de grupos que demandem proteção especial do Estado;(b) em propriedades particulares, devendo o Estado tomar todas as medidas para transferência de domínio, locação social ou outras medidas pertinentes<sup>211</sup>.

---

<sup>211</sup> BRASIL. Resolução nº 10 de 17 de outubro de 2018.Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos.



## Capítulo 2 – A ATRIBUIÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA POR MEIO DE INTERVENÇÕES INSTITUCIONAIS AUTÔNOMAS PARA UM REDIMENSIONAMENTO DO SEU PAPEL POLÍTICO-JURÍDICO-SOCIAL

*Não haverá justiça mais próxima dos cidadãos se os cidadãos não se sentirem mais próximos da justiça.*

**Boaventura de Souza Santos<sup>212</sup>**

### 2.1 – Acesso à Justiça<sup>213</sup>

O acesso à justiça<sup>214</sup> se correlaciona intimamente com a Teoria do Contrato Social, que é o alicerce máximo entre o Estado e a sociedade<sup>215</sup>. Para Hobbes, a transição do estado da natureza para a sociedade civil foi feita através da elaboração do Contrato Social que acarretou a criação do Estado<sup>216</sup>. Para ele essa relação, para ser harmônica, necessita da efetivação pelo Estado de

---

<sup>212</sup>Boaventura de Sousa Santos (São Pedro de Alva, Quintela, 15 de Novembro de 1940) é um Professor Catedrático Jubilado da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

<sup>213</sup> “A Justiça, por ser tema complexo e exaustivo continua com definição aberta e em plena evolução, de tal forma que, quanto mais complexas as relações interpessoais, mais modificações se vão implementando e se incorporando à sua noção. Pode-se observar que o conceito de Justiça muda de uma sociedade para outra, moldando-se às necessidades desta: a sociedade sofre transformações, assim como a ideia de justiça e o acesso a esta” (SILVA, Adriana dos Santos. *Acesso à justiça e arbitragem: um caminho para a crise do judiciário*. São Paulo: Monole. 2005. p.820.

<sup>214</sup> É importante também dispor sobre o conceito de justiça apresentado por Hans Kelsen que o autor desta investigação entende bem pertinente com esta pesquisa. “A justiça é, portanto, a qualidade de uma conduta humana específica, de uma conduta que consiste no tratamento dado a outros homens. O juízo segundo o qual uma tal conduta é justa ou injusta representa uma apreciação, uma valoração da conduta. A conduta que é um fato da ordem do ser existente no tempo e no espaço é confrontada com uma norma de justiça que constitui um *dever ser*. O resultado é um juízo exprimido que a conduta é tal como - segundo a norma de justiça o *dever ser*, isto é, que a conduta é valiosa, tem um valor de justiça positivo, ou que a conduta não é como – segundo a norma de justiça – deveria ser, porque é o contrário do que deveria ser, isto é, que a conduta é desvaliosa, tem um valor de justiça negativo. Por outras palavras: o que é avaliado, o que pode ser valioso ou desvalioso tem um valor positivo ou negativo é a realidade”. (KELSEN, Hans. *O problema da justiça*. 5ª edição. Tradução: João Batista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2011, p.3).

<sup>215</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios institucionais da defensoria pública*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 1.

<sup>216</sup>Para Thomas Hobbes o projeto de humanidade é pautado em disputas, ele visualiza o Contrato Social como um diálogo que envolve a contradição de ideias entre o humano conflituoso – como fruto do meio em que nasceu – e o poder em mudar esse meio advindo do acordo com um Estado totalitário. Essa instituição pautada no totalitarismo foi nomeada por ele como *Leviatã*, em referência a um monstro marinho da mitologia fenícia. (MALMESBURY, Thomas Hobbes. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva).

direitos sociais destinados à sociedade, entre eles a efetividade do acesso à justiça<sup>217</sup>.

Um das primeiras definições sobre o significado do termo Justiça que temos conhecimento foi feita por Aristóteles e trouxe como fundamento o princípio da igualdade proporcional ao dispor que “dar a cada um o que lhe pertence”<sup>218</sup>.

Analisando o termo Justiça na contemporaneidade, como bem destacado por Oliveira Neto na obra que busca dissecar a origem do termo Justiça, as principais teorias são divididas em “duas grandes vertentes: 1ª) A ideia de justiça relacionada diretamente com a equidade; 2ª) A ideia de justiça ligada ao conceito de bem-estar”<sup>219</sup>.

A primeira vertente da Justiça como equidade é lastreada na obra “Uma Teoria da Justiça” de John Rawls e a segunda vertente relacionada à ideia de bem-estar é lastreada nas obras “A virtude soberana” e “Justiça para porcos espinhos” de Ronald Dworkin<sup>220</sup>.

Chiovenda, em 1906, preocupado com os ideais liberais que estavam estimulando alguns códigos processuais do século XIX se questionava como o processo civil poderia proteger os pobres e deserdados<sup>221</sup>. E pregava que o processo deveria se preocupar com a proteção do homem frágil e inculto<sup>222</sup>.

Barbosa Moreira, em um artigo de 1992 sobre assistência jurídica, destacou a existência de uma “forte demanda reprimida” da parcela mais vulnerável da nossa sociedade para ter acesso à justiça, seja por falta de

---

<sup>217</sup> Para Tércio Sampaio Ferraz Jr. “A justiça é ao mesmo tempo o princípio racional do sentido do jogo jurídico e seu problema significativo permanente. Ao criar normas, interpreta-las, fazê-las cumprir a justiça (em seu aspecto material) é o problema que deve ser enfrentado, como num jogo de futebol, em que o objetivo é atingir o gol. Como, porém, no futebol só há jogo se houver onze jogadores de cada lado, um campo conforme certas medidas, de certo tamanho, assim também a produção, a aplicação e a observância do direito estão delimitadas pelo princípio formal da igualdade proporcional a partir do que o jogo se identifica como jurídico: a justiça formal não pertence ao jogo, mas é o limite do jogo. Se dentro desses limites, porém, o jogo é justo ou injusto, isto é problema da justiça material, de seus princípios éticos e de sua moralidade. (FERRAZ JR. Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão e dominação*. 8ª edição. São Paulo: Atlas, 2015, p. 321).

<sup>218</sup> OLIVEIRA NETO, Emérito Silva de. *Fundamentos do Acesso à Justiça. Conteúdo e Alcance da Garantia Fundamental*. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2016. p.215.

<sup>219</sup> *Idem*. Op. Cit. p. 216.

<sup>220</sup> *Ibidem*.

<sup>221</sup> Isso mostra como no início do século XX a preocupação com o acesso à justiça, especialmente do ponto de vista econômico já atormentava um dos principais processualistas já existentes.

<sup>222</sup> CHIOVENDA. Giuseppe. *Le riforme processuale e le correnti del pensiero moderno*. In: *Saggi di direto processuale*. Milano: Giuffrè, 1993, 1º vol., p. 379-381.

informação quanto aos direitos que faz jus, seja pela ineficiência do aparato estatal a fornecer este acesso<sup>223</sup>.

Para o autor desta investigação o sentimento que Barbosa Moreira teve ao escrever o mencionado artigo em 1992 sobre as dificuldades da parcela mais vulnerável da sociedade brasileira ao acesso à justiça, não refletem mais a realidade em 2021<sup>224</sup>.

Passados 29 anos do artigo de Barbosa Moreira, alguns passos foram dados no sentido da efetivação do acesso à justiça, especialmente pelo fortalecimento da Defensoria Pública. Entretanto, muitos passos ainda têm que ser dados<sup>225</sup> e o autor deste estudo acredita estar caminhando no sentido dessa efetivação, especialmente para as camadas mais vulneráveis da nossa sociedade<sup>226</sup>.

---

<sup>223</sup> BARBOSA MOREIRA. José Carlos. O direito à assistência jurídica: evolução no ordenamento jurídico brasileiro de nosso tempo. Revista de Processo, Revista dos Tribunais, vol. 67, jul. 1992, p.124-125.

<sup>224</sup> “Há entre nós, no que concerne à vida jurídica, e particularmente nos estratos mens favorecidos da sociedade, uma demanda reprimida, uma enorme quantidade de prestações que não chegam a ser pedidas, de pleitos que não se formulam, de atos que não se praticam. O fenômeno tem causas numerosas e variadas. Uma delas, bastante óbvia, é a falta de informação: não poucos, pelo país afora, simplesmente ignoram que têm determinados direitos e que, se algum for lesado ou ameaçado de lesão, é possível reclamar do Estado uma providência reparadora ou acautelatória.” (BARBOSA MOREIRA. José Carlos. *O direito à assistência jurídica: evolução no ordenamento jurídico brasileiro de nosso tempo*. Revista de Processo, Revista dos Tribunais, vol. 67, jul. 1992, p.124).

<sup>225</sup> Um ponto que merece bastante atenção para o efetivo acesso à justiça e a longa duração dos processos no Brasil. Foi incluída pela Emenda Constitucional nº 45/2004 o inciso LXXVIII no artigo 5º do texto constitucional assegurando a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade processual tanto no âmbito judicial quanto administrativo. Não obstante a esta inclusão constitucional o temor de Rui Barbosa na famosa oração dos moços realizada aos bacharelados da USP em 1920 continua muito viva e atual, conforme podemos verificar, “Mas justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta”.(BARBOSA, *Rui. Rui Barbosa: escritos e discursos seletivos*. 1. Ed. 3. Reimpressão, Rio de Janeiro. Nova Aguilar, 1997).

<sup>226</sup> Apesar do acesso à justiça nas camadas mais vulneráveis da nossa sociedade ter evoluído nas últimas décadas, ainda existem desigualdades estruturais que impedem seu fortalecimento substancial. Para Maria Tereza Sadek uma das razões está no próprio Poder Judiciário. “Resulta desse quadro um grave desequilíbrio, caracterizado pela distinção entre, de um lado, os que litigam em demasia, os que conhecem quais são seus direitos e sabem como demandá-los e, por outro, os que sequer conhecem e não reclamam seus direitos. O ingresso no Poder Judiciário contribuiria, dessa forma – por contraditório que possa parecer -, para acentuar as distâncias de natureza social e econômica, atuando como mais um elemento dentro os propulsores da situação qualificada como de desigualdades cumulativas. (SADEK, Maria Tereza Aina. *Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos*. Revista da Universidade de São Paulo, São Paulo, n; 101, p. 60, março- maio 2014).

Em artigo de 2006 Marinoni<sup>227</sup> descreveu seu sentimento sobre a necessidade de efetivação do acesso à justiça, esclarecendo que sua concretização busca, acima de tudo, a luta por uma organização mais justa e democrática<sup>228</sup>.

E foi além, ao concluir que “é evidente que não adianta outorgar direitos a técnicas processuais adequadas e não permitir que o processo possa ser utilizado em razão de óbices econômicos”<sup>229</sup>.

Para o autor desta investigação o sentimento defendido por Marinoni reflete bem os dias atuais, pois apesar do acesso à justiça ter se tornado ponto central de inúmeros debates entre estudiosos do direito e ter florescido em nossa sociedade, é pacífico que ainda existe muito espaço a caminhar até sua efetiva concretização<sup>230</sup>.

Rodrigo Mazzei com costumeira técnica definiu que: “o acesso à Justiça ocorre quando o Estado dá mecanismos para que seja proferida uma decisão justa, tanto judicialmente quanto extrajudicialmente”<sup>231</sup>.

Nesse mesmo sentido são as lições de J.J. Gomes Canotilho, pois para ele “o acesso à justiça é um acesso materialmente informado pelo princípio da igualdade de oportunidades”<sup>232</sup>.

Kazuo Watanabe definiu como “acesso à ordem jurídica justa” essa forma de enxergar o acesso à justiça que não se limita ao acesso ao Poder Judiciário<sup>233</sup>.

Em uma pesquisa empírica realizada perante quatro Defensores Públicos na cidade do Rio de Janeiro – dois da DPERJ e dois da DPU -, especificamente

---

<sup>227</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. *Teoria geral do processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p.462-463.

<sup>228</sup> “direito de acesso à justiça não é apenas necessário para viabilizar a tutela dos demais direitos, como imprescindível para uma organização mais justa e democrática.” (MARINONI, Luiz Guilherme. *Teoria geral do processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p.462).

<sup>229</sup> *Idem*, p. 186.

<sup>230</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. *Defensoria Pública na Constituição Federal*. Rio de Janeiro. Forense. 2007. p. 13.

<sup>231</sup> Afirmação feita pelo professor Rodrigo Reis Mazzei no dia 28 de abril de 2020 na posição de membro da banca avaliadora da defesa da dissertação do aluno Patrick Souto no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade Federal do Espírito Santo.

<sup>232</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 7. Ed. Coimbra: Almedina, 2003, p.501.

<sup>233</sup> WATANABE, Kazuo. *Acesso à justiça e sociedade moderna*. In: GRINOVER. Ada Pellegrini. DINAMARCO. Cândido Rangel. WATANABE, Kazuo. (coords) *Participação e Processo*. São Paulo. Revista dos Tribunais. 1988. p. 126.

no campo da moradia urbana, foi concluído, dentre outras coisas, que “o acesso à justiça não é sinônimo de acesso ao judiciário”<sup>234</sup>.

Além disso, a privação de direitos a um cidadão implica na sensação de não pertencimento a certa comunidade, ou seja, o indivíduo se sente à margem do pacto político-jurídico em vigor<sup>235</sup>.

Nesse mesmo sentido são as lições de Alex Honneth, defendendo que a privação de direitos do indivíduo acarreta o sentimento de não pertencimento ao grupo social que convive, mesmo estando moralmente em pé de igualdade<sup>236</sup>.

Herman definiu o acesso à justiça em três intensidades: Em sentido restrito vislumbrou o acesso à tutela jurisdicional de direitos, ou seja, o acesso a um juiz natural para dirimir as demandas; Em sentido amplo compreendeu como o acesso à tutela jurisdicional através do acesso a mecanismos de solução de conflitos, judiciais ou extrajudiciais; e, por fim, em sentido integral, concluiu sendo o acesso ao direito a uma ordem jurídica justa, conhecida e implementável<sup>237</sup>.

Paulo Cesar Pinheiro Carneiro destaca quatro princípios que compõem o acesso à justiça na sua visão. Para ele, a acessibilidade é o principal princípio, que consiste na “existência de pessoas capazes e sem óbices financeiros para efetivar os seus direitos”<sup>238</sup>; o segundo princípio é a operosidade que consiste na “atuação ética e utilização técnica dos instrumentos processuais

---

<sup>234</sup>Nesse sentido trecho da conclusão da mencionada pesquisa empírica. “Verificou-se a partir da pesquisa empírica realizada perante os defensores públicos na cidade do Rio de Janeiro, especificamente no seara da moradia urbana, que a sua atuação não se pauta apenas pelo viés jurídico. Os próprios agentes reconhecem que, por diversos fatores, o agir social dos próprios cidadãos assistidos, muitas vezes, produz impacto superior ao possível pelas vias administrativa e/ou judicial. Em suma, o acesso à justiça não é sinônimo de acesso ao judiciário”. (BELLO, Enzo; GODOY, Arion Escorsin de. *Cidadania e acesso á justiça no espaço urbano: Op. Cit.* p.164).

<sup>235</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. *Defensoria Pública na Constituição Federal. Op. Cit.* p.18.

<sup>236</sup> “Não representa somente a limitação violenta da autonomia pessoal, mas também sua associação com o sentimento de não possuir o status de um parceiro da interação com igual valor, moralmente em pé de igualdade; para o indivíduo, a denegação de pretensões jurídicas socialmente vigentes significa ser lesado na expectativa intersubjetiva de ser reconhecido como sujeito capaz de formar juízo moral; nesse sentido, de maneira típica, vai de par com a experiência da privação de direitos uma perda de autorrespeito, ou seja, uma perda da capacidade de se referir a si mesmo como parceiro em pé de igualdade na interação com todos os próximos” (HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. 2. Ed. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Editora 34, 2009. p.216).

<sup>237</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V. A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor. In: MILARÉ, Édis (coord.). *Ação civil pública – Lei 7.347/85: reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995. p. 77.

<sup>238</sup> CARNEIRO, Paulo Cesar Pinheiro. *Acesso à Justiça: juizados especiais cíveis e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo*. RJ. Forense. 2000. p. 57.

adequados”<sup>239</sup>; o terceiro princípio é a utilidade, consistente na “atribuição ao vencedor de tudo o que ele tem direito de receber”<sup>240</sup>; e, por fim, a proporcionalidade que é a “escolha do interesse mais valioso em harmonização com os princípios e os fins informadores do respectivo ramo do Direito”<sup>241</sup>.

Logicamente as intensidades do acesso à justiça de Herman e os princípios de Carneiro, assim como a compreensão do acesso à justiça de grande parte dos juristas e estudiosos em direito processual sofreram e ainda sofrem influência da célebre obra de Cappelletti e Garth<sup>242</sup>. Assim, antes de aprofundar este tema é necessário dissecar esta célebre obra para melhor evolução desta pesquisa<sup>243</sup>.

### 2.1.1 – Projeto de Florença e as ondas renovatórias

Mauro Cappelletti e Bryant Garth escreveram a obra **Acesso à Justiça do “Projeto de Florença”**. Este projeto liderado por Cappelletti versava sobre investigações ocorridas especialmente na Itália, França, Espanha, Portugal e EUA e seguiam a mesma linha em termos de procedimento processual em todos esses países, visando diagnosticar as causas da ineficiência na prestação da justiça<sup>244</sup>.

Um dos principais objetivos do projeto foi apresentar a evolução do conceito teórico do acesso à Justiça nos locais onde foi realizada a pesquisa,

---

<sup>239</sup> *Idem*, p.63.

<sup>240</sup> *Idem*, p.79.

<sup>241</sup> *Idem*, p.95.

<sup>242</sup> Os professores Mauro Cappelletti, da Universidade de Florença, e Bryant Garth, da Universidade de Stanford, coordenaram para as Nações Unidas, na década de 70 do século passado, um projeto de pesquisa para levantar as condições de acesso à justiça no mundo todo, o que resultou a publicação de vários relatórios nacionais e estudos. O principal deles tem justamente o título de “Acesso à Justiça”. (GRECO. Leonardo. *Instituições de Processo Civil. Introdução ao Estudo do Direito Processual Civil*. V.I. 2009. pp. 17-18).

<sup>243</sup> As investigações realizadas por Cappelletti e Garth tinham como principal função analisar a paridade de armas de que as partes desfrutam no Processo Civil. Para Greco a paridade das armas buscada por Cappelletti e Garth não era configurada apenas no âmbito formal da igualdade de direitos, mas principalmente sob o ponto de vista substancial, ou seja, da efetiva e concreta igualdade de oportunidades no exercício daquelas prerrogativas, de modo que ambas as partes possam desfrutar de iguais possibilidades de influenciar de modo eficaz a decisão judicial. (GRECO. Leonardo. *Instituições de Processo Civil. Introdução ao Estudo do Direito Processual Civil*. V.I. 2009. p. 451).

<sup>244</sup> CAPPELLETTI, Mauro, e GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1988. pp – 4. (título original: *Acess to Justice: the worldwide movement to make rights effective: a general report*).

além de dispor sobre os obstáculos a serem superados o significado do acesso à justiça, as conclusões práticas, as tendências, as limitações e os riscos<sup>245</sup>.

É nítida a preocupação dos autores com os obstáculos de acesso à justiça das pessoas mais pobres, além de destacar o incentivo à adoção de políticas públicas e judiciárias voltadas para a tutela dos direitos difusos e coletivos, assim como o estímulo à solução alternativa de conflitos e à reestruturação ou criação de novas formas de julgar<sup>246</sup>.

Com relação ao obstáculo financeiro, Cappelletti e Garth citam a dificuldade das partes mais pobres em arcar com elevadas custas judiciais e robustos honorários advocatícios, fato que dificulta o acesso à justiça mesmo para partes que acreditem na procedência do seu direito<sup>247</sup>.

Para Cappelletti, a intenção das ondas renovatórias é que o acesso à justiça seja “encarado como requisito fundamental - o mais básico dos direitos humanos - de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos a todos”<sup>248</sup>.

O livro foi dividido em cinco capítulos. No primeiro capítulo foi feita uma análise de como era o acesso à Justiça regido pela filosofia do individualismo. Nessa época o Estado não empregava uma efetiva proteção para o acesso à justiça, mantendo-se passivo e inerte. Assim, a Justiça no sistema do "**laissez-faire**" só podia ser obtida por aqueles que tinham capacidade para suportar os seus custos. Nessa época o acesso formal correspondia à igualdade formal e os estudiosos eram indiferentes aos problemas reais da maioria da população<sup>249</sup>.

No segundo capítulo foi demonstrada a necessidade de se apresentar uma nova percepção sobre os direitos humanos influenciada pela política do Estado do Bem-Estar Social ("Welfare State"). Iniciou-se uma pressão da sociedade para que houvesse uma atuação mais proativa e positiva do Estado, a fim de assegurar a efetividade do acesso à justiça<sup>250</sup>, ou seja, procurou armar

---

<sup>245</sup> CAPPELLETTI, Mauro, e GARTH, Bryant. *Op. Cit.* p. 6.

<sup>246</sup> Cabe aqui relembrar a clássica afirmação de Cappelletti e Garth: “o acesso a justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”. (*Idem*, p. 11).

<sup>247</sup> *Idem*, p. 12.

<sup>248</sup> *Idem*, p. 12.

<sup>249</sup> *Idem*, p. 9.

<sup>250</sup> O Ministro Roberto Barroso em clássica definição de efetividade processual defende que a “efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela significa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a

os indivíduos de novos direitos tornando o acesso à justiça o mais básico direito social fundamental e o ponto central da norma moderna processualística<sup>251</sup>.

Nesse capítulo esta pesquisa destaca uma conclusão parcial de que “Os juristas precisam, agora, reconhecer que as técnicas processuais servem a funções sociais; que as Cortes não são a única forma de solução de conflitos a ser considerada.” Isso é relevante para demonstrar que a busca pela solução extrajudicial de conflitos já possuía influência da célebre obra de Cappelletti e Garth<sup>252</sup>.

Cumprе ressaltar que o principal foco do segundo capítulo foi destacar os obstáculos para o efetivo acesso à justiça, como, por exemplo, o alto desembolso das custas judiciais, a influência do longo trâmite processual, da possibilidade das partes em propor e se manter em um processo, entre outros. No final desse capítulo os autores sugerem como possível solução para os problemas e obstáculos apresentados a ampliação das pesquisas para além dos tribunais, com a utilização dos métodos de análises de outros ramos do saber e da experiência com o contato com outras culturas<sup>253</sup>.

Cappelletti e Garth:

Podem constituir obstáculos ao acesso à justiça: a) o valor das custas judiciais, a existência de causas de valor pequeno e o tempo de duração do processo; b) os recursos financeiros das partes, a ausência de aptidão para reconhecer um direito de forma a propor uma ação ou apresentar sua defesa, a existência de litigantes habituais e eventuais; c) os problemas especiais relacionados aos interesses difusos, de natureza transindividual.<sup>254</sup>

A contribuição mais notória para o sistema jurídico mundial está presente no terceiro capítulo dessa obra onde os autores apresentam as três ondas renovatórias de acesso à Justiça. A primeira, denominada de Assistência Judiciária para os pobres; A segunda, chamada de Representação Jurídica para os interesses Difusos e Coletivos e a terceira onda, onde foi feito um novo

---

aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social” (BARROSO. Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a efetividade das suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1990. p.37).

<sup>251</sup> CAPPELLETTI, Mauro, e GARTH, Bryant. *Op. Cit.* p. 11.

<sup>252</sup> *Ibidem*.

<sup>253</sup> CAPPELLETTI, Mauro, e GARTH, Bryant. *Op. Cit.* p. 13.

<sup>254</sup> *Idem*, p. 12.



enfoque do acesso à justiça, visando atacar as suas barreiras, porém de uma forma mais articulada e abrangente<sup>255</sup>.

Em suma, a primeira onda renovatória é intimamente relacionada a assistência judiciária<sup>256</sup> para as pessoas que não têm condições de arcar com os custos de acesso à justiça, denominado pelos autores como pessoas pobres<sup>257</sup>, logo, tal onda se relaciona de modo intenso com a dificuldade econômica do acesso à justiça<sup>258</sup>.

Já na segunda onda renovatória os autores defendem sua ligação com a necessidade de reformas processuais visando proporcionar uma melhor representação jurídica para os interesses difusos, especialmente nas áreas da proteção ambiental e do consumidor<sup>259</sup>.

Por fim, na terceira onda renovatória os autores a denominam de “novo enfoque de acesso à justiça”<sup>260</sup>. Esta onda visou reproduzir e intensificar experiências obtidas anteriormente em políticas de favorecimento ao acesso à justiça com o intuito maior de atacar e superar as barreiras ao acesso à justiça de modo mais articulado e abrangente<sup>261</sup>.

---

<sup>255</sup> *Idem*, p. 15-21.

<sup>256</sup> *Idem*, p. 24.

<sup>257</sup> Parte da doutrina, como Gustavo Augusto Soares Reis, Daniel Guimarães Zveibil e Gustavo Junqueira defendem a existência do obstáculo cultural através do desconhecimento dos direitos pelos indivíduos dificultando assim o Acesso à Justiça. (REIS, Gustavo Soares dos; ZVEIBIL, Daniel Guimarães; JUNQUEIRA, Gustavo. *Comentários à Lei da Defensoria Pública*. São Paulo, 2013, p.20).

<sup>258</sup> Gustavo Augusto Soares Reis, Daniel Guimarães Zveibil e Gustavo Junqueira defendem a existência do obstáculo organizacional defendendo que “a sociedade brasileira em razão da sua formação histórica teria dificuldades de várias ordens para se organizar, e com isso, defender seus direitos de maneira coletiva.” (REIS, Gustavo Soares dos; ZVEIBIL, Daniel Guimarães; JUNQUEIRA, Gustavo. *Op. Cit.* p.20).

<sup>259</sup> CAPPELLETTI, Mauro, e GARTH, Bryant. *Op. Cit.* p. 27.

<sup>260</sup> Cappelletti e Garth explicam que “Essa terceira onda de reforma inclui a advocacia, judicial e extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, mas vai além. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. Seu método não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas de reforma, mas de trata-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso” (CAPPELLETTI, Mauro, e GARTH, Bryant. *Op. Cit.* p. 67-68).

<sup>261</sup> Nesse sentido: “A ampliação do acesso à Justiça incrementa a *accountability* horizontal, na medida em que instrumentaliza o cidadão para a defesa de seus interesses e oferece possibilidades de participação política, principalmente em defesa de interesses difusos e coletivos” (DESASSO, Alcir. *Juizado Especial Cível: um estudo de caso*. In; Sadek, Maria Tereza (org.). Acesso à justiça. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 94).

Um exemplo da terceira onda renovatória é a instituição dos Juizados Especiais que viabilizam que a parte tenha acesso à justiça independentemente da constituição de advogado, além da celeridade processual<sup>262</sup>.

Além disso, para parte da doutrina especializada, a terceira onda renovatória do acesso à justiça é mais ampla que as demais e leva em conta o papel do magistrado no comando do processo, visando incentivar a sua atuação ativa e direcionada a contornar os obstáculos burocráticos e formalísticos que impedem que seja a sua prestação jurisdicional efetiva<sup>263</sup>.

O autor desta investigação concorda com a compreensão de Acesso à Justiça de Giannakos, em que "a problemática do acesso à Justiça não pode ser estudada nos limites do acesso aos órgãos jurisdicionais já existentes. Não se trata apenas de possibilitar o acesso à Justiça como instituição estatal, e sim viabilizar o acesso à ordem jurídica justa"<sup>264</sup>.

Somando as três ondas renovatórias elaboradas por Garth e Cappelletti, a doutrina preconizou a existência de duas outras ondas de acesso à justiça. Tais ondas não são tão difundidas quanto as ondas preconizadas por Cappelletti e Garth, mas é importante sua menção por esta pesquisa, pois elas apresentam sólidos fundamentos para a concretização do pleno e efetivo acesso à justiça.

Kim Economides, defensor da quarta onda renovatória, leciona que o acesso à justiça possui uma temática de dimensão ética e política para a administração do direito<sup>265</sup>.

Para Kim, "a essência do problema não está mais limitada ao acesso dos cidadãos à justiça, mas inclui também o acesso dos próprios advogados à justiça, pois o acesso dos cidadãos à justiça é inútil sem o acesso dos operadores do direito à justiça"<sup>266</sup>.

---

<sup>262</sup> Ricardo Rodrigues Gama dialogando sobre o tema expôs que "os Juizados Especiais surgiram com o propósito de desafogar o Judiciário do enorme número de processos e dar acesso à Justiça para a população pobre" (GAMA, Ricardo Rodrigues. *Efetividade do Processo Civil*, Campinas. Bookseller. 2002. p 73).

<sup>263</sup> DELGADO, José Augusto. *As transformações atuais do ordenamento jurídico formal; as novas demandas e os seus procedimentos; e a função contemporânea do juiz na direção do processo*. Disponível em: <<http://www.jfrn.gov.br/docs/especial11.doc>>. Acesso em 02 de fev. de 2020.

<sup>264</sup> GIANNAKOS, Angelo Maraninchi. *Assistência Judiciária no Direito Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p.41.

<sup>265</sup> ECONOMIDES, Kim. *Lendo as ondas do "Movimento de acesso à justiça": Epistemologia versus Metodologia?* In. PANDOLFI, Dulce Chaves; CARVALHO, José Murilo de; CARNEIRO, Leandro Piquet; GRYNSPAN, Mario. *Cidadania Justiça e Violência*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 62.

<sup>266</sup> *Ibidem*.

Conforme lecionado por Esteves e Roger, apesar de valiosas as ponderações de Kim na elaboração da quarta onda de acesso à justiça, tal onda se baseou em premissas metodológicas diversas das utilizadas por Cappelletti e Garth nas três ondas renovatórias contidas no Projeto Florença, assim, não podem ser consideradas como uma evolução das três primeiras ondas renovatórias<sup>267</sup>.

Por fim, cabe expor sucintamente sobre a quinta onda renovatória denominada Internacionalização da Proteção dos Direitos Humanos. Nesta onda o indivíduo poderá ter seus pleitos socorridos por órgãos internacionais de direitos humanos, como por exemplo o Tribunal Penal Internacional e a Corte Internacional de Justiça, quando o sistema de justiça interno não se encontra apto para proteger os reais direitos dos cidadãos.

De acordo com Esteves e Roger, a prescrição da quinta onda visa, “com a internacionalização da proteção dos Direitos Humanos, um novo caminho se abre no acesso à justiça, sendo viabilizada a defesa paraestatal do indivíduo, quando o sistema interno se revela inapto para assegurar a efetiva tutela de suas legítimas pretensões jurídicas”<sup>268</sup>.

Da mesma forma como foi ponderado na Quarta onda de acesso à justiça de que ela não pode ser considerada como continuidade das ondas renovatórias de Cappelletti e Garth, isso também se aplica a esta Quinta onda. Logo, o autor desta investigação defende ser importante que se tenha conhecimento da existência destas ondas, mas que saiba que elas não podem ser consideradas como continuidade das clássicas ondas renovatórias de Cappelletti e Garth.

As ondas renovatórias de Cappelletti e Garth ajudaram a impulsionar a efetividade do acesso à justiça no Brasil e no Mundo, mas ainda estamos distantes da sua real concretização. Tendo ciência deste fato, as Nações Unidas elaboraram um programa denominado Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que consistem em 17 metas a serem perseguidas nos próximos anos, visando seu integral cumprimento até o ano de 2030. Dentre esses objetivos destacamos o n. 16 que visa “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e

---

<sup>267</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios institucionais da defensoria pública*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 21.

<sup>268</sup> *Idem*, p. 23.

construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas”, ou seja, busca daqui a 10 anos ter efetivado o acesso à justiça a todos.<sup>269</sup>

## 2.2 – Assistência jurídica e judiciária

Não é tarefa fácil encontrar os primeiros atos que se correlacionam com a assistência judiciária na história da nossa sociedade. No livro a "Origem dos Direitos dos Povos", Jayme de Altavila tentou decifrar essa árdua tarefa<sup>270</sup>.

Para ele a antiguidade vivenciou certos atos visando equilibrar as densas desigualdades jurídicas existentes entre os atores fortes e fracos. Nesse sentido, Altavila encontrou fragmentos dessa tentativa de equilíbrio no Direito Mosaico, junto ao Código de Hamurabi, na Grécia Antiga e no Direito Romano; tais atos representam uma aproximação tão íntima quanto possível para a época do momento vivenciado com as regras de Justiça social e de equidade que conhecemos hoje<sup>271</sup>.

No direito mosaico Altavila compreendeu a palavra “estrangeiro” como sendo alguém desprovido da mesma igualdade jurídica que os demais homens

---

<sup>269</sup> As nações unidas elaboraram 17 objetivos de desenvolvimento do milênio que devem ser efetivados até o ano de 2030. Os objetivos são esses: 1 – Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; 2 – Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; 3 – Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; 4 – Assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; 5 – Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; 6 – Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável, moderno da água e saneamento básico para todos; 7 – Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos; 8 – Promover o crescimento econômico sustentado, inclusive sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos; 9 – Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fornecer a inovação; 10 – Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; 11 – Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; 12 – Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; 13 – Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos; 14 – Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; 15 – Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade; 16 – Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas; e 17 – Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável. (NAÇÕES UNIDAS. *Agenda 2030*. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/pos2015/genda2030/>> Acesso em 03 de fevereiro de 2020).

<sup>270</sup> Jayme Altavila em seu livro *Origem dos Direitos dos Povos* fez uma consistente descrição dos atos normativos ou principiológicos históricos da Assistência jurídica que serviram de parâmetro para o autor desta investigação.

<sup>271</sup> ALTAVILA, Jayme de. *Origem dos Direitos dos Povos*. Editora Melhoramentos. 3ª edição. 1963. p. 30.

da sociedade e que por isso se estimulava seu equilíbrio visando a paridade de todos a serem julgados<sup>272</sup>.

O Código de Hamurabi, de forma expressa, conferiu certa proteção especial às pessoas oprimidas<sup>273</sup>. Para Jayme de Altavila esta é a primeira manifestação formal da história que positivou algo com alguma similitude da assistência judiciária, pois quanto ao direito mosaico, apesar de historicamente anterior, o máximo que foi possível ser feito era uma ilação entre o termo “estrangeiro” com a paridade promovida pela assistência judiciária aos necessitados<sup>274</sup>.

Na Grécia antiga também são encontrados vestígios normativos que conferem proteção especial aos necessitados. Isso é possível constatar na análise do princípio “todo o direito ofendido deve encontrar defensor e meios de defesa”<sup>275</sup>.

Na Roma antiga estão positivadas no Digesto<sup>276</sup> algumas normas que possuem intensa correlação com a assistência judiciária<sup>277</sup>, fato que demonstra que as origens da assistência judiciária são milenares e espalhadas por diversas regiões do planeta<sup>278</sup>.

---

<sup>272</sup>Nesse sentido: “no cotejo dessa constituição político-religiosa do Velho Testamento, encontramos normas jurídicas que influíram não somente no direito que a sucedeu, como no direito moderno. (...) Moisés estabeleceu a lei para todos: ‘E no mesmo tempo mandei a vossos juizes, dizendo: Ouvi a causa entre vossos irmãos e julgai justamente entre o homem e seu irmão e entre o estrangeiro que está com ele’.” (*ibidem*).

<sup>273</sup> Nesse sentido: “Eu sou o governador guardião. Em meu seio trago o povo das terras de Sumer e Acad. Em minha sabedoria eu os refreio, para que o forte não oprima o fraco e para que seja feita justiça à viúva e ao órfão. Que cada homem oprimido compareça diante de mim, como rei que sou da justiça”. (FERRARIO, Bruno. *Código de Hamurabi. Epílogo*. 2010. Editora Ebook. p.51).

<sup>274</sup> ALTAVILA, Jayme de. Op. Cit. p. 43.

<sup>275</sup> MORAES, Humberto Peña de; SILVA, José Fontenelle T. da. *Assistência Judiciária: Sua Gênese, Sua História e a Função Protetiva do Estado*. Rio de Janeiro. Lumen Juris. Edição histórica. 2019. p. 20.

<sup>276</sup> Em latim *digerere*, significa pôr em ordem. É uma compilação de fragmentos de juriconsultos clássicos. Escrito em latim e grego. Considera-se a obra mais completa da Codificação Justinianéia.

<sup>277</sup> Nesse sentido: “Disse o Pretor: Si não tiverem advogado, eu lh’o darei. E não só com estas pessoas quis o Pretor mostrar tal humanidade, como também si tivesse alguma outra que por certas causas, ou excessiva influência de seu adversário, ou medo, não encontrasse patrono” (*Digesto Teórico-Prático. Ó Recopilacion de Los Derechos Comum, Real r Canónico. Livro 3, Título I, “De Postulando”*). Disponível em: <[<sup>278</sup> Nesse sentido: “a necessidade de uma assistência jurídica aos cidadãos necessitados, enquanto litigantes, nasce com o surgimento do chamado processo extraordinário romano, quando o Império assume o serviço judiciário e passa a disponibilizar, às partes, o Magistrado, dentre os integrantes de seus quadros, com perfil público e indeclinável”. \(RUGGERI RÉ, Aluísio Nunes Monti. \*Manual do Defensor Público. Teoria e Prática\*. Ed. JusPodivm. 4ª ed. 2019. p. 22\).](https://books.google.com.br/books?id=YbWVzdGs3PYC&pg=PA1&lpg=PA1&dq=Digesto.+Livro+3,+T%C3%ADtulo+I,+%E2%80%9CDe+Postulando>.”. Acesso em 05 de abril de 2020).</p>
</div>
<div data-bbox=)

Existem diversos outros atos históricos que pavimentam a compreensão que temos atualmente da assistência judiciária, ou seja, atos que nos conduziram até a noção que temos hoje da importância desse poderoso instrumento de acesso à justiça, efetivação de direitos e equilíbrio da relação jurídico processual, porém não cabe a esta pesquisa detalhar cada um desses atos, pois esta não é nossa intenção<sup>279</sup>.

O objetivo desta breve introdução ao tópico da assistência judiciária e jurídica no Brasil foi tão somente apresentar os primeiros passos históricos que o direito, ao redor do mundo, deu no sentido de pavimentar a assistência judiciária, sem a obrigação de detalhar todos os passos, assim como ressaltando que os atos listados apenas demonstram o primeiro passo dessa longa caminhada até os dias atuais.

### **2.2.1. – Assistência jurídica e judiciária no Brasil**

Não existe qualquer dispositivo nas Ordenações Afonsinas, assim como nas Ordenações Manoelinas, relacionado à possibilidade de concessão de assistência jurídica gratuita no Brasil<sup>280</sup>. Coube às Ordenações Filipinas, que tiveram vigência no período de 1603 a 1916, ser o marco referencial de assistência jurídica gratuita no Brasil<sup>281</sup>. Apesar de não possuir um dispositivo expresso quanto ao benefício da gratuidade de justiça, o artigo 84, § 10 dispensa o pagamento de custas aos que se declarassem pobres<sup>282</sup>, assim como é possível identificar um dispositivo que identifica a necessidade do equilíbrio da relação jurídico processual entre as partes menos e mais favorecidas<sup>283</sup>.

---

<sup>279</sup> O livro de Humberto Peña de Morães e José Fontenelle T. da Silva denominado *Assistência Judiciária: Sua Gênese, Sua História e a Função Protetiva do Estado* da editora Lumen Juris. Com sua primeira edição em 1974, que descreve com riqueza a história mundial que pavimentou a assistência judiciária e que merece ser consultada para os interessados neste tema.

<sup>280</sup> Souza Michel. *A História do Acesso à justiça no Brasil*. Revista do Curso de Direito da FACHA. Ano 03, Número 06, p. 31-32.

<sup>281</sup> “Art. 1º As Ordenações, Leis, Regimentos, Alvarás, Decretos e Resoluções promulgadas pelos Reis de Portugal e pelas quaes o Brazil se governará até o dia 25 de abril de 1821, em que Sua Magestade Fidelíssima, actual Rei de Portugal...”

<sup>282</sup> Livro III, Título 84, § 10 – Em sendo o agravante tão pobre que jure não ter bens móveis, nem de rais, nem por onde pague o agravo, e dizendo na audiência uma vez o Pater Noster pela alma Del Rey Don Diniz, ser-lhe-á havido, como se pagasse os novecentos réis, contanto que tire de tudo certidão dentro do tempo, em que havia de pagar o agravo.

<sup>283</sup> Trecho das Ordenações Filipinas “o juiz deve sempre preferir o advogado de mais idade e de melhor fama ao mais moço e, principalmente, a fim de que não seja mais perito o da parte

Logo, apesar da redação das Ordenações Filipinas não ser muito clara é razoável concluir que estes dispositivos foram os embriões da positivação da assistência jurídica gratuita em nosso país. Assim, com a posterior concretização desses embriões foi efetivada a primeira onda renovatória do Acesso à Justiça de Cappelletti e Garth<sup>284</sup>.

O Código de Processo Criminal do Império<sup>285</sup> determinou a isenção do pagamento de custas do processo penal aos indivíduos considerados miseráveis<sup>286</sup>.

Posteriormente o artigo 99 da Lei nº 261 de 1841 previu a possibilidade da isenção parcial das custas judiciais para os réus que fossem considerados profundamente pobres<sup>287</sup>.

Além disso, a Lei nº 150 de 1842 determinou a isenção do dízimo da chancelaria nos processos cíveis para aqueles que não tinham condições de pagar<sup>288</sup>.

Apesar de não ser um marco legislativo, foi criado, por volta de 1880 pelo Instituto dos Advogados Brasileiros, a função de “advogado dos pobres”, sendo esta função remunerada pelos cofres públicos para efetuar a defesa dos acusados pobres em âmbito do processo penal<sup>289</sup>.

Entretanto foi com a Constituição Brasileira de 1934 que foi incluído um dispositivo expresso que determinava aos Estados e a União a concessão de assistência judiciária aos necessitados através de órgãos especiais para essa função<sup>290</sup>.

---

contrária” – In Carneiro, Paulo Cezar Pinheiro. Acesso à Justiça: Juizados Especiais Cíveis e Ação Civil Pública. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p.34.

<sup>284</sup> Souza Michel. *A História do Acesso à justiça no Brasil*.p. 43.

<sup>285</sup> Lei nº 261 de 1841.

<sup>286</sup> ALVES, Cleber Francisco. *Justiça para todos! Assistência jurídica gratuita no Estados Unidos, na França e no Brasil*. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2006, p. 238.

<sup>287</sup>Nesse sentido: “*Sendo o réo tão pobre, que não possa pagar as custas, perceberá o Escrivão a metade dellas Cofre da Câmara Municipal da Cabeça do Termo, guardando o seu direito contra o réo quanto à outra metade*”.

<sup>288</sup> ALVES, Cleber Francisco. *Justiça para todos! Op. Cit.* p. 239.

<sup>289</sup> SILVA, José Fontenelle Teixeira da. *Defensoria Pública no Brasil – Minuta Histórica*. Disponível em: <<http://fontenelle.net/publicados4.htm>> Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

<sup>290</sup>Constituição Brasileira de 16 de julho de 1934 - Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 32) A União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais assegurando, a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos.

De acordo com José Carlos Barbosa Moreira o dispositivo incluído pela Constituição Brasileira de 1934 referente a assistência judiciária aos necessitados visava duas providências: A criação imposta à União e aos Estados de órgãos especiais para assistir aos necessitados e a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos. Logo, este dispositivo criou respectivamente a Assistência Judiciária e a Justiça Gratuita<sup>291</sup>.

As lições de Pontes de Miranda são neste sentido ao defender a impossibilidade de se confundir o benefício da justiça gratuita com a Assistência Judiciária, pois o primeiro “é um direito a dispensa provisória das despesas, exercível em relação jurídica processual, perante o juiz que promete prestação jurisdicional”, Já o segundo “é a organização estatal ou paraestatal que tem pôr fim a indicação de advogado” para assistir a parte necessitada<sup>292</sup>.

É importante ter em mente essa diferença entre o benefício da justiça gratuita e a prestação da assistência judiciária gratuita, pois é plenamente possível o deferimento da prestação da assistência judiciária gratuita por um Defensor Público e o indeferimento do benefício da justiça gratuita pelo magistrado. Neste caso o Defensor Público visualizou direitos a tal prestação que o magistrado não entendeu presentes. É claro que esta divergência não é usual, mas é plenamente possível<sup>293</sup>.

Cabe ressaltar que antes da inclusão pela Constituição Brasileira de 1934 do referido dispositivo de assistência judiciária aos necessitados, houve um Decreto de 5 de maio de 1897 criando o serviço de assistência jurídica pública no então Distrito Federal (atualmente cidade do Rio de Janeiro), o que para muitos é o embrião da Defensoria Pública<sup>294</sup>.

O Decreto-Lei nº 1.608 de 18 de setembro de 1939 que instituiu o primeiro Código de Processo Civil brasileiro incluiu um capítulo específico denominado Do Benefício da Justiça Gratuita. Nele foram apresentados onze artigos (Art. 68

---

<sup>291</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. O Direito à Assistência Jurídica: Evolução no ordenamento brasileiro de nosso tempo. Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas, n.3, ano VI, Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 197.

<sup>292</sup>PONTES DE MIRANDA *apud* TANNUS NETO, José Jorge. *Benefícios da justiça gratuita: às pessoas jurídicas sem fins lucrativos, filantrópicos e congêneres*. São Paulo: Pilares, 2009. p. 33.

<sup>293</sup>PIERRE, J. C. C. *Diferenças entre assistência jurídica, assistência judiciária e Justiça gratuita*. *Saber Digital*: Revista Eletrônica do CESVA, Valença, v. 1, n. 1, p. 7-17, mar./ago. 2008.

<sup>294</sup> DEFENSORIA PÚBLICA DO RJ portal. *História da Defensoria Pública* Disponível em <<http://www.defensoria.rj.def.br/Institucional/historia>> Acesso em 03 de fevereiro de 2020.



a Art. 78) que criaram as primeiras regras processuais em âmbito nacional para que a parte pudesse usufruir o benefício da gratuidade de justiça<sup>295</sup>.

É importante esclarecer que apesar do Constituinte de 1934 determinar a criação de órgãos especiais para assistir aos necessitados, isso não foi efetivado na época, cabendo apenas a indicação de profissionais liberais para atuar de forma *pro bono* em favor dos necessitados<sup>296</sup>.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937, outorgada durante o Estado Novo, silenciou quanto a Assistência Judiciária Gratuita<sup>297</sup>.

Já a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946 repetiu parcialmente no artigo 141, § 35 o modelo democrático e social disposto na Constituição de 1934, reafirmando o benefício da justiça gratuita, mas não citando o dever da União e dos Estados de criar órgãos especiais para assistir aos necessitados<sup>298</sup>.

A Lei 1.060 de 5 de fevereiro de 1950, que estabelece as normas para concessão de assistência judiciária gratuita aos necessitados, é considerada como o marco legislativo consagrador da primeira onda renovadora de Capeletti e Garth no Brasil<sup>299</sup>.

Nos termos do texto original da Lei 1.060/50 positivou-se que necessitado era aquele que não tinha condições de pagar as custas do processo e os honorários de advogado sem prejuízo do seu próprio sustento<sup>300</sup>.

Nos termos da redação original da Lei 1.060/50 poderia-se gozar dos benefícios da gratuidade de justiça quem juntasse aos autos um atestado de pobreza que era emitido pela autoridade municipal ou pelo prefeito municipal<sup>301</sup>.

---

<sup>295</sup> BRASIL. *Código de Processo Civil de 1939*. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

<sup>296</sup> BORGE. Felipe Dezorzi. *Defensoria Pública: Uma breve história*. 2010. Artigo. Jus.com.br. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/14699/defensoria-publica-uma-breve-historia>> Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

<sup>297</sup> BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937*. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

<sup>298</sup> BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946*. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

<sup>299</sup> Foi parcialmente revogada pelo Código de Processo Civil de 2015.

<sup>300</sup> Parágrafo 2º do artigo 2º do texto original da Lei 1060.50.

<sup>301</sup> Lei 1060/50, Art. 4º, § 1º - A petição será instruída por um atestado de que conste ser o requerente necessitado, não podendo pagar as despesas do processo. Este documento será expedido, isento de selos e emolumentos, pela autoridade policial ou pelo prefeito municipal.

No entanto, o legislador decidiu simplificar este pedido e através da Lei 7.510/86 estabeleceu que a parte poderia gozar dos benefícios da assistência judiciária mediante simples petição com a afirmação de que não poderia arcar com as custas do processo e os honorários de advogado e que esta declaração faria presunção relativa de pobreza<sup>302</sup>.

Logo, com essa alteração foi excluída a necessidade de um atestado de pobreza emitido pela autoridade policial ou pelo prefeito municipal para que a parte instruisse seu pedido de gratuidade de justiça no processo.

Tendo em vista a publicação da Lei 1.060/50, a Constituição de 1967<sup>303</sup> não se preocupou em positivar o alcance da assistência judiciária aos necessitados, assim, a mencionada constituição, no seu artigo 150, § 32, transferiu para a legislação ordinária a responsabilidade por desenhar o modelo de assistência aos necessitados<sup>304</sup>.

Em 1962, através da Lei Estadual nº 5.311 do antigo estado do Rio de Janeiro<sup>305</sup> entrou em vigor a Lei Orgânica do Ministério Público e da Assistência Judiciária fluminense. Esta lei criou um modelo de não subordinação e certa

---

<sup>302</sup> Lei 7.510/86, Art. 4º, caput, - A parte gozará dos benefícios da assistência judiciária, mediante simples afirmação, na própria petição inicial, de que não está em condições de pagar às custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo próprio ou de sua família.

<sup>303</sup> Curioso evento narrado na dissertação de mestrado pela PUC-SP intitulada de “A Defensoria Pública como instrumento de acesso à justiça” da Defensora Pública de SP, Ana Carvalho Ferreira Bueno de Moraes, narra um embate entre dois dos maiores juristas que o Brasil já teve. Manoel Gonçalves Ferreira Filho questionou a inclusão da assistência judiciária no rol de garantias fundamentais pela EC nº 01 de 69 da CF de 1967 ao lado da liberdade de expressão. “tal relevância que deva ser incluída entre os direitos e as garantias fundamentais. Colocando-se no mesmo artigo, lado a lado, direitos como o da expressão de pensamento e o da assistência judiciária, corre-se o risco de desvalorizar o primeiro e supervalorizar o segundo. Diante de tal crítica José Carlos Barbosa Moreira respondeu “Na eventualidade de que pessoa desprovida de meios se sinta lesada ou ameaçada no seu direito à expressão do pensamento e queira reclamar na Justiça a correspondente proteção: se não puder contar com a franquia de que estamos cuidando, a que ficará, na prática reduzido aquele? Esta trivial reflexão evidencia que não são tão distantes, a final de contas, os planos em que um e outro acham lugar adequado para inscrever-se, e que a vizinhança (relativa) do inciso LXXIV em nada desvaloriza, no art. 5º o inciso IV...” (MORAES, Ana Carvalho Ferreira Bueno de. *A Defensoria Pública como instrumento de acesso à justiça*. Dissertação. PUC-SP. 2009. p. 30-31).

<sup>304</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil. 1967*. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

<sup>305</sup> Nesta época o Estado do Rio de Janeiro tinha como capital a cidade de Niterói e não incluía a cidade do Rio de Janeiro que integrava o estado da Guanabara. Cumpre lembrar que até 21 de abril de 1960 a cidade do Rio de Janeiro era capital do Brasil e conseqüentemente o Distrito Federal, com a modificação da capital para Brasília foi criado o Estado da Guanabara que perdurou até 1975 e que tinha como base territorial a extensão da cidade do Rio de Janeiro.

simetria entre a Defensoria Pública e o Ministério Público, porém de forma integrada em um mesmo órgão que era a Procuradoria Geral de Justiça<sup>306</sup>.

Esta integração pode ser vista atualmente na Argentina que possui um único órgão “Ministério Público” que se divide em “Ministério Público Fiscal”, com atribuições similares ao nosso Ministério Público e o “Ministério Público de la Defensa” que possui atribuições similares a Defensoria Pública<sup>307</sup>.

No mesmo sentido caminhou a emenda constitucional nº 01 de 1969<sup>308</sup>, ou seja, delegou a legislação ordinária a responsabilidade pelo modelo de assistência judiciária no Brasil para os necessitados na forma do seu artigo 153, § 32<sup>309</sup>.

Na Constituição Federal de 1988 houve a inclusão do artigo 5º, inciso LXXIV no catálogo de direitos e garantias fundamentais; nele foi positivado que o Estado prestará a assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovem insuficiência de recursos<sup>310</sup>.

Este dispositivo constitucional teve a intenção de efetivar a igualdade formal e material das pessoas junto ao ordenamento jurídico nacional, uma vez que ele não se restringe apenas a assistência jurídica em juízo decorrente de ações judiciais, mas sim uma afirmação de cidadania que garanta a assistência integral, judicial e extrajudicial, dos que comprovem ser hipossuficientes economicamente<sup>311</sup>.

Este dispositivo encontra-se em consonância com o que defende J.J. Gomes Canotilho<sup>312</sup>, pois para ele o “princípio da igualdade não é apenas um

---

<sup>306</sup> ALVES, Cleber Francisco. Apresentação. In MORAES, Humberto Peña de; SILVA, José Fontenelle T. da. *Assistência Judiciária: Sua Gênese, Sua História e a Função Protetiva do Estado*. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2019. p. 4.

<sup>307</sup> *Ibidem*.

<sup>308</sup> “Sem dúvida, dado seu caráter revolucionário, podemos considerar a EC n. 1/69 como a manifestação de um novo poder constituinte originário, outorgando uma nova Carta que “constitucionalizava” a utilização dos Atos Institucionais. Nos termos do seu artigo 182”. (LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. Saraiva. 16ª edição. 2012. p.124).

<sup>309</sup> BRASIL. *Emenda Constitucional nº 01 de 17 de outubro de 1969*. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

<sup>310</sup> CRFB/1988 – Art. 5º, inciso LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.

<sup>311</sup> TOALDO, Adriana Medianeira e COLUMÉ. Teodoro Aires, *Assistência Judiciária Gratuita: Um olhar a partir do beneficiário como parte vencida*. Lex Magister. Doutrina. Disponível em: <[http://www.editoramagister.com/doutrina\\_24421822\\_ASSISTENCIA\\_JUDICIARIA\\_GRATUITA\\_UM\\_OLHAR\\_A\\_PARTIR\\_DO\\_BENEFICIARIO\\_COMO\\_PARTE\\_VENCIDA.aspx](http://www.editoramagister.com/doutrina_24421822_ASSISTENCIA_JUDICIARIA_GRATUITA_UM_OLHAR_A_PARTIR_DO_BENEFICIARIO_COMO_PARTE_VENCIDA.aspx)> Acesso em 02 de fevereiro de 2020.

<sup>312</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 430.

princípio do Estado de Direito, mas também um princípio de Estado Social” e dessa forma o “princípio da igualdade pode e deve considerar-se um princípio de justiça social”<sup>313</sup>.

Além disso, o Poder Constituinte Originário em 1988 positivou, através do seu artigo 134, caput, que a assistência jurídica integral e gratuita dos necessitados<sup>314</sup>deveria ser realizada a cargo da Defensoria Pública<sup>315</sup>.

A Emenda Constitucional nº 45 da Carta Maior de 1988 ampliou e tonificou a Defensoria Pública, especialmente por assegurar autonomia funcional e administrativa, assim como iniciativa de sua proposta orçamentária, incluindo o § 2º no seu artigo 134<sup>316</sup>.

Com a Emenda Constitucional nº 80 de 04 de junho de 2014 a Defensoria Pública foi redimensionada ao dispor que ela é “expressão e instrumento do regime democrático” e que possui dotação de atribuições para “promoção dos direitos humanos”, isto na nova redação do caput do artigo 134<sup>317</sup>.

Além disso, a Emenda Constitucional nº 80 acrescentou o artigo 98 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que determinou que “no prazo de 8 anos a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com Defensores Público em todas as unidades Jurisdicionais”<sup>318</sup>.

---

<sup>313</sup> “O princípio da igualdade não é apenas um princípio do Estado de Direito mas também um princípio do Estado Social. Independentemente do problema da distribuição entre “igualdade fática” e “igualdade jurídica” e dos problemas econômicos e políticos ligados à primeira, o princípio da igualdade pode e deve considerar-se um princípio de justiça social. Assume relevo enquanto princípio de igualdade de oportunidades e de condições reais de vida. Garantir liberdade real ou liberdade igual é o propósito de numerosas normas e princípios consagrados na constituição.” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. 2003. *Op. Cit.* p.430)

<sup>314</sup> A expressão “necessitados” positivada no artigo 134 da Constituição Federal, que qualifica, orienta e enobrece a atuação da Defensoria Pública, deve ser entendida, em sentido amplo, de modo a incluir, ao lado dos estritamente carentes de recursos financeiros, os hipervulneráveis, ou seja, todos que, como indivíduo ou classe, por conta de sua real debilidade perante abusos ou arbítrio dos detentores de poder econômico ou político, necessitem da mão benevolente e solidária do Estado para sua proteção, mesmo que contra o próprio Estado.

<sup>315</sup> CRFB/88 - Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º LXXIV.

<sup>316</sup>CRFB. Art. 134. § 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º.

<sup>317</sup> CRFB. Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

<sup>318</sup> CRFB. ADCT. Art. 98, § 1º No prazo de 8 (oito) anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, observado o disposto no caput deste artigo.

Cumpra lembrar que a Lei 1060/50, apesar de ser anterior à Constituição Federal de 1988, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a mesma foi recepcionada e assim ela continuou em vigor mesmo após a entrada em vigor da referida Carta Maior, sendo revogada parcialmente tão somente com a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015<sup>319</sup>.

O Código de Processo Civil de 2015 continuou a caminhada de expansão e fortalecimento do acesso à justiça no Brasil ao especificar com mais detalhes o benefício da gratuidade de justiça para as partes, nos artigos 98 a 102, assim como da prestação da assistência judiciária gratuita atribuída à Defensoria Pública nos artigos 185 a 187, além de outros dispositivos isolados ao longo do mencionado Código<sup>320</sup>.

Apesar de estar cada vez mais presente no dever ser da norma jurídica, o acesso à justiça, infelizmente, continua bem distante do ser da realidade social<sup>321</sup> e isso é bem retratado por Carvalho quanto descreve que

...a própria política judiciária parece não se sensibilizar com a missão de transformar o acesso às vias jurisdicionais em meios de concretização de maior justiça social. Em pesquisa cartográfica sobre a justiça no Brasil foi possível apurar a ausência de estruturas permanentes do Poder Judiciário e da Defensoria Pública em cidades com baixos índices de desenvolvimento na maior parte dos Estados do país<sup>322</sup>.

Logo, não basta florescer a norma jurídica se a prática se torna esquecida pelas próprias instituições que devem proteger o acesso à justiça como o Poder Judiciário e a Defensoria Pública, esta última sendo o maior bastião de concretização dos direitos e interesses dos vulneráveis que lutam a “duras penas” para ter concretizado o seu direito de acesso à justiça.

---

<sup>319</sup>BRASIL. STF. *Emb. Decl. no Recurso Extraordinário nº 249.277*. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10914552>> Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

<sup>320</sup> BRASIL. *Código de processo Civil. 2015*. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

<sup>321</sup> Não concretizando a efetividade das normas defendidas defendida pelo Min. Roberto Barroso na célebre citação de que ela precisa ser “a aproximação tão íntima quanto possível do dever ser normativo ao ser da realidade social (BARROSO. Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a efetividade das suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1990. p.37).

<sup>322</sup> CARVALHO, Sabrina Nasser de. *Direito de Defesa nos Conflitos Fundiários*. Lumen Juris. 2019, p.59.

### 2.3 – A correlação entre o Acesso à Justiça e o Acesso à Moradia

Oliveira Neto fez uma interessante construção atribuindo ao acesso à justiça um outro atributo relacionando diretamente a positivação de direitos sociais. Existe um “outro lado do acesso à justiça”, este “atrelado à necessidade de prestações positivas por parte do Estado, não mais direcionadas à fomentação do igualitário acesso ao Judiciário, mas sim ao acesso pela população diretamente aos direitos sociais”. Para ele isso se chamaria de “justiça preventiva” que seria vislumbrado pela “integração entre a democratização do direito de ação e a prestação pelo Estado de políticas públicas que atendam aos mais carentes”<sup>323</sup>.

O autor desta pesquisa se filia a esta corrente que correlaciona o acesso à justiça a efetivação e democratização de políticas públicas relacionadas à concretização de direitos sociais, isto porque, ao efetivar a justiça preventiva, o Estado estará consolidando políticas públicas que evitarão que o cidadão procure o judiciário<sup>324</sup>.

O tema acesso à justiça já foi visitado e revisitado inúmeras vezes por diversos estudiosos e processualistas no Brasil e no mundo, entretanto, apesar de ser um tema bastante difundido, o mesmo ainda é motivo de inúmeras inquietações da doutrina, em especial, para contextualizar o seu significado e atualizar suas percepções.

Assim, seguindo a linha da justiça preventiva que busca atrelar a efetivação de políticas públicas a concretização do acesso à justiça, esta pesquisa buscará fazer uma correlação do acesso à justiça com o acesso à moradia com intuito de demonstrar que apesar de parecer ser temas distintos, os mesmos são próximos e possuem diversas correções

No passado foram feitas algumas pesquisas empíricas que relacionam o acesso à justiça ao acesso à moradia com um viés da sociologia jurídica.

---

<sup>323</sup> OLIVEIRA NETO, Emérito Silva de. *Fundamentos do acesso à justiça. Conteúdo e Alcance da Garantia Fundamental*. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2016. p.216.

<sup>324</sup> Nesse sentido: “o mais eficiente acesso à justiça é o preventivo. Esse acesso é fomentado pelos poderes Executivo e Legislativo, mas cujos atos se entrelaçam em objetos comuns. O acesso preventivo à justiça, do qual assoma acesso a direito individual ou social, evita que a parte interessada ocorra com frequência ao Judiciário, trazendo uma maior satisfação especialmente para quem depende das prestações estatais primárias”. (*Idem*. p. 224).

A primeira e mais conhecida análise sobre o tema foi feita por Boaventura de Santos Souza no início da década de 1970<sup>325</sup>. Boaventura realizou um estudo de comparação entre a prática jurídica realizada pelo direito estatal com a prática jurídica realizada no interior da favela do Jacarezinho no Rio de Janeiro, a que ele denominou ficticiamente de favela de Pasárgada<sup>326</sup>.

Sabrina Nasser de Carvalho, em sua tese de doutoramento na Universidade de São Paulo, conseguiu demonstrar com propriedade a forma reflexa que a pesquisa de Boaventura de Santos Souza atingiu o acesso à justiça:

Malgrado o objeto da pesquisa não tenha se referido diretamente ao estudo sobre o acesso à justiça nas favelas, o autor abordou o citado tema de forma reflexa, uma vez que a premissa da pluralidade de instâncias preconizou-se sobre a inacessibilidade da Justiça formal aos favelados, os quais, diante de um conflito, regra geral, se socorriam das normas, métodos de coerção e dos rituais praticados pela associação de bairro que existia no seio da comunidade.<sup>327</sup>

Ou seja, a dificuldade de acesso à justiça formal pelos favelados<sup>328</sup> de Pasárgada fez com que eles procurassem a resolução dos seus conflitos através de métodos alternativos de resolução que se situavam à margem do estado de direito.

Por exemplo, o uso da coerção e da violência para resolver um conflito, métodos usuais retratados por Boaventura em Pasárgada, são métodos proibidos pelo ordenamento jurídico nacional, entretanto, à margem do estado,

---

<sup>325</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. *O Direito dos Oprimidos: sociologia crítica do direito*. Parte 1. São Paulo. Editora Cortez, 2014, p.148.

<sup>326</sup>Nesse sentido: “A época da pesquisa, Pasárgada era uma das maiores e mais antigas favelas do Rio de Janeiro. Inicialmente, o terreno era propriedade privada, mas posteriormente passou a ser propriedade do Estado. Quando do início de sua ocupação, em 1932, a favela localizava-se na periferia e, portanto, não tinha valor especulativo, facilitando a sua ocupação e expansão. No entanto, à medida que a cidade do Rio de Janeiro se expandiu, a favela passou a situar-se praticamente na parte central da cidade, tornando-se a área bastante cobiçada pelo setor imobiliário e pelo setor industrial. Ocorre que, a esta altura, a favela já era tão vasta e desenvolvida que a sua completa remoção iria ensejar custos sociais e políticos. E assim permaneceu” (CARVALHO, Sabrina Nasser de. *Direito de Defesa nos Conflitos Fundiários*. Lumen Juris. 2019. p. 34).

<sup>327</sup> CARVALHO, Sabrina Nasser de. *Direito de Defesa nos Conflitos Fundiários*. Lumen Juris. 2019. p. 34.

<sup>328</sup>A palavra “favelado” é utilizada na obra de Boaventura de Santos Souza, assim apesar do autor desta investigação entender que esta palavra possui carga preconceituosa, optamos por manter o uso desta palavra, ao invés de utilizar uma similar, com intuito de preservar a integridade da obra estudada.

tais práticas são bastante difundidas e largamente utilizadas, especialmente por sua eficácia<sup>329</sup>.

Além disso, Boaventura destacou em seu ensaio “O discurso e o Poder” que os “juízes e advogados eram vistos demasiadamente distanciados das classes baixas para poder entender as necessidades e aspirações dos mais pobres”<sup>330</sup>. Ou seja, esta conclusão ressaltou que existe uma dupla falta de representatividade nas comunidades pesquisadas, pois a Justiça formal não conseguiu atingir as demandas dos moradores e eles não conseguiam enxergar os atores do processo como sendo pessoas que pudessem entender e resolver as demandas que ocorriam nas favelas.

Além disso, apesar da parcial efetivação das ondas renovatórias defendidas por Cappelletti e Garth, para Boaventura de Souza Santos os dados estatísticos indicam que os brasileiros considerados hipossuficientes, mesmo quando creem ter direito a algo, são ariscos e cismados, logo, se furtam a buscar a assistência jurídica gratuita e fogem da solução do conflito por meio da justiça formal e também não promovem a cabível ação legal<sup>331</sup>.

(...) dois fatores parecem explicar esta desconfiança ou esta resignação: por um lado, experiências anteriores com a justiça de que resultou uma alienação em relação ao mundo jurídico (uma reação compreensível à luz dos estudos que revelam ser grande a diferença de qualidade entre os serviços advocatícios prestados às classes de maiores recursos e os prestados às classes de menores recursos), por outro lado, uma situação geral de dependência e de insegurança que produz o temor de represálias se se recorrer aos tribunais<sup>332</sup>.

A correlação entre o acesso à justiça e o acesso à moradia feito por Boaventura pode ser visualizada através da similaridade dos efeitos dos dois acessos, ou seja, os moradores de Pasárgada, como regra, não possuíam registro dos imóveis ocupados, nem qualquer documento que comprovasse a posse de boa-fé, uma vez que, regularmente as ocupações dos imóveis ocorreram de forma ilegal (e pacificamente)<sup>333</sup>.

---

<sup>329</sup> SOARES, Luiz Eduardo; BATISTA, André; PIMENTEL, Rodrigo. *A Elite da Tropa*. Objetiva editora. 2006. p. 17-18.

<sup>330</sup> SANTOS, Boaventura Souza. *O discurso e o Poder*, revista Forense, 1980, 272, p. 1-40.

<sup>331</sup> SANTOS, Boaventura Souza. Introdução à sociologia da administração da justiça. In: FARIA, José Eduardo. *Direito e justiça*. São Paulo: Ática, 1989. p. 48-49.

<sup>332</sup> *Idem*, p. 48-49.

<sup>333</sup> *Idem*, p. 20.



Assim, os moradores de Pasárgada se sentiam às margens da lei, pois não tinham cumprido os requisitos impostos pelo ordenamento jurídico para a aquisição de uma moradia. Desta forma, não existia o sentimento de pertencimento à cidade formal e suas regras, logo, a ausência deste sentimento reverberou para o acesso à justiça e assim os moradores de Pasárgada também não sentiam o direito de utilizar da Justiça formal, tampouco viam nos atores da justiça formal, pessoas que fossem capazes de entender os seus conflitos e resolver os seus problemas<sup>334</sup>.

Kelsen fez uma interessante construção atrelando a justiça à felicidade; para ele a ordem social somente é justa quando consegue “regular a conduta dos homens de uma maneira satisfatória (...), de modo que todos os homens encontrem sua felicidade nela”. Isso porque “a aspiração à justiça é a eterna aspiração do homem na busca da felicidade”<sup>335</sup>.

Dessa forma, os moradores de áreas irregulares, por se considerarem à margem da lei, constatam não ter direito ao acesso à justiça formal e esse sentimento de não pertencimento atinge diretamente o sentimento deles de felicidade. Assim, a compreensão de Kelsen se aplica perfeitamente ao caso concreto, pois “A ideia da felicidade deve modificar radicalmente seu significado, a fim de chegar a ser uma categoria social, a felicidade da justiça”<sup>336</sup>.

Outra pesquisa empírica que correlacionou o acesso à justiça ao acesso à moradia foi realizada na década de 1980, coordenada pelo jurista Joaquim

---

<sup>334</sup> *Idem*, p. 22.

<sup>335</sup> Nesse sentido: “A justiça é essencialmente uma qualidade de uma ordem social. Apenas subsidiariamente é uma qualidade do homem, uma virtude, posto que um homem é considerado justo se sua conduta se ajusta às normas de um ordenamento que reputamos justo ou que representa a justiça. Mas, que significa realmente dizer que uma ordem social é justa? Significa que essa ordem regula a conduta dos homens de uma maneira satisfatória para todos os homens, de modo que todos os homens encontrem sua felicidade nela. A aspiração à justiça é a eterna aspiração do homem na busca da felicidade. Felicidade que o homem só pode encontrar como indivíduo isolado e que, portanto, busca na sociedade. A justiça é a felicidade social; é felicidade garantida por uma ordem social. Neste sentido se pode dizer que um homem justo e – como sustentam alguns moralistas – somente um homem justo é considerado feliz. Assim a questão da justiça se transformou na da felicidade. (KELSEN, Hans. *Las metamorfosis de la idea de Justicia*. Buenos Aires: Losada, 1951; p. 247. Tradução livre do Autor).

<sup>336</sup> “O desejo de justiça é tão elementar e está tão profundamente arraigado na mente humana porque é uma manifestação do indestrutível desejo do homem de alcançar sua própria felicidade subjetiva. A ideia da felicidade deve modificar radicalmente seu significado, a fim de chegar a ser uma categoria social, a felicidade da justiça”. (KELSEN, Hans. *Op. Cit.* p. 250).

Falcão. Nesta obra coordenada por Falcão foram analisados os desdobramentos de diversas ocupações que ocorreram na cidade de Recife<sup>337</sup>.

Na obra destaca-se que um dos principais desdobramentos da ocupação ilegal de terrenos urbanos é a dificuldade que o Poder Judiciário possui para conquistar a legitimidade dos moradores das áreas carentes pesquisadas de Recife, pois os moradores não se sentem representados por eles e eles não entendem os conflitos e as particularidades da vida na comunidade<sup>338</sup>.

Novamente é verificada uma dupla ausência de representatividade dos moradores das áreas ocupadas irregularmente com os atores do sistema de justiça da cidade formal, demonstrando assim que a dificuldade de acesso à moradia pelas populações mais humildes ecoa diretamente na dificuldade de acesso à justiça por essas pessoas, em razão da falta de credibilidade do sistema de justiça ou em razão do sistema de justiça não conseguir decifrar as demandas e os anseios das classes afetadas.

Por fim, esta pesquisa destaca o trecho da obra de Falcão que relata que um morador que havia ocupado ilegalmente sua casa tem medo de ir ao fórum, pois receia sair de lá preso por ter ilegalmente ocupado um imóvel<sup>339</sup>.

O morador de áreas irregulares sabe que está fora do sistema, mas precisa estar fora do sistema, pois necessita morar em algum lugar com um mínimo de dignidade. Assim, ele possui medo de ir ao fórum, pois no seu imaginário acredita que por ter ocupado ilegalmente sua casa isso possa levá-lo à prisão e assim se distancia no sistema formal de justiça. Logo, a ocupação irregular possui desdobramentos que atingem diretamente o acesso à justiça e indiretamente criam um obstáculo à sua felicidade.

A correlação apresentada neste tópico demonstra mais uma vez que a Defensoria Pública, como órgão público legitimado para efetivar o acesso à justiça, possui a representatividade ideal para ser a mediadora dos conflitos urbanos relacionados com o acesso à moradia.

---

<sup>337</sup> FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda. *Conflito de Direito de Propriedade: invasões urbanas*. Introdução. Rio de Janeiro. Forense, 1984. p. 7-8.

<sup>338</sup> *Idem*, p. 12.

<sup>339</sup> FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda. *Op. Cit.* 1984. p.17.

A Defensoria Pública, por ser a instituição pública que representa as pessoas desprovidas de recursos com altos níveis de satisfação<sup>340</sup>, possui a representatividade ideal para mediar e buscar a solução dos conflitos fundiários e da concretização do acesso à moradia digna a essas pessoas que estão à margem da sociedade<sup>341</sup>.

Desta forma, com base nesta premissa, esta pesquisa avança para ingressar no estudo sobre a Defensoria Pública, visando demonstrar suas particularidades, suas atribuições, seus avanços e como ela pode suprir a lacuna existente no ordenamento jurídico para concretizar a proteção dos desvalidos no campo da moradia e da habitação com dignidade.

## **2.4– Defensoria Pública**

Em discurso proferido pelo Presidente do STF, Ministro Dias Toffoli, na solenidade de abertura do ano judiciário de 2020, o mesmo expôs que “a percepção da Defensoria é altamente importante, do foco e do resultado da atuação do Poder Judiciário, porque é a Defensoria que está atuando para aqueles que mais necessitam de justiça. Exatamente aqueles que se diz terem fome e sede de justiça”<sup>342</sup>.

Esta declaração demonstra que o Supremo tem consciência da importância da percepção que a Defensoria Pública possui, como instituição pública e autônoma voltada para a defesa dos interesses dos necessitados, para a condução de suas prioridades.

Destacar isso no início deste tópico é relevante para demonstrar como a Defensoria Pública se encontra no ano de 2020, isto é, com profunda consideração dos demais atores da justiça, especialmente quando o assunto envolve as pessoas mais vulneráveis.

---

<sup>340</sup> A Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), divulgou uma pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), que revelou que 78% da sociedade aprova a atuação da Defensoria Pública brasileira. A coleta de dados ocorreu no período de agosto de 2018 a outubro de 2019 ouvindo mais de 2,5 mil pessoas em todas as regiões do Brasil.

<sup>341</sup> Isso de certa forma já foi positivado pelo legislador ordinário no Art. 565, § 2º do CPC de 2015 ao determinar a intimação da Defensoria Pública no litígio coletivo pela posse de imóvel urbano que atinja interesse de pessoas beneficiárias de gratuidade de justiça.

<sup>342</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Portal STF. *Solenidade de abertura do ano do judiciário de 2020*. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=402201>> Acesso em 04 de fevereiro de 2020.

O histórico da Defensoria Pública já foi apresentado nesta pesquisa no subtópico do acesso à justiça no Brasil, logo, não existe a necessidade de repetir o que já foi exposto; assim, este tópico parte do pressuposto de que o histórico da Defensoria Pública já foi devidamente apresentado.

Entretanto é importante destacar neste momento da pesquisa que apesar do constituinte de 1988 ter escolhido a Defensoria Pública como sistema de Assistência Jurídica para o nosso país, existem outros três sistemas que merecem ser apresentados nesta pesquisa.

O Sistema *Judicare*, que consiste na defesa dos atores de baixa renda do processo por meio de advogados particulares, sendo tal atuação remunerada pelo Estado<sup>343</sup>.

Existem adeptos desse sistema como por exemplo José Carlos da Silva Alves, que destaca a possibilidade de escolha do advogado privado que o Assistido quer que o defenda<sup>344</sup>.

Entretanto, no entendimento do autor desta pesquisa, esse sistema apresenta muitos defeitos, como o fato do advogado particular, normalmente, não possuir comprometimento com seus clientes de baixa renda, especialmente quando tem a atenção dividida com seus demais clientes; a escolha não é livre como ressalta José Alves, pois está limitada aos advogados que aderirem ao programa de assistência judiciária; e, por fim, a baixa remuneração paga pelo Estado tende a atrair, como regra, apenas profissionais de qualidade duvidosa ou em início de carreira.

O segundo sistema é o advogado remunerado pelo Estado, ou seja, “são advogados remunerados pelos cofres públicos que prestam o serviço de assistência judiciária por meio de “escritórios de vizinhança”<sup>345</sup>.

Nesse segundo sistema são criados escritórios de advocacia bancados pelo estado para prestar assistência jurídica ou judiciária. Como regra, as remunerações desses profissionais não são atraentes e isso limita muito a qualidade e a experiência dos advogados que aderem a este programa.

---

<sup>343</sup> Este sistema é atualmente adotado na Inglaterra, França, Alemanha e Austrália.

<sup>344</sup> ALVES, José Carlos da Silva. *O direito fundamental à assistência jurídica integral e gratuita: alcance e efetividade*. Dissertação de mestrado defendida na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006. p. 36.

<sup>345</sup> MORAES, Ana Carvalho Ferreira Bueno de. *A Defensoria Pública como instrumento de acesso à justiça*. Dissertação de mestrado defendida na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2009. Acesso em 22 de fevereiro de 2020. p.44.

Por fim, o terceiro sistema é o misto, isto é, o sistema que reúne os dois outros sistemas. Assim, no sistema misto existe a possibilidade de o Assistido utilizar o sistema *Judicare* ou o sistema dos advogados remunerados pelo Estado. Este sistema é adotado no Canadá e na Suécia<sup>346</sup>.

Quanto ao quarto sistema, o da Defensoria Pública, que foi o escolhido pelo Poder Constituinte de 1988, este será detidamente explicado ao longo deste tópico.

Inicialmente, quanto à Defensoria Pública, é importante destacar que sua escolha pelo constituinte foi sábia, pois cria uma instituição pública que possui no seu tecido social a missão de amparar os cidadãos dos seus direitos, a fim de protegê-los.

Alan Paterson ressalta importante ponto nesse sentido: “os direitos subjetivos de cunho ‘substantivo’ são de pouca valia para os cidadãos se estes não possuem consciência, capacidade e mecanismos ou efetiva possibilidade de fazer valer tais direitos ou de utilizar-se efetivamente do sistema de justiça”<sup>347</sup>.

Desta forma, o empoderamento da Defensoria Pública é crucial para o sadio desenvolvimento da nossa sociedade, tanto no aspecto social quanto jurídico.

A Defensoria Pública é uma instituição inovadora que nasceu do impulso constitucional de garantir a efetividade dos direitos àqueles grupos sociais que sempre careceram dela. Na prática, esses grupos foram sempre menos sujeitos de direitos do que objetos de discursos sobre direitos. A Defensoria Pública se propôs a romper com essa nefasta tradição. Os obstáculos têm sido imensos mas, como este estudo revela, é amplíssimo o âmbito de temas sociais que a sua ação abrange e animador constatar o seu crescimento e os seus sucessos<sup>348</sup>.

A Defensoria Pública, nos termos do art. 134 da Constituição Federal, é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado,

---

<sup>346</sup> CAPPELLETTI, Mauro, e GARTH, Bryant. *Op. Cit.* p. 43.

<sup>347</sup> PATERSON, Alan. *Lawyers and Public Good – democracy in action?* Cambridge, Cambridge University Press, 2012, p. 69. In ALVES, Cleber Francisco. Assistência Jurídica no Brasil: Lições podem ser aprendidas com países que outrora alcançaram avançado patamar de desenvolvimento na prestação desses serviços e posteriormente tiveram que enfrentar severas restrições financeiras. In ALVES, Cleber Francisco; GONZÁLEZ, Pedro (orgs.) *Defensoria Pública no século XXI. Novos Horizontes e Desafios.* 2ª ed. RJ. Lumen Juris. 2020. p.66.

<sup>348</sup> SANTOS, B. S., 2014. *Op. Cit.* p.20.

incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal<sup>349</sup>.

É importante ressaltar que na redação disposta no inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal<sup>350</sup> o constituinte utilizou a palavra “recursos”. Em primeira análise pode-se presumir que o constituinte quis se referir a recursos financeiros, entretanto essa premissa está equivocada. Isto porque, quando o constituinte quis se referir a ausência de recursos financeiros ele utilizou o termo “carente”<sup>351</sup>.

Logo, ao utilizar a palavra “recursos” no trecho do texto constitucional “que comprovem insuficiência de recursos”, o autor desta pesquisa se filia à corrente que entende que o constituinte teve a intenção de ampliar a utilização deste termo e, com isso, que ela fosse possível de ser empregada em nível coletivo, organizacional, institucional e circunstancial.

Logo, a atuação da Defensoria Pública vai muito além da defesa dos economicamente vulneráveis<sup>352</sup>, atuando também na defesa das pessoas que estão juridicamente ou organizacionalmente ou circunstancialmente vulneráveis<sup>353</sup>.

Apesar de não existir consenso com outros juristas que debatem este tema, Diogo Esteves e Franklyn Roger citam outras espécies de vulnerabilidade que existem nos dias de hoje além das citadas vulnerabilidades econômica, organizacional, jurídica e circunstancial. Para eles existe a vulnerabilidade por vitimização, a vulnerabilidade por migração ou deslocamento interno, a

---

<sup>349</sup> Nesse sentido: “O direito à assistência jurídica, associado a alterações da estrutura social e econômica, objetiva, inexoravelmente, a obtenção da igualdade material, designada, com o mesmo significado, de concreta, de fato, social, na sociedade ou real – vale dizer, igual exercício, no presente, de direitos titularizados, correspondendo à igualdade efetiva perante os bens da vida e não limitada à formulação e aplicação igualitária da norma jurídica”. (MORAES, Guilherme Peña. *Instituições de Defensoria Pública*. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 73).

<sup>350</sup> CRFB/88 - Art. 5º, LXXIV: O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.

<sup>351</sup> Isso ocorreu no art. 3º, III; art. 23, X; art. 203, II; art. 245 e no ADCT nsº 79, 80, 81, 82 e 84).

<sup>352</sup> Função típica (atribuição tradicional): ligada à hipossuficiência/vulnerabilidade econômica/financeira.

<sup>353</sup> Função atípica (atribuição não tradicional): ligada à hipossuficiência/vulnerabilidade organizacional, jurídica e circunstancial.

vulnerabilidade por vivência em situação de rua, a vulnerabilidade das minorias, a vulnerabilidade por orientação sexual e identidade de gênero, a vulnerabilidade processual, a vulnerabilidade física, mental e sensorial, a vulnerabilidade indígena, a vulnerabilidade episódica ou transitória e a vulnerabilidade por privação de liberdade<sup>354</sup>.

Não resta dúvida que a principal atribuição da Defensoria Pública é sua atuação aos economicamente vulneráveis, mas o alcance do termo vulnerável não se esgota no nível econômico como foi acima explicado.

Essa compreensão já foi inclusive defendida em alguns julgados do Supremo Tribunal Federal<sup>355</sup>, demonstrando assim que a ampliação do termo vulnerável se encontra estabelecida.

Desta forma, o atual papel da Defensoria Pública se encaixa na inserção democrática dos diversos grupos de vulneráveis visando o equilíbrio dos direitos e interesses deles com o dos demais atores do processo<sup>356</sup>.

#### **2.4.1– Defensoria Pública atuando como curador especial**

A premissa de que ninguém deverá ficar sem defesa em um processo judicial funciona como uma garantia processual e por esta razão o legislador estipulou algumas situações em que a parte, mesmo sem tomar conhecimento efetivo do processo, terá direito a uma defesa realizada por um curador especial<sup>357</sup>.

O CPC estabeleceu no artigo 72 as hipóteses de atuação do curador especial no processo. Isto é, o legislador determinou algumas situações em que a parte ou interveniente, mesmo estando impossibilitado de efetivar sua defesa, ele estará amparado pela figura do curador especial com intuito de garantia a sua ampla defesa<sup>358</sup>.

---

<sup>354</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios institucionais da defensoria pública*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 303-320.

<sup>355</sup> EREsp n. 1192577; RE-Rg n. 733.433; ADI n. 3943.

<sup>356</sup> GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. *Defensoria Pública e a tutela coletiva dos direitos: teoria e prática*. 2 Ed. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 181.

<sup>357</sup> O Curador Especial, como regra, não tem conhecimento da versão dos fatos pela parte que está assistindo. Logo, sua defesa normalmente alega questões de ordem pública, como a prescrição da pretensão ou a decadência do direito, assim como erros materiais e processuais existentes no processo.

<sup>358</sup> CPC. Art. 72. O juiz nomeará curador especial ao: I - incapaz, se não tiver representante legal ou se os interesses deste colidirem com os daquele, enquanto durar a incapacidade; II - réu preso

O incapaz, se não tiver representante legal ou se os interesses deste colidirem com os daquele, deverá ser assistido por curador especial enquanto durar sua incapacidade.

O réu preso revel e o réu revel citado por edital ou por hora certa, enquanto não for constituído advogado, também deverá ser assistido por curador especial, conforme disposto nos incisos I e II do artigo 72 do CPC.

Nessas situações o CPC positivou que a Defensoria Pública deverá exercer a curadoria especial<sup>359</sup>.

A existência desta figura decorre da presunção de que tais partes não têm ciência da demanda que tramita contra eles, logo, necessitam de algum protetor jurídico para efetivar o contraditório e, conseqüentemente, alegar argumentos contrários a inicial.

Por se tratar de uma citação ficta o curador especial não tem contato com a parte assistida, logo, terá grande dificuldade de alegar detalhes específicos do processo, mas poderá, de certa forma, compensar a vulnerabilidade da parte, pois o curador especial pode alegar defeitos nos pressupostos processuais, inexistência das condições da ação, irregularidades processuais, alegar a prescrição ou decadência, discutir a distribuição do ônus da prova, dentre outras pontos cruciais para o efetivo direito de defesa.

Por não conhecer os fatos do caso concreto o Curador Especial possui limitações em sua defesa, mas mesmo assim a sua presença busca diminuir a vulnerabilidade da parte assistida.

Cumprê destacar que em um estudo específico sobre o tema, Carolina Brambila Bega (2016, p. 284) detectou grande existência de julgados junto aos tribunais superiores que foram favoráveis ou parcialmente favoráveis à parte que estava sendo assistida pelo curador especial, demonstrando assim que a sua atuação contribuía favoravelmente à diminuição da vulnerabilidade da parte.

---

revel, bem como ao réu revel citado por edital ou com hora certa, enquanto não for constituído advogado. Parágrafo único. A curatela especial será exercida pela Defensoria Pública, nos termos da lei.

<sup>359</sup> Uma das principais atribuições da Defensoria Pública como curadora especial é pugnar para que todos os fatos alegados na inicial se tornem controvertidos e que apenas seja dada procedência dos pedidos da inicial caso as alegações autoras estejam devidamente provadas, caso contrário todos os pedidos da inicial deverão ser julgados improcedentes.



Logo, a atuação do curador especial visa reduzir a vulnerabilidade processual da parte que, por exemplo, é revel e foi citada por edital, isto é, que sofreu uma citação ficta.

Fernanda Tartuce escreveu sobre o tema e definiu vulnerabilidade processual como:

Vulnerabilidade processual é a suscetibilidade do litigante que o impede de praticar os atos processuais em razão de uma limitação pessoal involuntária, ensejada por fatores de saúde e/ou ordem econômica, informacional, técnica ou organizacional de caráter permanente ou provisório<sup>360</sup>.

Desta forma, a limitação pessoal involuntária da parte acarreta sua vulnerabilidade processual e o CPC, para suprir esta vulnerabilidade, criou a figura do curador especial.

Além disso, o CPC determinou que a figura do curador especial seja realizada pela Defensoria Pública, conforme dispõe o parágrafo único do artigo 72 do CPC.

Ora, o legislador fez uma correlação direta entre a Defensoria Pública e a parte vulnerável no processo civil, excluindo de forma deliberada o Ministério Público deste múnus processual.

É importante destacar este fato, pois a Constituição Federal, em seu artigo 134 determinou que a Defensoria Pública fosse responsável pela defesa de forma integral e gratuita dos necessitados. E necessitados é bem diferente de vulneráveis. Os necessitados são aquelas pessoas que não têm condições de arcar com as custas judiciais e os honorários advocatícios sem prejuízo do seu próprio sustento.

Entretanto, os necessitados não são necessariamente vulneráveis, podendo ter sua defesa atribuída à Defensoria Pública, por exemplo, por questões unicamente econômicas.

Assim, o CPC, em seu artigo 72, ao determinar que o titular da curadoria especial no processo civil é a Defensoria Pública, estabeleceu que ela é a instituição pública adequada para assistir as partes vulneráveis.

---

<sup>360</sup> TARTUCE, Fernanda, *Igualdade e Vulnerabilidade no Processo Civil*. São Paulo. Forense, 2012, p. 222.

O autor desta pesquisa compreende a diferença entre a atuação da Defensoria Pública como curadora especial da atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*; tais atuações são distintas em sua essência, pois na primeira, a Defensoria Pública atua representando os interesses do curatelado e na segunda a Defensoria Pública atua de forma institucional defendendo direitos e interesses de pessoas com alguma espécie de vulnerabilidade.

Entretanto existem três pontos que unem essas duas figuras. O primeiro ponto é que em ambas as atuações a Defensoria Pública beneficia pessoas vulneráveis (cada um à sua maneira), o segundo é que em ambos os desempenhos a Defensoria Pública atua de forma institucional (apesar de que como curador especial a atuação é institucional, mas defende os interesses específicos do curatelado) e o terceiro é que nas duas performances a defensoria pública atua em funções atípicas.

#### **2.4.2 – Defensoria Pública atuando como *amicus curiae***

A instituição legal do instituto *amicus curiae* teve o mérito de servir como relevante instrumento para forçar a abertura do Poder Judiciário aos diferentes discursos oriundos da sociedade civil<sup>361</sup>.

O artigo 138 do CPC de 2015 positivou a figura do *amicus curiae*<sup>362</sup>; esta figura é traduzida por diversos juristas como amigo da corte ou colaborador da Corte. Basicamente significa que presentes os requisitos legais e considerando que alguém tenha algo a contribuir para a decisão da corte, o mesmo deve ser ouvido com o intuito de fortalecer a representatividade e o debate democrático; nessas hipóteses o amigo ou colaborador da corte desempenhará um papel atrelado a um interesse institucional (metaindividual)<sup>363</sup>

---

<sup>361</sup> NUNES, Daniel Capecchi. *Minorias no Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2017. p. 237.

<sup>362</sup> CPC/20015 - Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

<sup>363</sup>BUENO, Cassio Scarpinella. *Amicus curiae: uma homenagem a Athos Gusmão Carneiro*. Disponível em: <http://www.scarpinellabueno.com/images/textos-pdf/005.pdf>. Acesso em 31 de janeiro de 2020.

A intervenção do *amicus curiae* depende da presença dos requisitos legais expressos no CPC: I - Relevância da matéria; II - Especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia; e III - Representatividade adequada<sup>364</sup>.

Existem semelhanças entre a atuação da Defensoria Pública como *amicus curiae* e como *custos vulnerabilis*, sendo ambas intervenções institucionais que expressam funções atípicas da carreira e que podem ser feitas de ofício por iniciativa própria ou por requerimento das partes.

Entretanto, dada a semelhanças das mencionadas intervenções é relevante destacar as suas diferenças para melhor compreensão desses dois institutos.

Basicamente há três diferenças cruciais entre a atuação institucional da Defensoria Pública como *amicus curiae* e como *custos vulnerabilis*. Primeiro, como *amicus curiae* devem estar presentes os requisitos positivados no artigo 138 do CPC; já como *custos vulnerabilis*, basta a existência de direitos ou interesses em jogo de pessoas ou grupo de pessoas com vulnerabilidade que nasce o interesse institucional potestativo de intervir<sup>365</sup>. Segundo, os poderes do *amicus curiae* são definidos pelo magistrado ao admitir essa forma de intervenção no processo<sup>366</sup>; já na intervenção como *custos vulnerabilis*, os poderes devem ser os mesmos que o Ministério Público possui como *custos legis*, dada a semelhanças dessas intervenções institucionais autônomas<sup>367</sup>. Terceiro, o sentido da intervenção como *amicus curiae*, pois esta intervenção visa colaborar com a corte fornecendo elementos enriquecedores do

---

<sup>364</sup> No STF “o relator tem total discricionariedade para escolher quais amici curiae serão aceitos na causa ou não. Tal decisão é irrecurável. No cotidiano do Tribunal, entretanto, consolidou-se o entendimento segundo o qual a aceitação ou não de um pedido de *amicus curiae* dependeria do binômio relevância-representatividade”. (NUNES, Daniel Capecchi. *Minorias no Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2017. p. 238).

<sup>365</sup> O autor desta pesquisa defende que a atuação como *custos vulnerabilis* não necessita de pedido da Defensoria Pública para intervir no feito. O magistrado ao visualizar a existência de interesses ou direitos de vulneráveis em jogo deverá determinar a intimação da Defensoria Pública para promover sua intervenção institucional autônoma. Logicamente que isso não impede que a Defensoria Pública, caso não tenha sido intimada pelo magistrado, venha a pugnar pela sua intervenção.

<sup>366</sup> O magistrado poderá indeferir o pedido de intervenção como *amicus curiae* e esta decisão é irrecurável na forma do artigo 138 do CPC.

<sup>367</sup> Os poderes do Ministério Público como *custos legis* estão positivados no artigo 179 do CPC. “Art. 179. Nos casos de intervenção como fiscal da ordem jurídica, o Ministério Público: I - terá vista dos autos depois das partes, sendo intimado de todos os atos do processo; II - poderá produzir provas, requerer as medidas processuais pertinentes e recorrer”.

debate para que a decisão a ser tomada seja mais democrática; já no *custos vulnerabilis*, a intervenção visa principalmente “equilibrar a balança da justiça e trazer luzes para o caminho da concretização dos direitos fundamentais dos vulneráveis”<sup>368</sup>.

São inúmeros exemplos de atuação da Defensoria Pública como *amicus curiae* demonstrando que esta forma de intervenção da Defensoria Pública está consolidada tanto na doutrina como na jurisprudência, inclusive dos tribunais superiores<sup>369</sup>.

### 2.4.3 –A Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*<sup>370</sup>

Antes de adentrar no tema é necessário compreender o significado e o alcance da palavra vulnerável, razão pela qual faremos uma digressão profunda sobre isso.

Esse significado ganha especial importância, pois não existe uma definição consolidada, mas preponderantemente essa palavra é associada aos excluídos ou a grupos numericamente minoritários<sup>371</sup>.

Parece-nos um erro associar a palavra vulnerável tão somente ao critério numérico de grupos minoritários. Filiamo-nos à corrente que defende a união de dois critérios, a de ser um grupo minoritário aliado ao caráter deste grupo numericamente inferior não ter status de dominância<sup>372</sup>.

<sup>368</sup> GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. ROCHA, Jorge Bheron; MAIA, Maurílio Casas. *Custos Vulnerabilis. A Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis*. Editora CEI. 2020. p. 93.

<sup>369</sup> Como por exemplo na ADIn nº5875/DF em que o STF deferiu a intervenção da Defensoria Pública como *amicus curiae* que discutirá a manutenção do indulto de Natal de 2018. Assim como no Recurso Extraordinário nº 601.182 que discute a constitucionalidade da suspensão dos direitos políticos nos casos em que ocorra a substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos.

<sup>370</sup> Em uma tradução do latim para o português seria o *Guardião dos Vulneráveis*.

<sup>371</sup> O autor desta pesquisa critica a associação de uma minoria ao critério numérico, ou seja, de que minorias são grupos que possuem inferioridade ao grupo dominante. Esta crítica se fundamenta no *apartheid* da África do Sul, pois a maioria da população deste país é negra, mas era tratada como uma raça inferior perante a minoria branca. Logo, apesar de ser numericamente maior a população negra da África do Sul na época que vigorava o *apartheid* possuía traços típicos de grupos minoritários, isto é, restrição ou abolição de direitos, posição estereotipada ou submissão a outra classe ou raça.

<sup>372</sup> De acordo com o IBGE em pesquisa realizada no ano de 2018 o Brasil possuía 51,7% da população como mulheres e 48,3% como homens. E não obstante essa superioridade numérica os direitos das mulheres no Brasil são cotidianamente cerceados e vilipendiados. (IBGE. Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios Contínua. 2018. Disponível em:

### 2.4.3.1 – Vulnerabilidade e Vulnerável

O que significa o termo vulnerável? A resposta desta pergunta não é tão simples quanto parece, pois é comum a noção de vulnerabilidade ser elástica, ou seja, um julgador ou gestor entender que certa situação é típica de uma pessoa vulnerável e outro entender de forma diversa, por isso ser necessário um aprofundamento do tema e a análise casuística com razoabilidade e proporcionalidade.

Entretanto, por esta ser uma pesquisa científica, é necessário sair do lugar comum de definições atreladas à vivência dos gestores para definições embasadas em algum processo científico como a pesquisa empírica ou de campo.

No Seminário Internacional sobre a Vulnerabilidade Social para América Latina e Caribe, o professor Gustavo Busso<sup>373</sup> elaborou uma rica definição sobre a noção de vulnerabilidade amparada em pesquisas de campo que merece ser transcrita por esta pesquisa pela densidade dos seus contornos.

*La noción de vulnerabilidad tiene como potencialidad contribuir a identificar individuos, hogares y comunidades que por su menor dotación de activos y diversificación de estrategias están expuestos a mayores niveles de riesgo por alteraciones significativas en los planos sociales, políticos y económicos que afectan sus condiciones de vida. Planteada de este modo, la noción de vulnerabilidad excede, a la vez que incluye, la dimensión de ingresos que tradicionalmente se ha medido la noción de pobreza<sup>374</sup>.*

Na interpretação dada por Busso para a vulnerabilidade social, fica claro que ela se posiciona além do simples ato de pobreza, ou seja, a vulnerabilidade não se sustenta tão somente por uma questão da falta de renda, mas sim de

---

<<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>> Acesso em 18 de abril de 2020).

<sup>373</sup> Docente e investigador do Departamento de Economia. Diretor do Instituto de Desenvolvimento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Nacional de Río Cuarto.

<sup>374</sup> BUSSO, Gustavo. *Vulnerabilidad Social: nociones e implicancias de políticas para América Latina y el Caribe a comienzos del Siglo XXI*. Trabalho apresentado no Seminário Internacional sobre as diferentes expressões de Vulnerabilidade social para América Latina e Caribe. CEPAL/CELADE. 2001. Santiago de Chile. p.23.

uma forma mais estruturante, pela maior exposição da pessoa a mudanças significativas nos níveis políticos, econômicos e sociais<sup>375</sup>.

Ou seja, a vulnerabilidade está intimamente relacionada à maior fragilidade na proteção dos direitos ou, em sentido oposto, à maior facilidade de ter seus direitos violados ou não reconhecidos<sup>376</sup>.

Para agregar valor a esta conceituação Dagmar Raczynski acrescentou que a vulnerabilidade social está diretamente relacionada à ausência de condições essenciais intangíveis do indivíduo necessárias para sua manutenção e seu adequado desenvolvimento<sup>377</sup>.

Já Giddens acrescenta que a vulnerabilidade social está associada à desqualificação social e à desagregação identitária, isto porque existe um estereótipo social determinado pela sociedade colocando os grupos vulneráveis à margem da sociedade, de uma forma que não exista o sentimento de pertencimento deles perante o grupo social dominante<sup>378</sup>.

---

<sup>375</sup> Nesse sentido: “Un proceso multidimensional que confluye em el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidades de ser herido, lesionado o danado ante cambio o permanencia de situaciones externas y/o internas. La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas ya sea como fragilidad indefinición ante cambios originados em el entorno, como desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos. (BUSO, Gustavo. Op. Cit. p. 8).

<sup>376</sup> Sobre o tema reconhecimento Neves faz uma interessante digressão temática que entendemos interessante acrescentar a esta pesquisa. “O interesse atual em torno das teorias do reconhecimento pode ser inserido no longo processo histórico da modernidade, que, desde os seus primórdios, elegeu a liberdade e a igualdade como alicerces da vida política. A hipótese de Tocqueville de que as sociedades modernas caminhavam de forma inelutável para o igualitarismo e para a democracia parece, assim, servir de fio condutor das transformações sociais, políticas e culturais dos últimos séculos. Assim, pode-se dizer que há uma linha de continuidade entre a ideia de liberdade, que esteve na base da constituição do Estado liberal democrático nos séculos XVII e XVIII, os princípios igualitaristas, que animaram as lutas sociais dos séculos XIX e XX pela expansão da cidadania das classes populares, e as demandas de reconhecimento social dos grupos que tentam mudar o imaginário sobre o lugar que ocupam na sociedade”. (NEVES, Paulo Sérgio da Costa. *Luta antirracista: entre reconhecimento e redistribuição*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 20, n. 59, ano 2005, p. 82).

<sup>377</sup> Nesse sentido, “para avanzar en la superación de la pobreza es necesario comprender que la pobreza y el desarrollo tienen que ver con condiciones esenciales (intangibles, es decir marcada en actitudes, esquemas mentales, confianza en sí mismo y frente a otras personas y grupos) como con condiciones necesarias pero no suficientes (nível de ingresos, empleo, necesidades básicas, aspectos materiales). Ambas dimensiones están en una relación de interdependencia y deben girar juntas en forma coordinada hacia la misma dirección. Cuando las condiciones esenciales no están dadas, es indispensable que las políticas y programas presten atención a ellas, activándolas. Esto implica trabajar con las personas y los sus condiciones esenciales (RACZYNSKI, Dagmar. *Equidad, inversión social y pobreza, innovar en como se concibe, diseña y gestiona la políticas y los programas sociales*. Documento preparado para o 15º Seminário Perspectivas de Inovação em Política Social. Desigualdades e Redução de lacunas para a Equidade, MIDEPLAN.CEPAL, 23-24 de maio de 2002. p.9).

<sup>378</sup> GIDDENS, Anthony. Modernidade e identidade. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro. Zahar. 2002. p.131.

Desta forma, em análise conjunta das definições de Busso, Raczynski e Giddens podemos construir o entendimento de que a vulnerabilidade social está, sim, associada à pobreza e à exclusão social, mas não se limita apenas a isso, tornando-se uma manifestação comunitária multidimensional que está intimamente associada à presença de estereótipos sociais de inferioridade que acarretam a depreciação social, a fragmentação identitária, a ausência de autoestima e a fragilização intersubjetiva.

Com um olhar mais jurídico, Defensores Públicos, em obra específica sobre o tema, definem a vulnerabilidade como uma situação fática que possui ligação com grupos que precisam de ajuda com relação às suas necessidades básicas, como crianças, idosos, indígenas, deficientes, migrantes, doentes terminais, dentre outros<sup>379</sup>.

Como bem observou Barreto, “a vulnerabilidade radica no mesmo substrato de onde afloram as dicotomias igualdade/desigualdade, igualdade/diferença e justiça/injustiça, revelando, no caso dos segmentos vulnerabilizados, uma injustiça que não é somente material, como simbólica<sup>380</sup>.”

Para o autor desta pesquisa a vulnerabilidade social está intimamente relacionada à ausência ou deficiência de temas como o reconhecimento social, a uniformidade de tratamento e igualdade material da justiça, algo que ultrapassa muito o debate jurídico incidindo sobre outras áreas das ciências humanas, como a sociologia, a filosofia e a ciência política, aliando-se, assim, à corrente dos comunitaristas que têm como norte a questão do reconhecimento, ou melhor, da falta de reconhecimento<sup>381</sup>.

Nesse sentido podemos verificar a compreensão de Boaventura Santos que enfatiza que “a desigualdade e a exclusão são dois sistemas de pertença

---

<sup>379</sup> GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. ROCHA, Jorge Bheron; MAIA, Maurílio Casas. *Custos Vulnerabilis. A Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis*. Editora CEI. 2020. p. 93.

<sup>380</sup> BARRETO, Daniela Lima. *O Direito Penal dos Vulneráveis. Uma análise crítica da busca do reconhecimento por meio do Direito Penal*. Rio de Janeiro Lumen Juris. 2016. p. 106.

<sup>381</sup> “Os comunitaristas têm em comum o fato de acreditar que uma sociedade justa não é aquela em que os indivíduos têm acesso às mesmas coisas e bens que seus concidadãos, é aquela em que os indivíduos experimentam o reconhecimento público de sua identidade (...) Para os que pertencem a essa corrente, a preocupação de uma ‘justiça’ voltada apenas para a redistribuição de bens escamoteia o fato de que muitas injustiças são de natureza moral e de que há situações em que malgrado exista uma certa igualdade distributiva, certos grupos podem se sentir discriminados ou subalternizados” (BARRETO, Daniela Lima. *O Direito Penal dos Vulneráveis. Uma análise crítica da busca do reconhecimento por meio do Direito Penal*. Rio de Janeiro Lumen Juris. 2016. p. 145).

hierarquizada; no sistema de desigualdades, a pertença dá-se pela integração subordinada, enquanto que no sistema de exclusão, a pertença dá-se pela exclusão”<sup>382</sup>.

A luta por reconhecimento, célebre obra de Axel Honneth, tenta contrapor as conclusões de Georg Wilhelm Friedrich Hegel e George Herbert Mead sobre o reconhecimento do indivíduo isoladamente e em sociedade. Assim, para Honneth, o indivíduo “luta pela pura autoconservação de seu ser físico” (...) para que “o conflito prático que se acende entre os sujeitos seja por origem um acontecimento ético, na medida em que objetiva o reconhecimento intersubjetivo das dimensões da individualidade humana”<sup>383</sup>.

Desta forma, através do intersubjetivo das dimensões da individualidade humana o reconhecimento do ser floresce e isso colide diretamente com o estereótipo que lhe é atribuído pelas classes sociais dominantes, acarretando que o indivíduo se sinta fragilizado e impossibilitado de superar seus limites que são impostos por ele mesmo decorrentes da fragilização social do seu superego<sup>384</sup>.

Com viés da vulnerabilidade social analisada por juristas, foram elaboradas as "Regras de Brasília" sobre acesso à justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade<sup>385</sup>, aprovadas em março de 2008 e conceituaram as pessoas em situação de vulnerabilidade no seu capítulo I, secção 2ª, item 3.

Destaca-se que o conceito utilizado pelas "Regras de Brasília" foi bastante amplo com correlação direta à efetividade da plenitude do acesso à justiça dos direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico<sup>386</sup>.

---

<sup>382</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. *A gramática do tempo*. São Paulo. editora Cortez. 2006. p. 279.

<sup>383</sup> HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: editora 34, 2003, p 48.

<sup>384</sup> Sobre o caráter do reconhecimento, Cassab discorre sobre esta característica explícita na luta dos movimentos sociais. Nesse sentido: “reivindicam para si o direito de serem reconhecidos como moradores da mesma metrópole e rejeitam as tentativas de serem ignorados ou mesmo criminalizados” (CASSAB. Clarice. *O movimento social sob as dinâmicas do mundo global: pensando em desafios*. Acta Geográfica, v. 4, n. 7, set. 2010. p. 59).

<sup>385</sup> Texto elaborado pelo Grupo de Trabalho constituído na Conferência Judicial Ibero-americana, que teve a participação da Associação Ibero-americana de Ministérios Públicos, da Associação Inter americana de Defensores Públicos, da Federação Ibero-americana de Ombudsman e da União Ibero-americana de Colégios e Agrupamentos de Advogados.

<sup>386</sup> “Consideram-se em condição de vulnerabilidade aquelas pessoas que, por razão da sua idade, género, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, económicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercitar com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico”. (In. Regras de Brasília sobre acesso à justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade no seu capítulo I, secção 2ª, item 3).



O jurista argentino Ricardo Lorenzetti, influenciado pelas Regras de Brasília, defrontou o assunto vulnerabilidade com bastante propriedade em 2008<sup>387</sup>. Para ele, o modelo liberal de governo acarreta o esquecimento de temas sociais, o que acaba aumentando os grupos vulneráveis de uma sociedade<sup>388</sup>.

#### 2.4.3.2 – Intervenção da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*

A Defensoria Pública, nos termos do artigo 134 da Constituição de 1988, tem a incumbência de efetuar, como expressão e instrumento do regime democrático, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e da defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, dos hipossuficientes<sup>389</sup>.

A nova roupagem obtida pela Defensoria Pública efetuada pelo Poder Constituinte Derivado Reformador<sup>390</sup> determina que todas as vezes que o interesse jurídico justificar a manifestação de seu posicionamento, a Defensoria Pública tem o direito e o dever de se posicionar para discutir os interesses e direitos dos hipossuficientes, tanto individuais quanto coletivos. Isso é importante, pois tais temas necessitam que a opinião institucional considerada para o debate democrático seja mais amplo e intenso<sup>391</sup>.

---

<sup>387</sup> LORENZETTI, Ricardo. *Acesso a la justicia de los sectores vulnerables. Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas em condición de vulnerabilidade*. Buenos Aires. Ministerio Público de la Defensa, 2008, p. 32.

<sup>388</sup> “esta idea de auto-responsabilidad choca fundamentalmente com la noción de vulnerabilidade que, por el contrario, se basa em outro valor que es la igualdad, no la libertad, y que desarrolla outro principio que es el de la auto-responsabilidad sino el de la protección, el principio protectorio de alguien que es vulnerable, que es más débil, que está em una posición de hipossuficiencia. Y como consecuencia de este principio se desarrollan tecnologías jurídicas diferentes, que son de naturaliza protectoria.” (LORENZETTI, Ricardo. *Acesso a la justicia de los sectores vulnerables...* p. 32).

<sup>389</sup> CRFB/88 – Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdiccional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

<sup>390</sup> Isso porque as atuais atribuições da Defensoria Pública foram consolidadas somente com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 80 de 04 de junho de 2014.

<sup>391</sup> Nesse sentido “, a invocação do poder constituinte pelo povo num sentido amplo e não só enquanto povo ativo eleitoralmente implica por obrigatoriedade na vigência, na prática e na eficácia dos direitos fundamentais políticos (não como valores e privilégios, mas como normas igualitárias assecutorias de uma participação ativa de todas as pessoas que fazem parte de uma sociedade)” In: AIETA, Vânia Siciliano. A necessária distinção entre *demos* e *kratos* – poder do povo ou poder sobre o povo? Quem é o povo? A titularidade do Poder Constituinte Originário. Revista Justiça Eleitoral em Debate – v. 6. n. 2. abril a junho de 2016.

O arcabouço constitucional que alcançou a Defensoria Pública após a promulgação da Emenda Constitucional nº 80 destacou que a ela incumbe a expressão e o instrumento do regime democrático, assim como a promoção dos direitos humanos e a defesa dos necessitados. Para esta pesquisa, não resta dúvida que a intenção do constituinte foi transformar a Defensoria Pública em porta voz dos vulneráveis<sup>392</sup>.

Pedro González, em artigo específico para buscar compreender o significado dos termos “expressão” e “instrumento” incluídos por meio da Emenda Constitucional nº 80/2014, destacou que tais vocábulos não são sinônimos, logo, cada um possui uma resposta específica para o seu significado<sup>393</sup>.

Desta forma, quanto ao significado do vocábulo “expressão”, González compreende que “sua presença e atuação consistentes são manifestação do caminho da sociedade rumo à consolidação da democracia, sendo, a mesma, decorrência e um modelo típico da transição democrática latino-americana”<sup>394</sup>.

Já quanto ao vocábulo “instrumento”, González o descreve como “tendo em vista o seu perfil, no cumprimento das suas funções institucionais é capaz de realizar os três princípios (ou valores) democráticos fundamentais – supremacia da vontade popular, preservação da liberdade e igualdade de direitos -, defendendo e potencializando a democracia”<sup>395</sup>.

Desta forma, parece clara a compreensão de que a inclusão no artigo 134 da Constituição Federal dos vocábulos “expressão” e “instrumento” do regime democrático superam seus efeitos simbólicos, isto é, meramente decorativo, para estimularem que a Defensoria Pública assuma um novo desenho

---

<sup>392</sup> “A evolução terminológica não ocorreu de maneira irrefletida; ao abandonar a velha nomenclatura, o legislador constituinte pretendeu inaugurar uma nova realidade no campo do acesso igualitário à justiça, garantindo a assistência legal não apenas dentro do processo (judiciária), mas também fora dele (jurídica)” (ESTEVEZ, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 97).

<sup>393</sup> Nesse sentido, Pedro González, “Como cediço, ‘expressão’ e ‘instrumento’ não são vocábulos sinônimos. Ademais, é princípio basilar da hermenêutica jurídica que a lei não contém palavras inúteis. Portanto é preciso separar a resposta em duas partes”. (GONZÁLEZ, Pedro. *A Definição Constitucional da Defensoria Pública como Expressão e Instrumento do Regime Democrático: para Além de sua Função Simbólica*. In. ALVES, Cleber Francisco; GONZÁLEZ, Pedro (org.). *Defensoria Pública no século XXI. Novos Horizontes e Desafios*. 2ª ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2020. p.18).

<sup>394</sup> *Idem*. p. 47.

<sup>395</sup> *Ibidem*.

institucional junto ao regime democrático e, com isso, potencializar seu múnus constitucional, que é essencialmente a proteção dos vulneráveis<sup>396</sup>.

Mais do que ser porta-voz dos vulneráveis, a Defensoria Pública passou a ser a representante maior da classe das pessoas desassistidas e assim passou a utilizar a sua influência, o seu prestígio, a sua importância para defender as bandeiras que afetam os direitos e interesses dos vulneráveis e com isso influenciar os demais atores do sistema de justiça a ponderar sobre essas bandeiras.

Se, por exemplo, o poder executivo ou uma grande empresa da iniciativa privada tomar uma decisão que afete direta ou indiretamente os vulneráveis (como um todo ou em certo grupo), deve ser esperado que a Defensoria Pública atue com vigor na defesa dos direitos e interesses do grupo de vulneráveis atingido, e como isso ainda é feito de forma episódica e tímida, esta pesquisa defende que essa postura deva se tornar rotineira e tonificada.

Isso porque com o passar dos anos a Defensoria Pública vem se tornando um bastião de defesa dos vulneráveis, logo, qualquer medida que viole direitos ou interesses dos vulneráveis, espera-se e até presume-se que será contra-atacado ou defendido pelos Defensores Públicos com atribuição para tanto<sup>397</sup>.

Assim, pode-se dizer que a função da Defensoria Pública se tornou subjetivamente vinculada aos interesses dos vulneráveis e objetivamente aos direitos humanos<sup>398</sup>.

Nesse contexto a Defensoria Pública se torna legitimada para atuar como agente de equilíbrio das relações sociais, políticas e jurídicas que envolvam os vulneráveis.

---

<sup>396</sup> Nesse sentido, Sílvio Moraes conclui “A importância da Defensoria Pública extrapola os limites traçados pelos artigos 134 da Constituição Federal e 1º da LC n. 80, para alcançar a própria garantia e efetividade do Estado Democrático de Direito, já que ela é instrumento pelo qual irá viabilizar o exercício, por parte de cada cidadão hipossuficiente do Brasil, dos direitos e garantias individuais que o Constituinte tanto se preocupou em assegurar ao Povo brasileiro, consagrando assim a igualdade substancial.” (MORAES, Sílvio Roberto Mello. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública: Lei complementar 80, de 12/1/1994 anotada*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1995. p. 17).

<sup>397</sup> Quando se fala em atribuição para a defesa é que a carreira da Defensoria Pública é dividida por estados, distrito federal e união, assim como por matéria e base territorial. Logo, dependendo do caso concreto caberá a defesa dos direitos e/ou interesses dos vulneráveis ao Defensor Natural determinado em Lei ou outro ato normativo suficiente para isso.

<sup>398</sup> GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. ROCHA, Jorge Bheron; MAIA, Maurílio Casas. *Custos Vulnerabilis. Op. Cit.* 2020. p. 56.

A expressão *custos vulnerabilis* é defendida pela própria Defensoria Pública visando o equilíbrio da relação jurídico processual – como deve ser em se tratando de funções essenciais à administração da justiça – os vulneráveis em contraponto às outras partes do processo. A Defensoria Pública deve atuar sempre que os direitos e/ou interesses dos processos (ainda que individuais) justifiquem a oitiva (e a correlata consideração) do posicionamento institucional da Defensoria Pública, inclusive, mas não somente, nos processos formadores ou modificadores dos indexadores jurisprudenciais tão enaltecidos pelo Código de Processo Civil<sup>399</sup>.

Maurílio Casas Maia define *custos vulnerabilis* ou fiscal dos vulneráveis como uma atuação interventiva da Defensoria Pública em nome próprio e em prol de seu interesse institucional que está associada aos interesses das categorias mais vulneráveis e objetivamente aos direitos humanos, ao curso processual e no cenário jurídico-político<sup>400</sup>.

Jorge Bheron Rocha, Defensor Público do Ceará, defende que os tribunais têm identificado a Defensoria Pública como órgão essencial à função jurisdicional do Estado, corresponsável pela consecução do regime democrático e com atribuição precípua de promoção dos direitos humanos.

De acordo com Rocha o instituto do *custos vulnerabilis* está proporcionando "a ampliação do contraditório em favor dos vulneráveis, com a qualificação do diálogo jurídico, sob o prisma da inclusão democrática e multiplicidade das formas de expressões, inclusive viabilizando a ampla participação democrática na formação de precedentes"<sup>401</sup>.

Ampliar, tonificar e ecoar o debate democrático nos processos que envolvam indivíduos ou grupo de pessoas vulneráveis faz com as decisões tomadas nesses processos sejam mais robustas e sintonizadas com os interesses em jogo.

---

<sup>399</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil*, vol. 1: teoria geral do direito processual civil: parte geral do código de processo civil. 9ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 219.

<sup>400</sup> *Legitimidades institucionais no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) no Direito do Consumidor: Ministério Público e Defensoria Pública: similitudes & distinções*, ordem & progresso. Revista dos Tribunais. vol. 986. ano 106. págs. 27-61. São Paulo: Ed. RT, dezembro 2017, pág. 45.

<sup>401</sup> CONJUR portal. *Guardião dos Vulneráveis. Desembargador Suspende Reintegração*. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/dl/desembargador-suspende-reintegracao1.pdf>> Acesso em 30 de janeiro de 2020.

Cassio Scarpinella Bueno:

Com base na missão institucional que lhe é reservada desde o modelo constitucional, é irrecusável a compreensão de que a Defensoria Pública deve atuar, em processos jurisdicionais individuais e coletivos, também na qualidade de custos vulnerabilis, promovendo a tutela jurisdicional adequada dos interesses que lhe são confiados, desde o modelo constitucional, similarmente ao que se dá com o Ministério Público quanto ao exercício de sua função de custos legis, ou, como pertinentemente prefere o Código de Processo Civil, fiscal da ordem jurídica<sup>402</sup>.

O arcabouço constitucional projetado pelo legislador para a atuação da Defensoria Pública não se esgota com sua atuação individualizada em favor dos necessitados. É muito maior que isso, e também não se esgota pela autoria que a Defensoria Pública conquistou para propor e conduzir o processo coletivo disposto na Ação Civil Pública<sup>403</sup>.

O Poder Constituinte Derivado Reformador determinou que a Defensoria Pública atue na promoção dos direitos humanos e de forma integral na defesa, logo, a opinião institucional deve ser levada em conta na construção de uma decisão judicial como instrumento e expressão do regime democrático, assim como a opinião institucional deve ser considerada na criação e desenvolvimento de políticas públicas que sejam aplicáveis aos grupos vulneráveis, tornando, assim, a Defensoria Pública como órgão influenciador das bandeiras de proteção dos grupos vulneráveis.

O papel desempenhado pelo Estado Defensor precisa ser compreendido pelos demais atores do processo para que possamos criar decisões mais democráticas e que representem melhor todas as camadas da nossa sociedade, em especial as camadas mais pobres que normalmente não são enxergadas como deveriam ser.

Desta forma, cabe à Defensoria Pública atuar como interveniente institucional, nos moldes que o Ministério Público atua como fiscal da ordem

---

<sup>402</sup> BUENO, Cassio. Scarpinella. 2018. *Op. Cit.* p. 218.

<sup>403</sup> Lei 7.347/1985. Art. 5, inciso II: Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: II Defensoria Pública”.

jurídica,<sup>404</sup> para que a opinião institucional seja levada em consideração pelo Estado Juiz<sup>405</sup>.

O que diferenciaria a atuação do Ministério Público como interveniente da atuação da Defensoria Pública como interveniente? O Ministério Público atua nas hipóteses positivadas pelo legislador, como, por exemplo, as descritas no artigo 178 do Código de Processo Civil, ou seja, em caso de interesse público ou social, de interesse de incapaz e de litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana<sup>406</sup>. Já a atuação como interveniente da Defensoria Pública ocorre quando envolva a atuação direta ou indireta de pessoas ou grupos de pessoas consideradas como vulneráveis.

Pode-se alegar que o legislador não autorizou expressamente essa atuação da Defensoria Pública como interveniente em favor dos vulneráveis. Realmente isso ainda não ocorreu, entretanto, esta pesquisa não vislumbra sua necessidade para que tal atuação interveniente seja possível.

Isso ocorre pois, como não existe ainda uma normatização jurídica específica para concretizar a intervenção da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*, deverão ser utilizadas as normas dispostas no artigo 138 do CPC que dispõe sobre a figura do *amicus curiae*<sup>407</sup>.

O veículo para que se concretize mais esse mister é, à falta de regras próprias, o previsto pelo art. 138 do Código de Processo Civil para o *amicus curiae*, tomando-se de empréstimo, diante das prerrogativas existentes no plano legislativo para a Defensoria Pública, o quanto estabelecido para o Ministério Público nos arts. 178 e 179 do mesmo Código, que disciplinam a atuação daquela instituição na qualidade de fiscal da ordem jurídica<sup>408</sup>.

Cumprе ressaltar que diferentemente do que ocorre na figura do *amicus curiae*, o papel do *custos vulnerabilis* não será de mero cooperador do poder judiciário, nem ficará reduzido a uma ajuda por expertise. A atuação como

---

<sup>404</sup> CRFB/1988 - Art. 127. O Ministério Público é 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.

<sup>405</sup> Esta intervenção do Ministério Público é denominada por Jorge Bheron Rocha como Intervenção Institucional Autônoma.

<sup>406</sup> CPC/20015 - Art. 178. O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam: I - interesse público ou social; II - interesse de incapaz; III - litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana.

<sup>407</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. *Amicus curiae*. Op. Cit. 218.

<sup>408</sup> *Ibidem*.

guardião dos vulneráveis vinculará seu posicionamento em questões que reverberem para a classe dos vulneráveis como um todo, isto é, além da questão econômica<sup>409</sup>.

Apesar de existirem algumas semelhanças entre a figura do *amicus curiae* com a do *custos vulnerabilis*, elas são figuras distintas com evidentes diferenças<sup>410</sup>.

Como já foi dito, a figura do *custos vulnerabilis* se aproxima mais do papel do *custos legis* desempenhado pelo Ministério Público com as diferenças anteriormente destacadas.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal já admitiu a coexistência das duas intervenções institucionais pelo Ministério Público (*custos legis e amicus curiae*) no ADPF nº 289<sup>411</sup> e na ADI nº 5032<sup>412</sup>, logo, demonstra a evidente diferença do papel desempenhado pelo Ministério Público em cada uma dessas figuras.

Nesse mesmo sentido caberá a coexistência de duas intervenções institucionais pela Defensoria Pública (*custos vulnerabilis e amicus curiae*), tendo apenas como diferença as razões que motivam a atuação da Defensoria como *custos vulnerabilis* para as razões que justificam a atuação do Ministério Público como *custos legis*.

Por fim, cabe reiterar que a Defensoria Pública, atuando como *custos vulnerabilis*, possui os mesmos poderes do Ministério Público quando este atua como *custos legis*, pois ambas são intervenções institucionais autônomas. Assim, caberá à Defensoria Pública ter vista nos autos depois da partes, ser

---

<sup>409</sup> CONJUR portal. *A Defensoria Pública como interveniente: amicus curiae e custos vulnerabilis*. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-jul-10/defensoria-publica-instituicao-interveniente>> Acesso em 31 de janeiro de 2020.

<sup>410</sup>A legislação processual traz como pressupostos (alternativos) para intervenção os seguintes: 1) relevância da matéria, 2) especificidade do tema objeto da demanda, 3) repercussão social da controvérsia. Temos nessas circunstâncias a estruturação de um modelo cooperativo de processo que permite uma decisão judicial mais justa e que possa levar em conta os interesses dispersos na sociedade civil ou no próprio Estado. In PORTAL CONJUR. *A Defensoria Pública como interveniente: amicus curiae e custos vulnerabilis*. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-jul-10/defensoria-publica-instituicao-interveniente>> Acesso em 31 de janeiro de 2020.

<sup>411</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 289-DF*. Reqte: Procurador-Geral da República, Intdo. Comandante do Exército. Relator: Min. Gilmar Mendes, Brasília. D.J fev 2015. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em 31 de janeiro de 2020.

<sup>412</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.032-DF*. Reqte: Procurador-Geral da República, Intdo. Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio, Brasília. D.J out 2014. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em 31 de janeiro de 2020.

intimada de todos os atos do processo, podendo ainda produzir provas, requerer as medidas processuais pertinentes e recorrer na forma do artigo 179 do CPC<sup>413</sup>.

#### **2.4.3.3 – A crescente aceitação pelos tribunais da atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis***

A Defensoria Pública intervindo como *custos vulnerabilis* é o “instrumento de efetivação da missão constitucional do Estado Defensor, concretizando feixe de poderes amplos e consentâneos com seu papel”<sup>414</sup> e essa forma de intervenção vem sendo aceita de 2018 pra cá por uma série de julgados de alguns Tribunais de Justiça, assim como do Superior Tribunal de Justiça que admitem a participação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* no processo civil, visando a realização de uma atuação finalística e institucional como expressão e instrumento do regime democrático e buscando a promoção dos direitos humanos e do acesso à ordem jurídico social justas das pessoas vulneráveis.

Este tópico desta pesquisa irá listar 10 julgados de diversos tribunais que admitiram a participação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* e fazer uma singela interface desta atuação para os conflitos fundiários.

No trabalho de procura e compilação dos acórdãos que deferiram a atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* foram encontrados julgados de meados 2018 em diante que serão comentados a seguir:

Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público de São Paulo que requereu que o Município de Guarulhos (SP) retirasse os moradores das áreas de risco, com alto grau de deslizamento, com posterior demolição desses imóveis e alojamento adequado para as famílias desalojadas.

---

<sup>413</sup> Essa índole interventiva da Defensoria Pública similar ao do Ministério Público possui uma razão histórica. No dia 6 de dezembro de 1962, a lei 5.111, denominada de Lei Orgânica do Ministério Público e da Assistência Judiciária, instituiu o quadro do Ministério Público, dividindo-o em duas classes, sendo classificados por letras, pertencendo à letra "A" o Ministério Público propriamente dito e à "B" a Assistência Judiciária. Assim, os Defensores Públicos de então formavam a carreira inicial do Ministério Público do Estado da Guanabara. Assim, historicamente a Defensoria Pública nasceu como quadro inicial da carreira do Ministério Público, razão da correlação entre as duas instituições.

<sup>414</sup> GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. ROCHA, Jorge Bheron; MAIA, Maurílio Casas. *Custos Vulnerabilis*. Op. Cit.2020. p. 91.



Nesse processo a Defensoria Pública do Estado de São Paulo pugnou sua intervenção no processo como *custos vulnerabilis*. O Juízo de primeiro instância negou o pedido. A Defensoria Pública agravou esta decisão e assim a mesma foi analisada pela 4ª Câmara de Direito Público do TJ/SP sob relatoria do Desembargador Ricardo Feitosa<sup>415</sup>.

No julgamento do agravo de instrumento o TJ/SP deu provimento ao recurso para “deferir a intervenção no feito da Defensoria Pública, inclusive com a devolução dos prazos processuais para as manifestações cabíveis eventualmente decorridos desde o requerimento de ingresso na lide”<sup>416</sup>.

Desse julgado o autor desta pesquisa entende relevante o fundamento contido no voto do relator para deferir a intervenção da Defensoria Pública e que vale a pena transcrever:

...a legitimidade da Defensoria Pública para atuar no feito decorre de sua vocação constitucional para tutela de pessoas hipossuficientes.  
9 - A legitimidade da intervenção da Defensoria Pública no feito anda é garantida por interpretação ampliativa do art. 554, § 1º do NCPC eis quem no caso embora não se trate de ação possessória, envolve grande número de pessoas de baixa renda e, portanto, presente o interesse de uma coletividade de pessoas hipossuficientes, as quais podem ser removidas do local diante do risco à sua integridade física.  
10 - Defensoria Pública atua como *custos vulnerabilis* a população hipossuficiente, a intenção do citado dispositivo reverbera na hipótese dos autos e, por isso, presente o interesse e a legitimidade da Defensoria, já que se insere no núcleo funcional de sua atuação.<sup>417</sup>

O voto do relator possui alguns dados que merecem destaque por esta pesquisa; o primeiro é que a intervenção institucional autônoma denominada *custos vulnerabilis* decorre da vocação constitucional da Defensoria Pública para tutela das pessoas hipossuficientes e o segundo é a interpretação ampliativa do disposto no art. 554, § 1º do CPC do seara possessório para outros campos que envolvem grande número de pessoas de baixa renda<sup>418</sup>.

---

<sup>415</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. *Agravo de Instrumento nº 2086149-38.2018.26.000*. Rel. Ricardo Feitosa. 4ª Câmara de Direito Público. Julgado 30.07.2018. Publicado 03.08.2018.

<sup>416</sup> Texto do acórdão do *Agravo de Instrumento nº 2086149-38.2018.26.000* julgado pela 4ª Câmara de Direito Público do TJ/SP.

<sup>417</sup> Trecho do voto do Desembargador Relator Ricardo Feitosa no Agravo de Instrumento nº 2086149-38.2018.26.000 julgado pela 4ª Câmara de Direito Público do TJ/SP.

<sup>418</sup> No Art. 554, § 1º do CPC a Defensoria Pública possui legitimidade para intervir em ações possessórias que envolvam grande número de pessoas de baixa renda mesmo que ele não figure como parte. Logo trata-se de uma intervenção institucional autônoma relacionada as ações possessórias.

Com o mesmo contexto, remoção dos moradores das áreas de risco, com alto grau de deslizamento, com posterior demolição desses imóveis na cidade de Guarulhos, deu azo a outro Agravo de Instrumento em razão do indeferimento do juízo monocrático para aceitar a intervenção da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* em Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público de São Paulo<sup>419</sup>.

Novamente o TJ/SP deferiu a intervenção da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*, reformando assim a decisão do Juízo singular e justificando sua decisão da seguinte forma: “em que pese à inexistência de parte hipossuficiente, a presente ação atinge a esfera jurídica de pessoas em situação de hipossuficiência econômica, a justificar a intervenção da Defensoria Pública, em nome próprio, na qualidade de *custos vulnerabilis plebis*”<sup>420</sup>.

Nesse julgado cabe ressaltar que o TJ/SP deferiu a intervenção da Defensoria Pública para atuar em nome próprio mesmo sem a presença de parte hipossuficiente, mas tão somente de pessoas com hipossuficiência econômica<sup>421</sup>.

Em outra Ação Civil Pública o Ministério Público do Rio de Janeiro requereu que o Município de Arraial de Cabo, o Instituto Estadual do Meio Ambiente – INEA e o Estado do Rio de Janeiro fossem obrigados a proceder a desocupação e demolição de construções realizadas ilegalmente por pessoas não identificadas que invadiram um parque estadual<sup>422</sup>.

O Juízo deferiu a liminar de desocupação de área localizada em Parque Estadual, alvejada pela Defensoria Pública por meio do recurso de Agravo de Instrumento<sup>423</sup>. Ressalte-se que a Defensoria Pública não era parte da Ação Civil Pública.

---

<sup>419</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Agravo de instrumento nº 2007125-58.2018.8.26.0000; Rel. Aroldo Viotti; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público; Julgamento 10/07/2018. Publicado 10/07/2018.

<sup>420</sup>Trecho do voto do Desembargador Relator Aroldo Viotti pela 11ª Câmara de Direito Público do TJ/SP nos autos do Agravo de Instrumento nº 2007125-58.2018.8.26.0000, julgado em 10/07/2018.

<sup>421</sup> Como a redação do julgado não foi tão clara o autor desta investigação destaca que o relator ao expor “sem a presença de parte hipossuficiente” ele quis dizer que não existia nos autos parte que já era assistida pela Defensoria Pública.

<sup>422</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. *Agravo de Instrumento nº 0024750-03.2019.8.19.0000*. Rel. Desª Maria Rodrigues Pinto de Carvalho e Albuquerque, 25ª Câmara Cível, Julgamento 17/07/2019.

<sup>423</sup> Basicamente a Defensoria Pública afirmou necessidade de realização de audiência com a presença dos Réus e viabilização de alternativa habitacional.

O Agravo de Instrumento julgado foi prejudicado, pois a ordem de demolição deferida em primeira instância, que estava sendo atacada pela Defensoria Pública, já tinha sido realizada, logo, para a relatora não existia mais interesse de agir da Defensoria Pública<sup>424</sup>.

Não obstante a extinção do Agravo de Instrumento a relatora consignou expressamente que “o recurso foi interposto pela Defensoria Pública na qualidade *custos vulnerabilis*, afirmando necessidade de notificação das autoridades competentes e a ausência de comprovação de que as famílias desalojadas terão abrigo”. Assim, de maneira incidental, o TJ/RJ admitiu a intervenção institucional autônoma da Defensoria Pública na qualidade de *custos vulnerabilis* para defender os direitos e interesses dos ocupantes, visando proteger o direito à moradia e habitação dessas comunidades vulneráveis e o principal fundamento para a relatora entender dessa forma foi o disposto no inciso XI do art. 4º da LC n. 80/1994, ou seja, promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados<sup>425</sup>.

Em outro precedente o Município de Curitiba ingressou com uma Ação Reivindicatória em face de seis pessoas na 3ª Vara de fazenda pública de Curitiba, alegando ser o legítimo proprietário de um terreno matriculado na 2ª circunscrição imobiliária de Curitiba<sup>426</sup>.

As seis pessoas incluídas no polo passivo do mencionado processo estavam devidamente representadas por advogados particulares. Não obstante isso, a Defensoria Pública do Estado requereu o ingresso no processo na qualidade de *custos vulnerabilis* alegando que foi procurada por integrantes de uma comunidade tradicional, tendo sido informada de que no terreno objeto do litígio encontra-se com a habitação permanente de quatro núcleos familiares de pessoas em situação de pobreza.

---

<sup>424</sup> O autor desta pesquisa entende que tal conclusão foi equivocada, pois apesar da demolição das construções ilegais já terem sido efetuada pelo poder público, ainda se mantinha o interesse de agir da Defensoria Pública no caso concreto, pois o seu principal pleito era a análise de “alternativas habitacionais” para os ocupantes e esse mesmo com as demolições ainda se faz presente.

<sup>425</sup> Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: XI – exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado.

<sup>426</sup> Processo nº 0002544.55.2005.8.16.0004. 3ª Vara de Fazenda Pública de Curitiba. TJ/PR.

O pedido da Defensoria Pública foi indeferido pelo Juízo monocrático sob a alegação de que os réus estão devidamente representados por advogados e que não há embasamento legal que atribua à Defensoria Pública a função de custos legis.

Esta decisão foi objeto de agravo de instrumento para a 18ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Paraná<sup>427</sup> que reformou a decisão monocrática sob o fundamento que a “demanda envolve interesse de pessoas hipossuficientes, assim a inteligência do art. 134, caput, da Constituição Federal, bem como o inc. XI do art. 4º da LC nº 80/1994”<sup>428</sup> legitimam o ingresso da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*.

O caso acima narrado do judiciário paranaense merece destaque, pois o Tribunal de Justiça superou o fundamento do juízo de piso de que não existe embasamento legal para a intervenção institucional autônoma da Defensoria Pública na qualidade de guardiã dos vulneráveis com fundamento na inteligência e profundidade do disposto inciso XI do art. 4º da LC 80/1994, especialmente por determinar a defesa “de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam a proteção especial do Estado”<sup>429</sup>.

Uma ação de reintegração de posse foi proposta no judiciário catarinense<sup>430</sup> antes da vigência do atual Código de Processo Civil; o processo seguiu seu trâmite na forma do CPC de 1973.

Com a entrada em vigor do novo CPC a Defensoria Pública requereu a intervenção no processo como *custos vulnerabilis* na forma do § 1º do art. 554 do CPC de 2015<sup>431</sup>.

---

<sup>427</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná. *Agravo de Instrumento nº 0036428-96.2019.8.16.0000*. Rel. Juíza Subst. 2º Grau Denise Antunes. Julgamento 06 de dezembro de 2019.

<sup>428</sup> Trecho da ementa do acórdão proferido pela Relatora no agravo de instrumento nº 0036428-96.2019.8.16.0000.

<sup>429</sup> Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: XI – exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado.

<sup>430</sup> Processo nº 0807939-32.2013.8.24.0023. 2ª Vara Cível da Comarca da Capital. TJ/SC.

<sup>431</sup> § 1º No caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública.

Contudo, o Juízo singular indeferiu o pedido sob o fundamento de que o CPC de 73 não previa a intervenção institucional autônoma da Defensoria Pública em demandas possessórias.

A Defensoria Pública estadual agravou da decisão e assim o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, por meio da 5ª Câmara de Direito Civil, anulou todos os atos posteriores à entrada em vigor do CPC de 2015 pela ausência de manifestação da Defensoria Pública no processo e concluiu que “tempus regit actum”, logo, após a vigência do CPC de 2015, todos os atos da ação possessória multitudinária exigem a presença da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*<sup>432</sup>.

Em mais um precedente duas pessoas devidamente representadas por advogados ingressaram com uma ação de reintegração de posse na comarca de Pelotas no judiciário gaúcho e obtiveram a liminar para que fosse desocupado um loteamento ocupado irregularmente por diversas pessoas não identificadas<sup>433</sup>.

Diante da liminar de reintegração de posse a Defensoria Pública estadual recorreu, pleiteando a reforma da decisão para o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul na qualidade de *custos vulnerabilis*, uma vez que não integrava o processo, já que a liminar foi deferida *inaudita altera pars*<sup>434</sup>.

Ouvido em segunda instância, o Ministério Público gaúcho pugnou pela não ilegitimidade da Defensoria Pública recorrer como *custos vulnerabilis* no caso concreto.

No julgamento do agravo de instrumento o TJ/RS negou a preliminar do MP/RS e admitiu a intervenção da Defensoria Pública na qualidade de *custos vulnerabilis* justificando que “tratando de invasão por um grande número de pessoas, em que não há estabilidade do polo passivo, uma vez que os ocupantes estão transferindo constantemente a posse a terceiros, é que é admitida a

---

<sup>432</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. *Agravo de Instrumento nº 4006990-32.8.24.0000*. Comarca da Capital. 5ª Câmara de Direito Civil. Rel. Des. Ricardo Fontes. Julgamento 03/09/2019.

<sup>433</sup> Processo nº 0023095-75.2016.8.21.0022. 3ª Vara Cível da Comarca de Pelotas. TJ/RS.

<sup>434</sup> Quando a liminar é deferida sem a oitiva da parte contrária, ou seja, ocorre o contraditório diferido, pois a parte contrária só será ouvida após a tomada da decisão.

atuação institucional da Defensoria Pública para interposição de recursos em defesa dos ocupantes, pessoas em situação de vulnerabilidade social”<sup>435</sup>.

No mérito o recurso não foi provido, mas o relevante deste precedente para esta pesquisa é o fato de a Defensoria Pública ter obtido legitimidade recursal em ações possessórias que não participava em razão do seu vínculo com “pessoas em situação de vulnerabilidade social”.

Em Dezembro de 2019 o Tribunal de Justiça do Distrito Federal reafirmou a legitimidade da Defensoria Pública atuar como guardião dos vulneráveis em uma ação de reintegração de posse ocorrida em Gama (DF)<sup>436</sup>.

Na decisão, o desembargador relator, Rômulo de Araújo Mendes, suspendeu a liminar de reintegração de posse em razão da Defensoria Pública não ter sido intimada para se manifestar, apesar das partes no processo estarem patrocinadas por advogados.

Para o relator era necessário a participação da Defensoria Pública no processo, pois estavam envolvidos interesses “de idosos, crianças e pessoas com deficiência no acampamento a serem desempossados, bem como a presença de creche e da possibilidade de desabrigar e desamparar centenas de pessoas em situação de vulnerabilidade”<sup>437</sup>.

Cumprir destacar que o fundamento da decisão do TJ/DF foi o disposto no artigo 554, § 1º do CPC<sup>438</sup>.

Para Maurílio Casas Maia, Defensor Público do Amazonas, esta tese reforça o aumento da responsabilidade da Defensoria Pública em razão da grave crise econômica vivenciada em nosso país, fato que fez crescer a quantidade de

---

<sup>435</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *Agravo de Instrumento nº 0145209-63.2018.8.21.7000*. Décima Sétima Câmara Cível. Rel. Des. Paulo Sérgio Scarparo. Julgamento 13/12/2018.

<sup>436</sup> CONJUR portal. *Guardião dos Vulneráveis. Desembargador Suspende Reintegração*. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/dl/desembargador-suspende-reintegracao1.pdf>> Acesso em 30 de janeiro de 2020.

<sup>437</sup> BRASIL. *Tribunal de Justiça do Distrito Federal*. Processo nº 0725643-83.2019.8.07.0000, Requerente: Defensoria Pública do Distrito Federal.

<sup>438</sup> CPC. Art. 514 § 1º - Caso a ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública.

peças em nível de pobreza, ao conferir maior visibilidade aos grupos vulneráveis<sup>439</sup>.

Em janeiro de 2020 as Câmaras Reunidas do Tribunal de Justiça do Amazonas<sup>440</sup> reafirmaram o entendimento de que a Defensoria Pública pode atuar como *custos vulnerabilis* e que esta atuação, como terceira interessada, não usurpa as funções dos advogados, pois mantém intocada a capacidade postulatória deles<sup>441</sup>.

Na decisão<sup>442</sup> o relator ressaltou que o Ministério Público, como guardião da ordem democrática, deve respaldar a Defensoria Pública para que ela, por seus múltiplos meios de atuação, seja expressão e instrumento do regime democrático.

Esta decisão engrossa a corrente que admite a atuação da Defensoria Pública como guardiã dos vulneráveis. Basicamente esta atuação da Defensoria Pública tem como finalidade garantir o equilíbrio da relação jurídico processual em ações que contam com indivíduos ou grupo de vulneráveis.

Scarpinella destacou que “é extremamente positivo saber que um entendimento como este tem sido mais frequentemente acolhido pelo Judiciário e que também tem sido difundido com mais frequência pela doutrina, inclusive do direito processual civil”<sup>443</sup>.

Por fim, cumpre a esta pesquisa trazer o julgado realizado em setembro de 2019 no Recurso Especial nº 1.712.163 da 2ª Seção do Superior Tribunal de Justiça que admitiu que a Defensoria Pública da União atuasse como guardião dos vulneráveis no mencionado Recurso Especial que foi considerado como Recurso Repetitivo.

---

<sup>439</sup> CONJUR portal. *Guardiã dos Vulneráveis. Desembargador Suspende Reintegração*. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/dl/desembargador-suspende-reintegracao1.pdf>> Acesso em 30 de janeiro de 2020.

<sup>440</sup> As Câmaras reunidas congregam os todos os desembargadores que compõem as câmaras cíveis e criminais do TJ/AM.

<sup>441</sup> O desembargador relator, Ernesto Anselmo Queiroz Chixaro justificou a admissão da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* da seguinte forma “A atuação cuidadosa dos *custos vulnerabilis* é inconfundível com sua representação postulatória, pois é claramente distinta do atuar da Defensoria Pública como ‘órgão de suporte defensivo’. É distinto também do papel dos *custos legis* (fiscal da lei, exercido pelo MP). O MP não pode confundir a divergência que possui com a Defensoria e o desejo de afastá-la do debate democrático.

<sup>442</sup> BRASIL. *Tribunal de Justiça do Amazonas*. Embargos de Declaração Criminal nº 0006382-60.2019.8.04.0000 – TJ/AM.

<sup>443</sup> CONJUR portal. *Guardiã dos Vulneráveis. Atuação da Defensoria Pública como custos vulnerabilis não usurpa funções*. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2020-jan-30/atuacao-defensoria-custos-vulnerabilis-nao-usurpa-funcoes>> Acesso em 30 de jan. de 2020.

No Resp nº 1.712.163 a 2ª Seção do Superior Tribunal de Justiça fixou a tese de que as operadoras de planos de saúde não estão obrigadas a fornecer medicamento não registrado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)<sup>444</sup>.

Para o autor desta pesquisa, certo trecho da decisão do STJ demonstra a necessidade da atuação da Defensoria Pública como guardião dos vulneráveis, assim como a inteligência de se efetivar esse entendimento nos processos que envolvam direta ou indiretamente interesses de pessoas ou grupos vulneráveis, nesse sentido:

Tendo em conta que a tese proposta neste recurso especial repetitivo irá, possivelmente, afetar outros recorrentes que não participaram diretamente da discussão da questão de direito, bem como em razão da vulnerabilidade do grupo de consumidores potencialmente lesado e da necessidade da defesa do direito fundamental à saúde, entendo que a DPU está legitimada para atuar como *custos vulnerabilis* no feito<sup>445</sup>.

Até fevereiro de 2021 esta é a única decisão do Superior Tribunal de Justiça que admitiu a intervenção institucional autônoma da Defensoria Pública na qualidade de *custos vulnerabilis*. Apesar de ser o único acórdão do STJ até o momento, ela vem consagrar o entendimento já positivado inúmeras vezes por diversos tribunais de justiça que foram listados por esta pesquisa.

Por fim, cabe destacar um julgado do Supremo Tribunal Federal que implicitamente admitiu a intervenção da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*<sup>446</sup>.

Este julgado merece ser explicado por esta pesquisa, pois o Ministro Ricardo Lewandowski não utilizou expressamente a expressão *custos vulnerabilis* para admitir a intervenção institucional autônoma de algumas defensorias públicas no HC 143.641, mas implicitamente é possível essa compreensão<sup>447</sup>.

---

<sup>444</sup>CONSULTOR JURÍDICO. Guardiã Dos Vulneráveis.STJ admite Defensoria Pública como custos vulnerabilis em recurso repetitivo. 1 de outubro de 2019. Disponível: <<https://www.conjur.com.br/2019-out-01/stj-admite-defensoria-custos-vulnerabilis-repetitivo>> Acesso em 12 de janeiro de 2020.

<sup>445</sup>CONSULTOR JURÍDICO. Guardiã Dos Vulneráveis.STJ admite Defensoria Pública como custos vulnerabilis em recurso repetitivo. Acesso em 12 de janeiro de 2020.

<sup>446</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 143.641. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento 20/02/2018.

<sup>447</sup>Trata-se de Habeas Corpus Coletivo que discutia a possibilidade de substituição da prisão preventiva por domiciliar de mulheres presas em todo o território nacional, que fossem gestantes ou mães de crianças de até 12 anos ou de pessoas com deficiência.



É importante ressaltar que o mencionado julgado é da esfera penal, assim, apesar do autor desta pesquisa ter o foco no campo constitucional, civil e processual, a relevância do julgado merece seu destaque por esta pesquisa.

A Defensoria Pública do Ceará foi a primeira a pugnar pela intervenção institucional autônoma como *custos vulnerabilis* no processo ou subsidiariamente como *amicus curiae*; posteriormente a Defensoria Pública do Paraná e do Mato Grosso também pugnaram pela mesma intervenção<sup>448</sup>.

Posteriormente a Defensoria Pública da União requereu seu ingresso ao processo alegando que a decisão em jogo traria reflexos aos direitos de um grupo vulnerável<sup>449</sup>.

Diversas outras defensorias públicas pugnaram pela intervenção institucional autônoma no processo, mas nos seus pedidos apenas utilizaram a figura de *amicus curiae*<sup>450</sup>.

O Ministro Ricardo Lewandowski admitiu inicialmente as Defensorias Públicas do Ceará e do Paraná como assistentes, mas com o pleito de diversas outras defensorias públicas, entendeu que todas deveriam intervir como *amicus curiae*.

Entretanto, com relação a Defensoria Pública da União o relator inicialmente intimou a se manifestar sobre seu interesse no feito e após a manifestação da DPU determinou a migração da sua posição processual de terceiro interveniente para o polo ativo do HC<sup>451</sup>.

Importante destacar que o referido julgado foi de fevereiro de 2018 e nessa época mal se falava sobre a intervenção institucional autônoma

---

<sup>448</sup>Trecho do relatório do HC 143.641 “A Defensoria Pública do Estado do Ceará pleiteou seu ingresso como *custos vulnerabilis* ou, subsidiariamente, como *amicus curiae* (documento eletrônico 7)”... “Na sequência, peticionou a Defensoria Pública do Estado do Paraná, requerendo sua habilitação nos autos como *custos vulnerabilis* ou, subsidiariamente, como *amicus curiae* (documento eletrônico 19)”...“Já a Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso requereu sua admissão no processo como *custos vulnerabilis* ou, subsidiariamente, como assistente (documento eletrônico 44). Pleiteou, ainda, o acolhimento dos pedidos iniciais”.

<sup>449</sup>Nesse sentido: “A Defensoria Pública da União ingressou no feito, ponderando ser essencial sua participação, seja pelos reflexos da decisão nos direitos de um grupo vulnerável, seja por sua expertise nos temas objeto do presente 10 Revisado HC 143641 / SP habeas corpus (documento eletrônico 29)”.

<sup>450</sup> As Defensorias Públicas de São Paulo, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Tocantins requereram a respectiva habilitação na qualidade de *amici curiae* (documento eletrônico 42).

<sup>451</sup> A seguir, afirmei o cabimento do habeas corpus coletivo mas estabeleci algumas premissas para seu conhecimento, mormente no que tange à legitimação ativa, que entendi, por analogia à legislação referente ao mandado de injunção coletivo, ser da Defensoria Pública da União, por tratar-se de ação cujos efeitos podem ter abrangência nacional (documento eletrônico 32).

denominada *custos vulnerabilis*, porém, esta pesquisa compreende que tal decisão foi uma admissão implícita do STF a tal figura, inicialmente porque as Defensorias Públicas do Ceará, Paraná e Mato Grosso pugnaram pela intervenção no HC utilizando a figura do *custos vulnerabilis* e posteriormente, porque a DPU, ao pugnar pela sua admissão, justificou que seu ingresso era para proteger os direitos de um grupo vulnerável que estava em jogo<sup>452</sup>.

Desta forma, parece claro afirmar que a atuação da Defensoria Pública como guardiã dos vulneráveis é a efetivação da representação processual de atores e interesses que, como regra, estavam esquecidos pelo judiciário ou não eram considerados com paridade de forças.

Logo, com fundamento no art. 134 da Constituição Federal, a Defensoria Pública, com intuito de assegurar a promoção dos direitos humanos e a defesa de forma integral, deve, nas hipóteses em que o interesse jurídico justificar, ter o direito de expor o seu posicionamento institucional, assim como atuar nos feitos que discutem direitos, interesses, tanto individuais quanto coletivos, para que sua opinião institucional seja considerada, construindo assim uma decisão jurídica mais democrática.

#### **2.4.4 – Defensoria Pública em uma atuação processual no litígio coletivo pela posse de imóvel urbano**

O legislador positivou no § 2º do artigo 565 do Código de Processo Civil uma atuação institucional da Defensoria Pública nos litígios coletivos pela posse de imóvel<sup>453</sup>.

Para o autor desta pesquisa a inclusão foi tímida, pois ocorreu apenas nas hipóteses em que o esbulho ou a turbação do imóvel tivesse ocorrido há mais de ano e dia, ou seja, tão somente nas situações de posse velha.

---

<sup>452</sup> GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. ROCHA, Jorge Bheron; MAIA, Maurílio Casas. *Custos Vulnerabilis*. Op. Cit.2020. p. 120.

<sup>453</sup>Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º... § 2º O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência, e a Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça.

Notoriamente houve um avanço, pois finalmente o legislador deu o primeiro passo no sentido de criar mecanismos diferenciados nos litígios coletivos pela posse de imóvel em comparação com os tradicionais litígios possessórios que envolvem partes identificadas singularmente<sup>454</sup>.

Entretanto para esta pesquisa não existe razão, salvo política, para que o legislador tivesse suprimido a posse nova, isto é, a posse com menos de ano e dia, da incidência do artigo 565.

Qual a real justificativa para o legislador impor uma audiência de mediação nos litígios coletivos pela posse de imóvel que envolvam posse velha e não determinar para os referidos litígios quando envolvem posse nova? A única resposta que esta pesquisa conseguiu encontrar diz respeito ao fato de que o interesse do legislador não era resolver o problema fundiário em nosso país, mas apenas afagar os pleitos das correntes que defendem os movimentos ruralistas, isto porque as ocupações coletivas pela posse de imóveis alheios ocorrem quase na totalidade em imóveis abandonados, desocupados ou parcialmente ocupados, em decorrência da negligência do proprietário em manter funcionalizados seus imóveis<sup>455</sup>.

Como essas hipóteses representam a absoluta maioria, quase a totalidade, das situações de violações de propriedades decorrentes de litígios possessórios coletivos, não existe uma razão, minimamente aceitável, para que o legislador diferencie a posse nova da posse velha ao determinar ou não uma audiência de mediação.

A audiência de mediação é a forma do poder público auxiliar as partes a encontrarem uma solução pacífica para esta demanda que tanto vem afligindo nossa sociedade, logo, deixar de determinar sua realização nas situações de posse nova é um ato contrário à finalidade maior no novo CPC, que é estimular a composição das partes sem a necessidade de judicializar a demanda.

---

<sup>454</sup> Nesse sentido: “o caráter coletivo de que se reveste a posse disputada no caso faz com que a decisão proferida tenha, como consequência, um impacto de grande proporção. Em razão disso, deve ser tentada a mediação, de forma que as partes envolvidas dissolvam o conflito por si mesmas e restaurem a convivência harmoniosa e pacífica”. (NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: RT, 2015, p. 1396).

<sup>455</sup> LEITE, Lucas Alves. Entre montecchios, capuletos, petistas e ruralistas: As Ações Possessórias no novo CPC. Universidade Federal Fluminense. Monografia. p.64/65.

É importante deixar bem claro que os litígios coletivos pela posse de imóvel ocorrem quase sempre em situações que não existe qualquer conflito, ou seja, pessoas sem moradia ocupam imóveis que estão desocupados ou que estão abandonados e, em razão disso, começam a utilizar o local para a caracterização de suas moradias. Após este ato, é que o proprietário instaura uma contenda no judiciário ao ingressar com uma ação de reintegração de posse ou de manutenção, assim, as ditas disputas coletivas pela posse de imóvel, na grande maioria das hipóteses, se tratam de uma lide jurídica, pois no mundo fático não houve qualquer confronto<sup>456</sup>.

O conflito normalmente ocorre após a decisão judicial de manutenção ou de reintegração de posse através da forçada desocupação do imóvel turbado ou esbulhado. Assim, neste cenário temos uma situação clara que é a do poder estatal atuando para favorecer o proprietário do imóvel violado pelo simples fato dele ser dono do imóvel, pois este sequer cumpriu suas obrigações como proprietário descritas na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade que determinam a efetivação da função social da sua propriedade<sup>457</sup>.

A presença de mecanismos diferenciados para o litígio coletivo pela posse de imóvel é uma demanda antiga dos movimentos sociais organizados no Brasil, porém, diante da queda de braço no Congresso Nacional com forças opositoras a essa inclusão, o Congresso optou por uma alteração tímida<sup>458</sup>.

A pressão da bancada ruralista nos debates realizados na Comissão Especial do Congresso Nacional para elaboração do atual CPC fez com que a incidência da posse nova fosse suprimida do texto final do artigo 565<sup>459</sup>.

---

<sup>456</sup> Conclusão retirada de uma pesquisa empírica realizada no período de 04 de fevereiro de 2019 à 19 de dezembro de 2019 no núcleo de Cariacica da Defensoria Pública com 1046 pessoas. Pesquisa incluída no Anexo I deste estudo.

<sup>457</sup> CRFB/88 - Art. 183. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

<sup>458</sup> LEITE, Lucas Alves. Entre montecchios, capuletos, petistas e ruralistas: As Ações Possessórias no novo CPC. Universidade Federal Fluminense. Monografia. p.64/65.

<sup>459</sup> Embora, os deputados do PT tenham conseguido um dispositivo no Novo Código de Processo que trate de maneira específica sobre os litígios coletivos, ele não veio nos moldes em que era esperado, em razão do grande poder de articulação dos ruralistas e das pressões que realizaram no interior da Comissão Especial com os inúmeros boicotes à votação, então com a

Ou seja, prevaleceu o meio termo entre o defendido pela bancada ruralista do Congresso Nacional e o que sempre pregou a bancada que apoiava os movimentos sociais organizados e, assim, foram incluídas mudanças aquém do desejável para aprimorar os mecanismos incidentes sobre o litígio coletivo pela posse de imóvel<sup>460</sup>.

Enfim, é profundamente lamentável que o legislador não tenha tratado a posse nova de maneira similar à que tratou a posse velha nos litígios coletivos pela posse de imóvel, ainda mais considerando que o espírito maior do novo CPC é a busca incessante pela composição das partes.

Ora, o novo CPC, por diversas vezes, estimula a mediação e a conciliação amigável das partes de uma demanda, pois é uma verdade universal em nossa sociedade que o Poder Judiciário não aguenta mais a carga de litígios que ingressam em seus tribunais todos os dias e, por isso, encontrou, como alternativa viável e salutar, o estímulo à composição das partes; neste cenário é totalmente fora da razoabilidade não estimular a composição das partes nos litígios coletivos pela posse de imóvel, assim, não há como não ter a sensação de que o legislador tratou duas situações similares com fórmulas diversas e isso, para este estudo, chama-se corporativismo, o que é inaceitável em uma república democrática em pleno século XXI.

Não obstante o nosso entendimento, alguns juristas ainda assim criticaram esta tímida inclusão, sob a alegação de que este procedimento de mediação prévia dificultaria a retomada imediata da posse<sup>461</sup>.

Dito isso, este estudo sustenta que a audiência de mediação proposta nas situações de posse velha, contidas nos litígios coletivos pela posse de imóvel, deveria também ser realizada nas hipóteses de posse nova pelos argumentos acima elaborados, em especial pela ausência de justificativas razoáveis para

---

redação adotada, será possível a concessão da medida liminar nos litígios coletivos, se a ação for de força nova, nos mesmo molde do que os individuais”.

<sup>460</sup>LEITE, Lucas Alves. *Op Cit.* p. 67/68.

<sup>461</sup> Nesse sentido: “É inegável que a razão de ser do dispositivo é tentativa de inviabilizar a retomada imediata da posse, condicionando-a à realização prévia de audiência de mediação. O artigo havia sido elaborado para incidir nas ações de força nova e é evidente que nesse caso seriam enormes os problemas para a obtenção da tutela jurisdicional da posse. Se prevalecesse a redação original do dispositivo, os interditos possessórios perderiam sua efetividade”. (SILVA, Ricardo Alexandre da; LAMY, Eduardo. *Comentários ao Código de Processo Civil*. Volume IX, Artigos 539 ao 673. São Paulo: RT, 2016, p. 286).

esta escolha, salvo a proteção da bancada ruralista e da manutenção do *status quo*.

Importante esclarecer que apesar de não prescrever a realização de uma audiência de mediação prévia ao deferimento ou não da medida liminar nas ações possessórias, parte da doutrina<sup>462</sup> admite a realização da audiência de mediação como sendo uma faculdade do magistrado no caso concreto<sup>463</sup>.

Entretanto, um dado positivo nesta tímida alteração processual foi a inclusão da atuação institucional da Defensoria Pública nesses conflitos nas hipóteses em que estiverem presentes partes beneficiárias de gratuidade de justiça.

Os litígios coletivos pela posse de imóvel reúnem basicamente pessoas vulneráveis, logo, como regra, praticamente todos os litígios coletivos que trata o artigo 565 do CPC terão que ter a participação da Defensoria Pública desde que estejam relacionados à posse velha<sup>464</sup>.

Essa alteração legislativa engrossou a corrente que defende uma atuação institucional autônoma da Defensoria Pública como ocorre na figura do *custos vulnerabilis* que já foi densamente demonstrada por esta pesquisa.

Esse empoderamento conjunto à aquisição de novas atribuições ajudarão a Defensoria Pública a fiscalizar o poder público e os proprietários de terras ocupadas para que sejam atendidas as exigências previstas no Comentário Geral n. 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU sobre o cumprimento forçado das decisões proferidas em ações de reintegração de posse que envolvam populações de baixa renda<sup>465</sup>

---

<sup>462</sup> Nesse sentido: “não depende da implementação dos prazos fixados no *caput* ou no § 1º do dispositivo em análise. Portanto, mesmo que a turbacão ou o esbulho tenham ocorrido há menos de ano e dia, ou o intervalo entre a concessão da liminar e a execução dele seja inferior a um ano da data da distribuição, será lícito ao juiz determinar a realização da audiência de conciliação ou de mediação”. (THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*, v. II. 50 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 119).

<sup>463</sup> O autor desta pesquisa se filia a doutrina que admite a realização da audiência de mediação ou conciliação prévia ao deferimento ou não da liminar nas hipóteses de posse nova. O ideal é que isso fosse uma obrigação por imposição do legislador. Contudo, como não foi isso que o Congresso Nacional decidiu, resta se filiar a corrente que admite esta audiência como faculdade do magistrado. Algo que deve ser muito estimulado.

<sup>464</sup> MIGALHAS portal. SP. SÃO PAULO. 2016 *Critério para a definição de “necessitado” varia nas Defensorias*. Disponível em <<https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI232998,91041-Criterio+para+definicao+de+necessitado+varia+nas+Defensorias+Publicas>> Acesso em 16 de janeiro de 2019.

<sup>465</sup> “1 - facilitar a todos os interessados informação relativa à decisão de reintegração de posse, intimando os ocupantes acerca da data em que será cumprido o mandado de reintegração de posse, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias e ou prazo que não prejudique o

De certa forma, essa linha de empoderamento da Defensoria Pública ecoa para o que se defende nesta pesquisa, ou seja, a criação de um novo desenho institucional nos conflitos fundiários visando a mediação dos atores do conflito através da criação da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública e concomitantemente aflorando sua atuação institucional autônoma a nível extrajudicial visando influenciar os poderes constituídos na criação e desenvolvimento de políticas públicas para o fortalecimento dos grupos vulneráveis.

Isto porque, a Defensoria Pública caminha a passos largos para se consolidar como o principal ente público que atua de forma institucional e autônoma em favor de todo e qualquer grupo que envolva partes vulneráveis com o intuito de efetivar o equilíbrio da relação no processo e na política, visando contrabalançar as forças.

#### **2.4.5 – Defensoria Pública legitimada a promover a regularização fundiária**

O legislador infraconstitucional inovou no ordenamento jurídico através da elaboração da Lei nº 13.465/17<sup>466</sup> e do Decreto 9.310/18<sup>467</sup> ao trazer novas regras e procedimentos para desburocratização da Regularização Fundiária Urbana<sup>468</sup>.

---

calendário escolar; 2 - determinar que seja efetuado um prévio atendimento social pelos agentes de assistência social dos entes públicos; 3 - zelar para que os agentes públicos que efetuam o despejo, especialmente oficial de justiça e policiais militares, estejam devidamente identificados; 4 - garantir que a reintegração de posse possa ser acompanhada por observadores independentes devidamente identificados; 5 - garantir que seja dada assistência especial a grupos com necessidades específicas; 6 - garantir que os bens deixados para trás involuntariamente sejam protegidos” (Fonte: Portal Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. *Comentário Geral n. 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU*. Disponível em: <http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?p=13642&lang=pt>> Acesso em 27 de fevereiro de 2020).

<sup>466</sup> BRASIL. *Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017*. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 16 de fevereiro de 2020.

<sup>467</sup> BRASIL. *Decreto nº 9.310 de 15 de março de 2018*. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 19 de fevereiro de 2020.

<sup>468</sup> “O pressuposto da aplicação da legislação de regularização fundiária é que haja consolidação do núcleo urbano informal, entendendo-se como informal aquele núcleo que esteja com algum grau de irregularidade, conforme as hipóteses seguintes: a) inexistência de aprovação do projeto de parcelamento no Município e por consequência, ausência de registro imobiliário; b) existência de aprovação Municipal, mas inexistência de registro imobiliário; c) existência de aprovação Municipal, existência de registro imobiliário quanto ao parcelamento do solo, mas inexistência de averbação da construção; d) existência de aprovação Municipal, existência de registro imobiliário, mas a execução do projeto é diversa da que foi aprovada ou registrada; ou e) a existência de aprovação Municipal, existência de registro imobiliário, existência de averbação da

A lei de regularização fundiária nº 13.465/17 trouxe facilitações e estruturou dispositivos jurídicos não existentes na lei anterior (Lei nº 11.977/2009).

Para o autor desta pesquisa, o que merece destaque na Lei nº 13.465/17<sup>469</sup> foi a inclusão da Defensoria Pública como legitimada para requerer a Regularização Fundiária Urbana, especialmente a Regularização Fundiária de interesse social, em nome dos beneficiários hipossuficientes<sup>470</sup>.

Inicialmente a Medida Provisória nº 759 de 22 de dezembro de 2016, que posteriormente foi convertida na Lei nº 13.465/17 incluía a expressão “hipossuficiente econômico” para determinar os legitimados para serem assistidos pela Defensoria Pública, entretanto foi retirada a expressão “econômica” e mantida apenas a expressão “hipossuficiente”. Esta supressão foi adequada, pois existem outras formas de hipossuficiência que merecem proteção da Defensoria Pública, como a hipossuficiência organizacional, jurídica, circunstancial, dentre outras<sup>471</sup>.

O objeto deste estudo não é relacionado à Regularização Fundiária Urbana, mas é importante destacar que a principal inovação desses atos normativos foi a inclusão no Código Civil do inciso XII do artigo 1225 que consagrou o Direito Real de Laje.

Esta inclusão decorre “da necessidade de o direito regular, fato muito comum no Brasil e consiste na possibilidade de coexistência de unidades imobiliárias autônomas de titularidades distintas situadas em uma mesma área, de maneira a permitir que o proprietário ceda a superfície de sua construção a

---

construção, mas ausência de titulação dos seus ocupantes atuais”. (CUNHA, Michely Freire Fonseca. *Manual de Regularização Fundiária – REURB*. Editora Juspodivm. 2019. pp 18-19).

<sup>469</sup> BRASIL. *Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017*. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 16 de fevereiro de 2020.

<sup>470</sup> “em um mesmo núcleo urbano informal, sobretudo em municípios do interior, podem coexistir ocupantes de baixa renda possivelmente enquadrados em Regularização Fundiária de interesse social e ocupantes de Regularização Fundiária de interesse especial, o que por si só, é suficiente para que a Defensoria Pública seja considerada legitimada a requerer a instauração da Regularização Financeira no referido núcleo”. (CUNHA, Michely Freire Fonseca. *Manual de Regularização Fundiária – REURB*. Editora Juspodivm. 2019. p. 38).

<sup>471</sup> CONJUR, portal. *Defensoria tem legitimidade para atuar na Regularização Fundiária Urbana*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-31/defensoria-atuar-regularizacao-fundiaria-urbana> Acesso em 19 de fevereiro de 2020.



fim de que terceiro edifique unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo”<sup>472</sup>.

Não resta dúvida que grande parte dos titulares do direito real de laje são potenciais usuários da Defensoria Pública, logo, esta inclusão foi acertada pois facilita a regularização de imóveis que crescem verticalmente devido ao difícil acesso à moradia.

Além disso, o legislador, ao legitimar a Defensoria Pública para a Regularização Fundiária Urbana, viabilizou que milhares de pessoas que são titulares do direito real de laje procurem a Defensoria Pública do seu estado, do Distrito Federal ou até excepcionalmente da União para regularizar “puxadinhos” feitos nos imóveis para ceder a superfície da construção a terceiros<sup>473</sup>.

É muito relevante esta positivação, pois como bem defende Pisarello, esta inclusão normativa se torna um núcleo intangível de necessidades básicas que o legislador não pode modificar em sentido contrário.

*uma vez regulados, los derechos sociales constitucionales introducen un núcleo esencial, intangible, de necesidades básicas que el legislador no puede modificar em um sentido regressivo. Sobre todo si com ello vulnera el debido proceso o si frustra, bien la “confianza” generada de los titulares, bien una expectativa legítima que podría asimilarse tanto al derecho a la seguridad jurídica como al derecho de propiedad*<sup>474</sup>.

Logo, a legitimidade da Defensoria Pública para realizar a Regularização Fundiária Urbana não poderá ser tolhida pelo legislador futuramente, sob pena de regredir com direitos sociais normatizados material ou processualmente.

Assim, concluímos o segundo capítulo desta pesquisa demonstrando a importância do fortalecimento da Defensoria Pública e dos progressos que ela vem obtendo no campo judicial e extrajudicial para que seja factível construir o novo desenho institucional elaborado no terceiro capítulo deste trabalho.

---

<sup>472</sup>CONJUR, portal. *Defensoria tem legitimidade para atuar na Regularização Fundiária Urbana*. Op. Cit. Acesso em 19 de fevereiro de 2020.

<sup>473</sup> “A Defensoria Pública, por sua vez, poderá apresentar requerimento referente a núcleos onde os ocupantes são, predominantemente, de baixa renda, nos termos do inciso VII, art. 4º da Lei Complementar nº80/94. Convém esclarecer que a lei traz a legitimidade da Defensoria, quando representa ocupantes hipossuficientes, mas é dispensável a comprovação da hipossuficiência dos ocupantes por ela assistidos, no momento da apresentação do requerimento de instauração da REURB perante o Município” (CUNHA, Michely Freire Fonseca. *Manual de Regularização Fundiária – REURB*. Editora Juspodivm. 2019. p. 37).

<sup>474</sup> PISARELLO, Geraldo. *Los Derechos sociales y suas garantias*. Madri: Editorial Trotta. 2007. p. 63.

### Capítulo 3 – O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROTEÇÃO DOS VULNERÁVEIS

*Nada pode ser dito sobre nós, sem nós*<sup>475</sup>

Durante a sessão do dia 19 de maio de 2009 na 2ª turma do Supremo Tribunal Federal para celebrar o Dia Nacional da Defensoria Pública<sup>476</sup>, o ministro Celso de Mello fez um discurso que merece ser replicado.

Não se pode perder de perspectiva que a frustração do acesso ao aparelho judiciário do Estado, motivada pela injusta omissão do Poder Público, que sem razão, deixa de adimplir o dever de conferir expressão concreta à norma constitucional que assegura aos necessitados o direito à orientação jurídica e à assistência judiciária, culmina por gerar situação socialmente intolerável e juridicamente inaceitável.

Assim, apesar da Defensoria Pública sofrer com a escassez de recursos orçamentários, apesar do quantitativo de Defensores Públicos ser muito aquém da necessidade da população vulnerável brasileira, apesar da Defensoria Pública ter uma musculatura organizacional inferior ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, esses obstáculos não podem se tornar justificativa para impedir o avanço institucional da Defensoria Pública que o autor desta pesquisa quer reverberar.

A Defensoria Pública possui em seu tecido social a ampla e irrestrita proteção dos vulneráveis e, apesar dos obstáculos listados acima, vivenciamos na última década grande avanços institucionais, como, por exemplo, a criação de uma seção própria para a Defensoria Pública na Constituição Federal por força da EC 80/2014, assim como a introdução de uma seção própria no Código de Processo Civil.<sup>477</sup>

Desta forma, sem diminuir os imensos obstáculos existentes e os que ainda estão por vir, esta pesquisa entende que é hora da Defensoria Pública dar

---

<sup>475</sup> Frase dita pela representante do Movimento População de Rua na audiência pública realizada pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro pela Elaboração e Acesso às Políticas Públicas para pessoas em situação de rua ocorrido no dia 10 de junho de 2016 na sede da DPERJ no Rio de Janeiro.

<sup>476</sup> Criado pela Lei nº 10.448/2002.

<sup>477</sup> KETTERMANN, Patrícia. *Defensoria Pública*. São Paulo: Estúdio Editores, 2015, p.54.

um passo rumo a uma atuação que transcende o campo judiciário e que ingressa no campo político-social, para efetivar a proteção efetiva e concreta dos direitos dos vulneráveis<sup>478</sup>.

Sobre a discussão, elaboração e concretização das políticas públicas, este estudo irá se debruçar sobre este assunto nos próximos tópicos, mas neste momento entendemos ser importante destacar que as políticas públicas são construídas, como regra, pelo poder público, através de propostas do poder executivo, aprovação do poder legislativo e controle do poder judiciário<sup>479</sup>. Entretanto, isso não retira a possibilidade de que políticas públicas sejam influenciadas pela sociedade organizada, incluindo as organizações não governamentais, as empresas e os órgãos públicos independentes<sup>480</sup>.

Cumprido destacar que os órgãos públicos independentes não irão escolher as políticas públicas a serem concretizadas, pois essa atribuição caberá ao poder executivo em conjunto com o poder legislativo, mas poderão influenciar a adoção de políticas que estejam antenadas com seu tecido social<sup>481</sup>.

É importante destacar que vimos nos últimos anos uma crescente atuação do Poder Judiciário junto à concretização de políticas públicas<sup>482</sup>, atuando além

---

<sup>478</sup> A atuação proposta pelo autor desta pesquisa para a Defensoria Pública está de acordo com o defendido por Jürgen Habermas através do desenvolvimento das práticas discursivas para a obtenção de consenso. Nesse sentido: "Sob as condições de uma compreensão pós-metafísica do mundo, só tem legitimidade o direito que surge da formação discursiva da opinião e da vontade de cidadãos que possuem os mesmos direitos" (Fonte: HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. 2. Ed. Tradução de Flávio B. Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. vol. II, p. 146).

<sup>479</sup> É claro que existem outras formas de controle, como o controle popular, o controle do poder legislativo e do tribunal de contas e que ainda serão explicados por este estudo. Neste parágrafo foi incluído o poder judiciário como o responsável pelo controle das políticas públicas, pois entendemos que esta é a principal função que cabe ao judiciário.

<sup>480</sup> Os dois principais órgãos públicos independentes que existem no desenho institucional brasileiro são o Ministério Público e a Defensoria Pública.

<sup>481</sup> É exatamente nesse sentido que defende o autor desta pesquisa, pois, por exemplo, a Defensoria Pública possui melhores condições de influenciar o Poder Executivo na adoção de uma política pública relacionada a demandas de grupos vulneráveis, pois está no seu tecido social a defesa destes grupos.

<sup>482</sup> Os dois primeiros precedentes junto ao STF que admitem a intervenção do Poder Judiciário em Políticas Públicas conduzidas pelo Poder Executivo são: (1) A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 45 de 29 de abril de 2004, que teve como relator o Ministro Celso de Mello. Nesta ADPF o STF admitiu a "intervenção do Poder Judiciário em tema de implementação de políticas públicas quando configurada a abusividade governamental". (Fonte: Brasil. Supremo Tribunal Federal. *ADPF n. 45/04*, Rel. Min. Celso de Mello. 29 de abril de 2004. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?adpf=4504>> Acesso: 31 mar 2020), (2) S decisão proferida no Agravo Regimental em Recurso Extraordinário n. 410.715-5 SP, julgado pela 2ª turma do STF que também teve como relator o Min. Celso de Mello que reconheceu o dever da municipalidade de fornecer creche para um menor. (Fonte: Brasil. Supremo Tribunal Federal. *AgR. RE n. 410.715-5*, Rel. Min. Celso de Mello de 22 de novembro

das suas atribuições típicas<sup>483</sup>. Para esta pesquisa isso é factível, desde que seja feita de forma excepcional, ou seja, desde que seja realizado tão somente em situações esporádicas em razão da omissão dos poderes Executivo e Legislativo em concretizar suas atribuições típicas com presteza, celeridade e efetividade<sup>484</sup>.

É importante ressaltar este ponto, pois esta atuação excepcional do Poder Judiciário não pode virar uma regra, sob pena do Poder Judiciário usurpar a competência constitucional e legal atribuída legislador aos poderes Executivo e Legislativo.

Superada essa necessária introdução cabe a esta pesquisa trazer à baila três clássicas conceituações do termo *políticas públicas* segundo o entendimento de consagrados cientistas políticos para melhor compreensão do que esta pesquisa irá defender a seguir.

Para Thomas R. Dye<sup>485</sup>, política pública é “tudo aquilo que o governo decide fazer ou não fazer”. Para William Jenkins<sup>486</sup>, política pública “é um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um indivíduo ou um grupo de atores políticos a respeito da escolha de objetivos e os meios de alcançá-los em uma situação específica, onde tais decisões devem, em princípio, estar

---

de 2005. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/762513/agregno-recurso-extraordinario-re-agr-410715-sp>> Acesso: 31 mar 2020).

<sup>483</sup> Em pesquisa feita junto ao Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro - TJRJ foi possível encontrar no período de 2006, 2007 e 2008 (a pesquisa foi realizada neste período, pois estes foram os primeiros anos em que houve uma consolidação da intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas conduzidas pelo Poder Executivo) diversos temas em que houve esta intervenção. (1) Quanto à saúde: 1.1 - Concessão de tratamentos médicos (TJRJ, AC 2006.001.64065, Rel. Des. Renato Ricardo Barbosa, j. 27-3-2007); 1.2 – Concessão de mantimentos (TJRJ, AC 2007.001.61686, Rel. Des. Carlos Eduardo Passos, j. 24-4-2008); 1.3 – Concessão de próteses (TJRJ, AC 2008.002.31643, Rel. Des. Antônio Iloizio Barros Bastos, j. 01-10-2008); (2) Quanto à educação: 2.1 – Provisão de professores para escolas (TJRJ, AI 2008.002.02378, Rel. Des. Siro Darlan de Oliveira, j. 20-05-2008); 2.2 – garantia de vaga em escola (TJRJ, AI 2007.002.21788, Rel. Des. Mauro Martins, j. 04-06-2008); 2.3 – garantia de transporte para a escola (TJRJ, AI 2008.001.24905, Rel. Des. Jessé Torres, j. 04-06-2008); (3) Direito dos presos: 3.1 Condições de salubridade do cárcere (TJRJ, AI 2006.001.67716, Rel. Des. Elton Leme, j. 15-05-2007); (4) – Direito das crianças e adolescentes: 4.1 Criação de conselho tutelar (TJRJ, AC 2007.001.11057, Rel. Des. Jessé Torres, j. 04-04-2007); 4.2 construção de delegacia especializada (TJRJ, AI 2008.002.04566, Rel. Des. Helda Lima Meireles, j. 11-11-2008).

<sup>484</sup> A atuação extraordinária do Poder Judiciário deve ser feita para corrigir atos falhos dos demais poderes, ou seja, pode ocorrer tanto pela inexistência da política fomentada como pela sua deficiência.

<sup>485</sup> HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*, Oxford. 1995, p.4.

<sup>486</sup> *Idem*, p 6.

inseridas no poder de alcance destes atores”. Para James Anderson<sup>487</sup>, políticas públicas se caracterizam por “um curso de ação intencional construído por um ator ou um conjunto de atores para lidar com um problema ou um motivo de preocupação”.

Também agrega valor a esta pesquisa a definição de políticas públicas feita pelo então ministro do Supremo Tribunal Federal Eros Grau, que expôs de forma bem abrangente que políticas públicas “designam todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social”. Desta forma, as decisões judiciais, por exemplo, são espécies de políticas públicas, uma vez que são feitas através da intervenção do Estado-Juiz. Nesse sentido, o próprio Grau defende ao expor “o direito é também, ele próprio, uma política pública”<sup>488</sup>.

Para o autor desta pesquisa a conceituação de políticas públicas feita por James Anderson é a mais pertinente e a que melhor se aplica ao defendido por esta pesquisa, pois as ações influenciadas pela Defensoria Pública visam, de modo intencional, lidar com um sério problema que é a escassez de habitação e obter saídas para mitigar os conflitos fundiários urbanos ocorridos no seio da nossa sociedade<sup>489,490</sup>.

Nesse mesmo sentido, a conceituação abrangente feita por Eros Grau agrega valor a esta pesquisa, pois uma atuação efetiva do Estado-Defesa, através da atuação institucional e autônoma da Defensoria Pública, pode ser considerada também como uma política pública<sup>491</sup>.

---

<sup>487</sup> *Idem*, p 7.

<sup>488</sup> GRAU, Eros Roberto. Direito posto e direito pressuposto. São Paulo. Malheiros. 8ª ed. 2011. pp. 25-26.

<sup>489</sup> É importante apresentar uma definição produzida por um jurista sobre políticas públicas para demonstrar como na visão do direito possui um campo limitado de atuação. Nesse sentido a definição do jurista Fabio Konder Comparato, para ele políticas públicas são o “conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”. (Fonte: COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. Revista dos Tribunais n. 737, 1997, p. 18).

<sup>490</sup> Nesse mesmo sentido é o entendimento de Américo Bedê. “a expressão pretende significar um conjunto ou uma medida isolada praticada pelo Estado com o desiderato de dar efetividade aos direitos fundamentais ou ao Estado Democrático de Direito”. (Fonte: FREIRE Jr. Américo Bedê. O Controle judicial de políticas públicas Revista dos Tribunais. 2005. p.48).

<sup>491</sup> As políticas públicas “designam todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social” (Fonte: GRAU, Eros Roberto. Direito posto e direito pressuposto. São Paulo. Malheiros. 8ª ed. 2011. pp. 25-26).

### 3.1 – Resolução Recomendada nº 87<sup>492</sup> e sua parcial compatibilidade com uma Defensoria Pública fortalecida.

É relevante entender a necessidade social da Defensoria Pública atuar de maneira mais ampla e mais profunda do que vem ocorrendo. Essa nova maneira de atuar busca ampliar a compreensão das suas atribuições constitucionais, ou seja, a Defensoria Pública deixará de atuar tão somente nas hipóteses de patrocínio de hipossuficientes, individualmente ou coletivamente considerados, para atuar de maneira institucional como guardião dos vulneráveis de maneira processual e político social, ainda que as partes estejam representadas por advogados<sup>493</sup>. Essa nova forma de enxergar as atribuições constitucionais da Defensoria Pública tende a colocá-la lado a lado com o Ministério Público na qualidade de fiscal da lei.

Esta nova forma de atuação visa conectar o direito fundamental à moradia digna com os procedimentos judiciais e extrajudiciais, ou seja, estaremos caminhando no mesmo sentido lecionado por Robert Alexy que defende que a união do aspecto material com o aspecto procedimental forma um modelo que garanta o primado do direito material<sup>494</sup>.

A nova atribuição da Defensoria Pública que o autor desta investigação defende, e que será demonstrada neste capítulo, está em parcial conformidade com a Resolução Recomendada nº 87 que instituiu a Política Nacional de Prevenção e Medição de Conflitos Fundiários Urbanos<sup>495</sup>.

Para adequada compreensão do tema é necessário saber as principais definições estipuladas pela Resolução Recomendada. Nela foi definido o

---

<sup>492</sup> Principal ato normativo federal de referência aos conflitos fundiários urbanos.

<sup>493</sup> Um grupo de Defensores Públicos (GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. GEHARD, Daniel; MAIA, Maurílio Casas) criaram a figura do *amicus communitas* (amigo da comunidade) que busca colaborar com o juízo sempre que houver alguma forma de hipossuficiência em debate. Esta figura processual expande a atuação da Defensoria em da adjetivação econômica da hipossuficiência. (Fonte: Portal Justificando. *Defensoria: amicus communitas e a previsão contida no novo CPC*. Disponível em: <http://www.justificando.com/2015/07/08/defensoria-amicus-communitas-e-a-previsao-contida-no-novo-cpc/> Acesso 06 Fev 2020.

<sup>494</sup> ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 490.

<sup>495</sup> Art. 1º - Recomendar a instituição da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, que estabelece princípios, diretrizes e ações de monitoramento, prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos. Parágrafo único - Para efeitos da Política Nacional, a garantia do direito humano à moradia adequada é componente fundamental para o cumprimento da função social da propriedade urbana e da cidade.

conceito de Conflito Fundiário Urbano e as definições de prevenção e mediação dos conflitos fundiários urbanos.

I – conflito fundiário urbano: disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.

II - prevenção de conflitos fundiários urbanos: conjunto de medidas voltadas à garantia do direito à moradia digna e adequada e à cidade, com gestão democrática das políticas urbanas, por meio da provisão de habitação de interesse social, de ações de regularização fundiária e da regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo, que garanta o acesso à terra urbanizada, bem localizada e a segurança da posse para a população de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis.

III - mediação de conflitos fundiários urbanos: processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, instituições e órgãos públicos e entidades da sociedade civil vinculados ao tema, que busca a garantia do direito à moradia digna e adequada e impeça a violação dos direitos humanos.

O autor desta pesquisa pede atenção para o conceito de conflito fundiário urbano estipulado pela Resolução Recomendada nº 87. Nele é exibido que o referido conflito é a disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.

A definição de conflito fundiário urbano se aproxima intensamente de algumas das principais atribuições institucionais da Defensoria Pública, primeiro, porque cabe à Defensoria Pública a primazia dos direitos humanos e a redução das desigualdades sociais, logo, a garantia do direito humano à moradia estaria implicitamente nos seus princípios institucionais<sup>496</sup>.

Segundo, porque é função institucional expressa da Defensoria Pública exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos de grupos sociais vulneráveis, logo, essa atribuição está totalmente correlacionada com o núcleo duro do conceito de conflito fundiário urbano determinado pela Resolução Recomenda nº 87, ou seja, a proteção de grupos sociais vulneráveis.

Terceiro, porque não existe no sistema de justiça brasileiro qualquer órgão público ou entidade não governamental que possua em seu tecido social o

---

<sup>496</sup> Lei Complementar Federal 80/1994. Art. 4º: XI – exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado.

idealismo, os recursos e os instrumentos para mediar os conflitos fundiários urbanos melhor do que a Defensoria Pública.

Logo, pela densa correlação entre o espírito da mediação e da prevenção dos conflitos fundiários urbanos com o capital social ecoado pela Defensoria Pública, esta nova atribuição defensorial basicamente reafirma seu propósito institucional junto à sociedade, especialmente os mais desfavorecidos.

Ademais, o próprio legislador determinou que a Defensoria Pública atuasse de forma prioritária em locais com maior exclusão social, logo, a atuação de pessoas que sequer tem assegurado o direito à moradia digna inclui-se neste rol de prioridades institucionais<sup>497</sup>.

O artigo 2º da Resolução Recomenda nº 87 determina que ocorra uma interlocução ampla entre o Poder Executivo Federal, os demais poderes e entes federados, visando a implementação da política de prevenção e mediação de conflitos. Ora, não existe, no ordenamento jurídico nacional, órgão público ou entidade não governamental melhor que a Defensoria Pública para fazer essa interlocução entre o executivo e os demais poderes e entes federados.

Mais que isso, não existe no sistema de justiça órgão público ou entidade não governamental mais preparada que a Defensoria Pública para fazer a intermediação entre o estado, os proprietários das terras ocupadas irregularmente e a população vulnerável que ocupou. Assim, esta nova atribuição da Defensoria Pública estaria totalmente em consonância com o disposto no § 1º do artigo 5º da Resolução Recomendada nº 87<sup>498</sup>.

Por exemplo, a mediação dos conflitos fundiários urbanos visa, principalmente, garantir a participação efetiva de todos os indivíduos e comunidades afetadas com intuito de dar voz aos seus anseios, angústias e razões para que, com tais argumentos postos à mesa, seja factível conseguir um denominador comum<sup>499</sup>.

---

<sup>497</sup> LC 80/94 - Art. 107. A Defensoria Pública do Estado poderá atuar por intermédio de núcleos ou núcleos especializados, dando-se prioridade, de todo modo, às regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional.

<sup>498</sup>§ 1º - São diretrizes específicas para a Prevenção de Conflitos Fundiários Urbanos: I - articulação entre os entes federados e poderes executivo, legislativo e judiciário e sociedade civil na implementação da política urbana.

<sup>499</sup> MARTINS, Jorge Lucien Munchen. SCHAUSBERG, Benny. *Conflitos Fundiários Urbanos*. Enanpur. Natal. 2019. p. 6.



De fato, a Defensoria Pública já foi incluída pela Resolução Recomendada nº 87 como um dos atores que poderiam agregar valor na composição do conflito fundiário urbano, entretanto, tal inclusão foi tímida e sem estabelecer ou sugerir nenhuma atribuição a ela, apenas para fomentar a ajudar a resolução dos conflitos<sup>500</sup>.

Faz sentido essa inclusão tímida da Defensoria Pública pela Resolução Recomendada nº 87, pois a mesma é datada de dezembro de 2009 e nos últimos dez anos a Defensoria Pública floresceu profundamente, especialmente após a Emenda Constitucional nº 80 de 2014, que potencializou densamente a Defensoria Pública ao incluir novas atribuições e modificando o seu tecido institucional.

É por esta razão que o autor desta pesquisa sustenta que cabe à Defensoria Pública o papel central na mediação, prevenção e resolução dos conflitos fundiários urbanos.

Isto caminha no mesmo sentido dos avanços institucionais da Defensoria Pública nos últimos dez anos, ou seja, pelo empoderamento institucional e sua crescente participação das decisões da sociedade contemporânea, especialmente na proteção dos grupos sociais vulneráveis.

Como disposto de forma detalhada no tópico sobre a Defensoria Pública, ela floresceu de uma compreensão míope de que caberia a ela apenas a defesa jurídica dos hipossuficientes econômicos para uma análise atualizada de que a Defensoria Pública é expressão e instrumento do regime democrático para promoção dos direitos humanos e defesa integral dos necessitados.

E o papel que o autor desta pesquisa sustenta para a Defensoria Pública é a consolidação de suas atribuições institucionais, pois se insere dentro da promoção de direitos humanos à efetivação do direito humano à moradia. Assim, como a busca pela mediação, prevenção e resolução dos conflitos fundiários urbanos se insere dentro da expressão e instrumento do regime democrático,

---

<sup>500</sup>§ 2º - São diretrizes específicas para a Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos: I - adoção de soluções pacíficas com a participação dos envolvidos, visando à garantia da dignidade da pessoa humana, o direito à moradia adequada e à cidade para a população de baixa renda e grupos sociais vulneráveis impedindo a violação dos direitos humanos; II - fomento à articulação entre as partes envolvidas no conflito, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, entidades da sociedade civil vinculadas ao tema e membros do Ministério Público e Defensoria Pública, visando a solução dos conflitos conforme os princípios e diretrizes desta política; III - criação e adoção de normas, procedimentos e instâncias de mediação de conflitos fundiários urbanos com base nos tratados internacionais de direitos humanos em que o Estado brasileiro é signatário.

isso sem falar que é uma das principais atribuições da Defensoria Pública, é a proteção e defesa dos grupos socialmente vulneráveis.

No outro momento que a Defensoria Pública é citada pela Resolução Recomendada nº 87<sup>501</sup> foi pelo seu fortalecimento e apoio na sua atuação relacionada aos conflitos fundiários urbanos e para a criação de núcleos fundiários<sup>502</sup>.

De fato, de 2009 para cá, diversas Defensorias Públicas criaram os núcleos especializados em questões fundiárias para agregar valor nos conflitos por disputa de terras, a fim de amparar, especialmente, os grupos socialmente vulneráveis<sup>503</sup>.

Entretanto, conforme disposto anteriormente, a Resolução Recomendada nº 87 estimulou uma participação tímida da Defensoria Pública junto à prevenção, mediação e resolução dos conflitos fundiários urbanos que, no entendimento do autor desta pesquisa, isso ocorreu em razão da época que a mesma foi elaborada, isto é, há mais de 10 anos e por uma visão míope da musculatura da Defensoria Pública na discussão e condução de temas ricos para os grupos sociais vulneráveis, como é o caso em tela.

### **3.2 – Defensoria Pública no papel de facilitadora de direitos<sup>504</sup>**

É importante contextualizar o atual momento que vive o nosso sistema de justiça para compreender o novo papel da Defensoria Pública defendido pelo autor desta pesquisa.

O Estado vem sofrendo uma crise de esgotamento do monopólio estatal de resolução dos conflitos, pois não consegue mais dar conta da demanda de

---

<sup>501</sup> A Defensoria Pública só é mencionada duas vezes na Resolução Recomendada nº87.

<sup>502</sup>Art. 8º - Recomendar, na implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, são papéis, ações, competências, voltados para a mediação dos conflitos: g) fortalecer e apoiar as Defensorias Públicas na sua atuação em situações de conflitos fundiários urbanos, estimulando a criação dos núcleos fundiários.

<sup>503</sup> Como exemplo o Núcleo de Terras e Habitação - NUTH da Defensoria Pública do Rio de Janeiro; o Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo – NHABURB da Defensoria Pública de São Paulo; Núcleo de Defesa Agrária e Moradia- NUDAM da Defensoria Pública do Espírito Santo dentre outros.

<sup>504</sup> O autor desta investigação preferiu adotar o termo facilitadora de direitos, pois dependendo da hipótese a Defensoria Pública atuaria como mediadora dos conflitos e dependendo como conciliadora dos conflitos, na forma preconizada pelo artigo 165 do Código de Processo Civil que diferenciou tais instrumentos de solução alternativa de conflitos.

conflitos que ingressam diariamente no seu sistema e isso gera a insatisfação da sociedade com o Poder Judiciário, pois o aparelho estatal responsável por tutelar direitos fracassa sistematicamente aos olhos da sociedade pela ausência de celeridade da resolução dos conflitos e de efetividade das demandas, por isso a sociedade vem buscando soluções alternativas para a composição dos conflitos entre os cidadãos<sup>505</sup>.

Diante desse contexto, o empoderamento da Defensoria Pública, defendido pelo autor desta pesquisa, para conduzir, como facilitadora, os conflitos fundiários urbanos, ganha contornos de alta prioridade em nosso sistema de justiça.

Isso porque, a solução para a crise de esgotamento do monopólio estatal de resolução de demandas está condicionada a diversas mudanças estruturais que precisam ser feitas e passam pelo empoderamento de outros órgãos públicos e entidades não governamentais para agregar valor na resolução dos conflitos e para assumir posições de destaque, reduzindo, assim, o papel do Poder Judiciário que não consegue mais dar a prestação jurisdicional que a sociedade espera e exige dele.

Feita essa contextualização é importante destacar que o legislador, na elaboração da Lei Complementar Federal nº 80/1994, ato normativo que regulamenta a Defensoria Pública, determinou expressamente que a instituição priorizasse a solução extrajudicial dos litígios visando a composição entre pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos<sup>506</sup>.

Dessa forma, o que o autor desta investigação está defendendo no campo dos conflitos fundiários urbanos já se encontra positivado, em caráter prioritário, desde 1994, na Lei complementar que organizou a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreveu normas gerais para as Defensorias Públicas estaduais.

### **3.2.1 – O Conflito, a Mediação e a Conciliação**

---

<sup>505</sup> MORAES, Ana Carvalho Ferreira Bueno de. *A Defensoria Pública como instrumento de acesso à justiça*. Dissertação. PUC-SP. 2009. Biblioteca virtual PUC-SP. Acesso: 22 fev 2020.

<sup>506</sup> Artigo 4º, inciso II, da LC 80/1994.

A principal função da mediação é facilitar o diálogo entre as pessoas, visando a formulação de acordos, especialmente em pontos que as pessoas divergem, privilegiando o bom senso para encontrar o consenso<sup>507</sup>. Esta técnica foi utilizada pela primeira vez há 40 anos, pelo antropólogo americano William Ury na *Havard Law School*<sup>508</sup>.

Antes de adentrar no procedimento de mediação é necessário entender o conflito em si, ou dissenso. É natural a existência de conflitos na sociedade, pois as pessoas são diferentes e possuem pontos de vista diferentes sobre as mesmas situações<sup>509</sup>.

O conflito é inerente ao ser humano, pois os indivíduos são dotados de particularidades e ao interagir com outro indivíduo é natural os pontos de vistas colidirem. Assim, importante compreender que a existência do conflito é algo natural e que a outra parte não é seu inimigo ou desafeto, mas sim um indivíduo com um ponto de vista diferente. Buscar entender as razões do conflito e compreender o ponto de vista da outra parte ajudará a encontrar um ponto de equilíbrio das disputas e viabilizar o consenso das partes.

Em clássica abordagem sobre o tema, Rudolf Rummel formulou a teoria conhecida como a “Espiral do Conflito”.<sup>510</sup> Esta teoria descreve as fases do conflito. Para Rummel, o conflito se inicia na fase latente onde o dissenso ainda é potencial, segue para a fase da manifestação do confronto, passa pelo balanceamento do poder, atravessa a fase da busca pelo equilíbrio do poder e termina na acomodação de forças<sup>511</sup>.

---

<sup>507</sup> VASCONCELOS. *Mediação de Conflitos e Práticas Restaurativas*. Rio de Janeiro. Forense. São Paulo. Método. 2018. 6 ed. p.XIII.

<sup>508</sup> A proposta de William Ury é considerada o primeiro modelo clássico de mediação (conhecido também como modelo tradicional linear). Posteriormente foram introduzidos outros métodos de mediação, como a mediação transformativa de Robert A. Baruch Bush e Joseph F. Folger e o modelo circular-narrativo de Sara Cobb.

<sup>509</sup> TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos Conflitos Civil*. Rio de Janeiro Forense. São Paulo. Método. 5ª ed. p. 3.

<sup>510</sup> RUMMEL, Rudolf J. *Op. Cit.* v. II. O.62 e v. III, p. 63, apud SERPA, Maria de Nazareth. *Mediação, uma solução judiciosa para conflitos*. Belo Horizonte. Del Rey, 2017.

<sup>511</sup> “Primeira fase: Latente – potencialidades e estruturas do conflito. Onde quer que exista mais de um homem, um grupo, uma sociedade, uma cultura, estará presente o conflito (latente) nos papéis, iminências, e sentimentos, envolvendo religiões, economias, políticas, interesses, autoestima, superego. etc. Segunda fase: Início - manifestação do conflito (disputa ou confronto). Envolve a decisão de manifestar o conflito de posições e interesses opostos e a consequente situação de instabilidade e incerteza. Terceira fase: Balanceamento de poder – administração de força. Confrontação de poder resultante da decisão de manifestar um comportamento e disputa. Quarta fase: Equilíbrio de poder – estrutura de expectativas. A busca do equilíbrio, por meio de estruturas ou processos institucionalizados ou não (resolução), Quinta fase: Interrupção do equilíbrio – acomodação de forças. É a fase intermediária entre o conflito resolvido e o latente,

Além disso, é importante ter em mente as espécies de conflitos, para compreender onde o conflito urbano fundiário se situa. Para Vasconcelos os conflitos podem ser estruturais, de informação, de valores e de interesses<sup>512</sup>.

Com uma abordagem diferente, Morton Deustsch<sup>513</sup> prescreve a existência de, ao menos, seis espécies de conflitos: o verídico, o contingente, o deslocado, o mal atribuído, o latente e o falso<sup>514</sup>.

Apesar de compatíveis as espécies de conflitos prescritas por Vasconcelos e as espécies constatadas por Deustsch, elas foram elaboradas sob prismas diferentes e não devem ser comparadas, mas sim compatibilizadas, a fim de estimular a evolução da sociedade a uma cultura participativa<sup>515</sup>.

Para o autor deste estudo, o conflito fundiário urbano, que é o núcleo desta pesquisa, pode ser, em tese, de qualquer das espécies prescritas por Vasconcelos, assim como pode estar em qualquer das classes elaboradas por Deustsch, dependendo sempre da análise criteriosa do caso concreto.

Por exemplo: Um típico conflito fundiário urbano em que uma centena de famílias ocupa, sem qualquer oposição, um grande terreno que estava com claros sinais de abandono com a intenção clara de estabelecer sua base de moradia no local, em razão de não ter um local definido para moradia. O proprietário do terreno ocupado, ao constatar a ocupação irregular, procura seu advogado e ingressa com uma Ação de Reintegração de Posse com pedido

---

que dará origem a novas disputas. Portanto, é o fim e o início da espiral". (Fonte: VASCONCELOS. Carlos Eduardo de. *Mediação de Conflitos... Op. Cit.* p. 4).

<sup>512</sup> "Conflitos decorrem da convivência social do homem com suas contradições. Eles podem ser divididos em quatro espécies que, de regra, incidem cumulativamente: a) conflitos estruturais (diferenças nas circunstâncias sociais, políticas e econômicas dos envolvidos); b) conflitos de informações (informação incompleta, distorcida, conotação negativa); c) conflitos de valores (diferenças na moral, na ideologia, na religião); d) conflitos de interesses (reivindicações de bens e direitos de interesse comum e contraditório). (Fonte: VASCONCELOS. Carlos Eduardo de. *Mediação de Conflitos... Op. Cit.* p. 7).

<sup>513</sup> DEUTSCH, Morton. *A resolução do conflito: processos construtivos e destrutivos*, New Haven (CT) Yale University Press, 1977. Tradução parcial de André Gomma de Azevedo. Estudos em arbitragem, mediação e negociação. Brasília. Ed. Grupos de Pesquisa, 2004. V. 3.

<sup>514</sup> "1. Conflito verídico, que existe objetivamente e é articuladamente percebido; 2 – o conflito contingente, que depende de circunstâncias prontamente rearranjáveis; 3 – o conflito deslocado, em que as pessoas discutem sobre a coisa errada; 4 – o conflito mal atribuído, que se dá entre pessoas erradas e sobre questões equivocadas; 5 – o conflito latente, que deveria estar ocorrendo, mas não está; 6 – o conflito falso: não há base para a ocorrência do impasse, que decorre de má percepção ou má compreensão".

<sup>515</sup> Nesse sentido: "A adoção de meios alternativos/adequados de solução de conflitos é uma tendência mundial que vem sendo estimulada não só em virtude dos problemas vivenciados pelos sistemas jurídicos e judiciários, mas também pela evolução da sociedade rumo a uma cultura participativa em que o cidadão é protagonista da busca da solução por meio do diálogo e do consenso". (Fonte: TARTUCE, Fernanda. *Meios alternativos. Op. Cit.* p. 191).

liminar para que os ocupantes sejam retirados do terreno por meio de ordem do magistrado competente. Neste cenário estaríamos visualizando um conflito estrutural (segundo a análise de Vasconcelos) e verídico (segundo a análise de Deustsch).

Entretanto, caso ocorra uma ocupação por dezenas de militantes do MTST em um imóvel com claros sinais de abandono, para atingir politicamente um político influente no município, neste caso estaríamos diante de um conflito de valores e contingente.

Em um outro cenário, vamos imaginar uma ocupação irregular de dezenas de famílias lideradas por um partido político, visando apenas manchar a imagem de um influente proprietário de terras. Sendo que as terras não estão abandonadas, mas devido ao seu tamanho ser difícil de impedir uma ocupação. Neste caso estamos diante de um conflito de informações e deslocado.

Enfim, o caso concreto e os interesses envolvidos poderão desenhar conflitos diversos em praticamente todas as espécies prescritas por Vasconcelos e Deustsch. Contudo, como regra, os conflitos que interessam para esta pesquisa são os estruturais e verídicos.

Para tratar o conflito criou-se a noção da justiça consensual, conciliatória ou coexistencial. Esta noção de justiça busca que o conflito seja curado e não reverberado, através da “luta pela equidade, por uma solução justa e aceitável para todos os contendores”<sup>516</sup>.

Cappelletti destaca que apesar das civilizações ocidentais terem glorificado a luta por seus direitos nos últimos dois séculos, isso não é plenamente aplicável a todos e que para certos setores a “justiça coexistencial pode ser preferível e mais apta a assegurar o acesso à Justiça”<sup>517</sup>.

---

<sup>516</sup> Importante destacar o termo equidade e seu significado. Em uma visão aristotélica “temos que nos referir à equidade e ao equitativo e à relação destes com a justiça e com o que é justo, respectivamente, pois quando examinadas afigura-se que a equidade não são nem absolutamente idênticas nem genericamente diferentes. Por vezes, é verdade que louvamos a equidade e o homem equitativo a tal ponto que chegamos a empregar a palavra equitativo como termo de aprovação de outras coisas além do que é justo e a empregarmos como equivalente de bom, querendo dizer com mais equitativo meramente uma coisa melhor...” (Fonte: KAUFMANN, Arthur. *Filosofia do Direito*. 4ª edição. Tradução: Antônio Ulisses Cortês, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2010, p. 225).

<sup>517</sup> CAPPELLETTI, Mauro. *Problemas de reforma do processo civil nas sociedades contemporâneas*. In: Marinoni, Luiz Guilherme (coord.). *O processo civil contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 1994, p. 27.

Nesse sentido, visando efetivar uma justiça consensual, conciliatória ou coexistencial, a mediação surge como um dos instrumentos mais poderosos para sua efetividade<sup>518</sup>.

Mediação é um instrumento que vem para colaborar e não competir com os outros meios de resolução de conflitos, sendo espécie do gênero denominado de ADRs<sup>519</sup> (Alternative Dispute Resolution)<sup>520</sup>, decorrente das (Resoluções Alternativas de Disputas)<sup>521</sup>.

É um meio alternativo de solução de conflitos na qual as partes com interesses conflitantes são representadas por um terceiro imparcial para negociarem os termos e condições para pôr fim a uma disputa, buscando sempre atingir o máximo de necessidades de ambas as partes através de concessões recíprocas<sup>522\_523</sup>.

A mediação é uma forma saudável de composição de conflitos e é um procedimento de resolução de conflitos, em que um terceiro neutro compõe as partes na solução mais próxima de um consenso.

---

<sup>518</sup> Nesse sentido: “As vantagens da adoção de mecanismos alternativos à via jurisdicional são vários: obtenção de resultados rápidos, confiáveis, econômicos e ajustados à mudanças tecnológicas em curso; ampliação de opções ao cidadão, que teria oportunidades diversas de tratamento do conflito; aperfeiçoamento do sistema de justiça estatal por força da redução do número de processos em curso”. (In: TARTUCE, Fernanda. *Meios alternativos*. Op. Cit. p. 191).

<sup>519</sup> ALMEIDA, TANIA. Mediação de conflitos: um meio de prevenção e resolução de controvérsias em sintonia com a atualidade. In CUNHA, José Ricardo (coord.). *Poder Judiciário: novos olhares sobre gestão e jurisdição*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

<sup>520</sup> Kazuo Watanabe chama os ADRs de Resolução Adequada de Disputas. (WATANABE, Kazuo. *A metalidade e os meios alternativos de solução de conflitos no Brasil*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRATA NETO, Caetano (Coords). *Mediação e Gerenciamento do processo*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 6-10).

<sup>521</sup> “Estas características intrínsecas à mediação podem ser distribuídas em quatro princípios que remontam à Teoria das Alternative Dispute Resolutions, preconizada por Frank Sander em 1995. Ele foi o responsável por trazer a identificação de motivações específicas estimulantes do movimento das ADRs, que podem ser associadas precisamente aos princípios norteadores da mediação. São os seguintes: (I) o descongestionamento dos Tribunais, assim como a redução dos custos e de tempo na resolução de conflitos; (II) a maior participação da comunidade nos processos de resolução de conflitos; (III) a facilitação do acesso à justiça; e (IV) a oferta de formas mais efetivas de resolução de disputas”. (BRASIL. Ministério da Justiça. *Diálogos sobre a Justiça. Estudos sobre a Atuação da Justiça nos Conflitos Fundiários Urbanos*. 2013. p.44).

<sup>522</sup> VASCONCELOS. Carlos Eduardo de. *Mediação de Conflitos... Op. Cit. p. 31*.

<sup>523</sup> A mediação “estimula o diálogo, a negociação e o consenso entre as partes, promovendo uma comunicação mais ampla do que fornecida nos moldes do devido processo legal do Poder Judiciário. É dada uma liberdade maior aos conflitantes para que encontrem um resultado de não sucumbência capaz de conjugar interesses irrevogáveis de ambos. Nesse sentido, percebe-se que este meio alternativo de solução é apto a favorecer uma maior participação popular. Esta aferição deriva do fato de um procedimento alternativo ao processo judicial não possuir a rigidez legislativa que muitas vezes peca por formalismo legalista exacerbado”. (Fonte: BRASIL. Ministério da Justiça. *Diálogos sobre a Justiça. Estudos sobre a Atuação da Justiça nos Conflitos Fundiários Urbanos*. 2013. p.43).

Historicamente, esse método para resolver conflitos sofreu forte impulsão do movimento da década de 60, incentivador de novas possibilidades de gestão de conflitos. É creditado aos americanos o então estudo das ADRs. Não existe, na mediação, a figura da sucumbência de uma parte em detrimento da outra. Por isso a mediação é enfatizada como uma alternativa ao litígio, uma vez que se trate de uma possibilidade de resolução amigável de conflito. Inclusive, ressalte-se que os franceses traduziram o “A” de ADRs como “amigável”, gerando a tradução Amicable Dispute Resolution<sup>524</sup>.

A mediação se concretiza pela efetivação da democracia participativa, pois permite que os cidadãos atuem em nome do seu grupo, apresentando o conflito e suas razões. A mediação comunitária é uma ação horizontal de participação popular capaz de abarcar uma série de conflitos, desafogando o Poder Judiciário e empoderando as partes conflitantes com altivez política característica da democracia participativa<sup>525</sup>.

Nesse sentido, foi elaborada a Resolução nº 125 de 29 de novembro de 2010 do Conselho Nacional de Justiça que instituiu a Política Pública de Tratamento Adequado de Conflitos buscando a autocomposição de litígios, a disseminação da cultura da pacificação social através de mecanismos consensuais de solução de controvérsias através da mediação e conciliação<sup>526</sup>.

Esta resolução estimulou a interlocução do Poder Judiciário com as Defensorias Públicas, o Ministério Público, a Ordem dos Advogados do Brasil e as Procuradorias para a solução de conflitos, a fim de valorizar a prevenção dos litígios<sup>527</sup>.

Entretanto, apesar da existência desta política disciplinada pelo CNJ, ela não atua de maneira efetiva na prevenção, mediação, conciliação e resolução de litígios relacionados a conflitos fundiários urbanos de cunho coletivo, concentrando-se em métodos alternativos de resolução de conflitos, de forma

---

<sup>524</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Diálogos sobre a Justiça. *Op. Cit.* 2013. p.43.

<sup>525</sup> NASCIMENTO, Vanessa do Carmo. *Mediação comunitária como meio de efetivação da democracia participativa*. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIII, n. 83, dez 2010. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8657&revista\\_caderno=21](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8657&revista_caderno=21)>. Acesso em 15 Fev. 2020.

<sup>526</sup> BRASIL. *Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça de 29 de novembro de 2010*. <https://cnj.gov.br/>. Acesso: 14 Fev 2020.

<sup>527</sup> VI – Estabelecer interlocução com a Ordem dos Advogados do Brasil, Defensorias Públicas, Procuradorias e Ministério Público, estimulando sua participação nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania e valorizando a atuação na prevenção dos litígios.



consensual, em outras áreas, como, por exemplo, nos casos de família e em disputas cíveis individuais<sup>528</sup>.

Posteriormente houve a introdução do Código de Processo Civil através da lei n. 13.105/15 que perseguiu, especialmente, a mudança na cultura da litigiosidade existente em nosso país para uma cultura de pacificação, ou seja, “a litigiosidade desenfreada terá, necessariamente, que se converter em uma litigiosidade responsável”<sup>529</sup>.

O CPC de 2015 enfatizou a técnica preconizada por Frank Sander, professor emérito da *Harvard Law School*, denominada sistema multiportas de acesso à justiça, a fim de que as partes pudessem ter à disposição diversas formas de resolução do seu conflito e não tão somente a técnica tradicional imposta por um magistrado<sup>530</sup>.

Basicamente esse sistema determina que um profissional capacitado faça uma análise preliminar do conflito e posteriormente indique o meio mais fácil de resolução deste conflito, direcionando as partes para a “porta” mais apropriada para atingir um consenso entre elas<sup>531</sup>.

Com esse sistema estamos diante de uma administração cooperativa do conflito, na qual todos os operadores do direito utilizam seus esforços para que as partes dialoguem e busquem o consenso dentro das suas contradições e esse papel é conduzido por mediadores treinados para ter o máximo de sucesso possível nessa função<sup>532</sup>.

Essa “justiça conciliativa” já é defendida por Ada Pellegrini Grinover desde 2007 e consiste basicamente em três pilares: O pilar funcional, buscando atacar a morosidade, a inacessibilidade e o custo do acesso à justiça; o pilar social,

---

<sup>528</sup> O Brasil, efetivamente, pouco tem avançado na criação e implementação de mecanismos e políticas que enfrentem o grave problema dos conflitos fundiários urbanos. (Fonte: MARTINS, Jorge Lucien Munchen. SCHAUSBERG, Benny. *Conflitos Fundiários Urbanos*. Enanpur. Natal. 2019. p. 15).

<sup>529</sup>VASCONCELOS. Carlos Eduardo de. *Mediação de Conflitos... Op. Cit.* p.76.

<sup>530</sup>“O professor Frank. E. A. Sander apresentou um projeto inovador, no qual às partes em litígio poderiam ter, à sua disposição, no mesmo tribunal, vários meios alternativos de resolução do conflito, e não apenas o técnico-jurídico tradicional, onde o juiz impõe o cumprimento de sua decisão. O Multi-door Courthouse System (Sistema de Múltiplas Portas), como foi denominado, propõe que a parte, após uma triagem realizada por um profissional especializado, seja encaminhada à “porta” mais adequada a solucionar a controvérsia”. (Fonte: SILVA. Vlória Pompeu. Multi-Door Courthouse System: *O exemplo norte-americano na busca da efetivação do acesso à justiça e experiência brasileira na utilização do novo sistema*. Revista dos Advogados Públicos. Dez de 2014. p.3).

<sup>531</sup> SILVA. Vlória Pompeu. Multi-Door Courthouse System. *Op. Cit.* p.4.

<sup>532</sup> VASCONCELOS. Carlos Eduardo de. *Mediação de Conflitos... Op. Cit.* pp.69-70.

visando à pacificação social, uma vez que normalmente ela não é atingida com a sentença do magistrado; e o pilar político, pretendendo a participação popular na administração da justiça através de dupla atuação, como instrumento de controle e como participação direta nos veículos de mediação e conciliação<sup>533</sup>.

Em decorrência da influência da teoria do sistema multiportas de acesso à justiça<sup>534</sup>, os procedimentos de mediação<sup>535</sup>, conciliação<sup>536</sup> e arbitragem<sup>537</sup> se tornaram os meios alternativos de solução de litígios mais utilizados na resolução dos conflitos em nosso país<sup>538</sup>. Isso é de suma importância, pois as demandas que são solucionadas por esses três métodos alternativos deixam de ir para o sistema tradicional imposto por um magistrado e, assim, além de desafogar o poder judiciário, normalmente, são respondidas de forma muito mais rápida e ágil e com mais aceitação das partes, já que elas participaram ativamente do processo<sup>539</sup>.

---

<sup>533</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *Os fundamentos da justiça conciliativa*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRATA NETO, Caetano (Coords). *Mediação e Gerenciamento do processo*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 1-5.

<sup>534</sup> “Serviço prestado pelas Cortes de Justiça para orientar os contendores sobre as diversas alternativas existentes para a composição do conflito. Apresentado o caso, o Poder Judiciário procede a um diagnóstico da situação e sugere a via mais adequada à composição do conflito. As “portas” sugeridas podem ser a arbitragem, a mediação, a avaliação neutra de terceiros ou o processo judicial. A idoneidade de cada membro será considerada diante das características peculiares da controvérsia e da situação dos litigantes”. (Fonte: TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos conflitos civis*. *Op. Cit.* p. 389).

<sup>535</sup> “Na mediação, o mediador facilita o diálogo entre as pessoas para que elas mesmas proponham soluções” (art. 165, § 3º do CPC). “Para conflitos subjetivos, nos quais exista relação entre os envolvidos ou desejo de que tal relacionamento perdure, indica-se a mediação”. Fonte: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/qual-a-diferenca-entre-conciliacao-e-mediacao/>> Acesso: 27 fev 2020.

<sup>536</sup> Na conciliação, o terceiro facilitador da conversa interfere de forma mais direta no litígio e pode chegar a sugerir opções de solução para o conflito (art. 165, § 2º do CPC). “Para conflitos objetivos, mais superficiais, nos quais não existe relacionamento duradouro entre os envolvidos, aconselha-se o uso da conciliação”. Fonte: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/qual-a-diferenca-entre-conciliacao-e-mediacao/>> Acesso: 27 fev 2020.

<sup>537</sup> “É a técnica de solução de controvérsias pautada pela intervenção de uma ou mais pessoas que recebem poderes de uma convenção privada, decidindo com base nesta convenção sem intervenção do Estado, sendo destinada a assumir eficácia de sentença judicial”. (Fonte: CARMONA, Carlos Alberto. *Arbitragem e processo: comentários à Lei n. 9.307/96*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 31).

<sup>538</sup> “No Brasil, conciliação e mediação são vistos como meios distintos de solução de conflitos. Essa visão decorre, em grande parte, da evolução histórica desses instrumentos entre nós. O Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015) reafirmou essa diferenciação no artigo 165”. Fonte: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/qual-a-diferenca-entre-conciliacao-e-mediacao/>> Acesso: 27 fev 2020.

<sup>539</sup> “Quaisquer que sejam esses mecanismos resolutivos, o certo é que terceiro(s) neutro(s) ou imparcial(is) à disputa – no caso dos mecanismos alternativos e de decisão judicial, respectivamente – devem buscar estabelecer uma relação de confiança mútua com as partes envolvidas. A essa relação mútua chamamos de ‘rapport’, que, em francês, significa algo como ‘conexão harmônica’, ou seja, é o relacionamento harmonioso por meio do qual se busca gerar – mediante fatores psicológicos, tais como simpatia e a empatia – a confiança e o

Cumprer ressaltar que, apesar do estímulo do CPC à realização de técnicas alternativas à solução do litígio, o legislador não determinou como obrigatória a realização de uma audiência prévia de conciliação ou mediação<sup>540</sup>.

Cabe ressaltar que na Itália, através do Decreto Legislativo n. 28 de 2010, foi determinada a obrigatoriedade do comparecimento das partes a uma audiência de mediação prévia ao julgamento do mérito do conflito judicial<sup>541</sup>.

Logo, o legislador escolheu uma opção intermediária diferentemente do que optou o legislador italiano que decidiu pela obrigatoriedade da audiência de mediação.

Cumprer ressaltar que se encontra em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 8046/2010 que busca reformar o novo CPC para aprimorar a temática relacionada às ações possessórias<sup>542</sup>.

Este projeto de lei é apoiado formalmente pela Associação Nacional dos Defensores Públicos juntamente com outras instituições relacionadas aos

---

comprometimento recíproco interpartes". (Fonte: LOPES, Dalliana Vilar; LOPES, Gills Vilar. *Conflitos Sociais e Mecanismos de Resolução. Sistemas Não-Judiciais de Composição de Litígios*. In. MONTALVÃO, Bernardo (org.). *Noções Gerais de Direito e Formação Humanística*. Juspodvum. 2018. p. 414).

<sup>540</sup> Nesse sentido o § 4º do artigo 334 do CPC que excepcionou a realização prévia de uma audiência de mediação ou conciliação quando "ambas as partes se manifestarem, expressamente, desinteresse na composição consensual e quando não se admitir a autocomposição".

<sup>541</sup> D. URSO, Leonardo. *Italy's Required Initial Mediation Session: Bridging The Gap between mandatory and Voluntary Mediation Alternatives – The Newsletter of the International Institute for Conflict Prevision and Resolution*.

<sup>542</sup> Nesse sentido "Encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 8046/2010, que visa à revisão do Código de Processo Civil, sendo uma das matérias objeto de revisão as ações possessórias. Algumas redes e instituições como o Fórum Nacional de Reforma Urbana, a Associação Nacional dos Defensores Públicos e o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, têm atuado neste processo para que seja incluído no Novo Código de Processo Civil um tratamento adequado para a solução dos conflitos possessórios coletivos de imóveis urbanos. Neste sentido, com o intuito de contribuir com a adoção de um tratamento adequado dos conflitos fundiários na revisão do Código de Processo Civil apresentamos as seguintes proposições: 1 – Garantia da Segurança na Posse – A segurança na posse é um pressuposto jurídico que compõe o direito à moradia adequada. A ausência de segurança na posse – na lei e na prática – vulnerabiliza a proteção contra remoções forçadas; 2 – Tratamento diferenciado das demandas com relação às ações possessórias que envolvam conflitos coletivos pela posse ou propriedade de imóvel; 3 – Realização de audiência prévia à decisão sobre o conflito; 4 – Redução do prazo da configuração de posse nova para o máximo de um mês e um dia; 5 – O juiz fazer-se presente na área do conflito coletivo pela posse da terra rural e urbana, acompanhado de representante do Ministério Público; 6 – O juiz, antes da decisão liminar, requisitar aos órgãos da administração direta ou indireta dos Municípios, Estados e União que forneçam as informações fiscais, previdenciárias, ambientais, fundiárias e trabalhistas referentes ao imóvel; 7 – Concessão de liminar somente após a averiguação do cumprimento da função social da propriedade; 8 – Necessidade da Defensoria Pública ser intimada para a audiência de conciliação prévia, caso os envolvidos não tenham condições de constituir advogado". (Fonte: BRASIL. Ministério da Justiça. *Diálogos sobre a Justiça. Op. Cit.* 2013. p.47).

movimentos sociais, como o Fórum Nacional de Reforma Agrária, e visa adequar o CPC à proteção social que as ações possessórias de cunho coletivo merecem do legislador.

Antes mesmo da entrada em vigor do CPC de 2015, o Congresso Nacional aprovou e a Presidente da República, Dilma Rousseff, sancionou a lei n. 13.140/15<sup>543</sup> que trata de regras específicas do procedimento de mediação<sup>544</sup>.

Depois de mais de dez anos tramitando no Congresso Nacional com inúmeras modificações, consolidações e reviravoltas legislativas, o legislador positivou normas específicas sobre o procedimento de mediação, demonstrando, assim a importância dada para este importante instrumento que visa a obtenção da solução pacífica dos conflitos<sup>545</sup>.

Esta lei conceituou a mediação como “a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia”<sup>546</sup>.

A lei n. 13.140/15 foi dividida em três capítulos: o primeiro contempla as disposições gerais da lei, as regras aplicáveis aos mediadores (divididas em três subseções, sendo elas as subseções das disposições comuns dos mediadores, dos mediadores judiciais e dos mediadores extrajudiciais), e os procedimentos da mediação (dividida em quatro subseções, sendo elas as disposições comuns do procedimento de mediação, da mediação judicial, da mediação extrajudicial

---

<sup>543</sup> O CPC de 2015 foi publicado no dia 17 de março de 2015, mas só entrou em vigor 1 ano após sua publicação oficial por previsão expressa do artigo 1045 (por decisão do STJ o CPC de 2015 entrou em vigor no dia 18/3/2016). Já a lei de mediação, lei n. 13.140/15, foi publicada no dia 29 de junho de 2015, mas entrou em vigor cento e oitenta dias após sua publicação oficial por previsão expressa do artigo 47. (26 de dezembro de 2015). Logo apesar de ser de publicação posterior a lei de mediação entrou em vigor antes do atual CPC.

<sup>544</sup> Lei que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a auto composição de conflitos no âmbito da administração pública.

<sup>545</sup> “Após o trâmite, por mais de dez anos, do Projeto de Lei n. 4827/1998 (que redundou no PL n. 94/2002 e restou estagnado no Congresso Nacional), em 2011 foi apresentado o Projeto de Lei n. 517 para promover a regulamentação das mediações judicial e extrajudicial. Em 2013 foram criadas duas comissões para apresentar diferentes projetos de lei: uma Comissão do Senado atuava para mudar a Lei de Arbitragem e abordar a mediação privada, e a Comissão do Ministério da Justiça visava tratar da mediação nos âmbitos judicial e privado, estabelecendo um “marco regulatório”. Tais projetos somaram-se ao PL n. 517/2011 e resultaram no Projeto n. 7.169/2014, que tinha a propalada intenção “de uniformizar e compatibilizar os dispositivos do Novo CPC e da Resolução n. 125 do CNJ, regulando os pontos que ainda estavam sem tratamento legal. Após a fase de debates legislativos, que gerou alterações no texto-base, o projeto foi encaminhado à sanção presidencial e deu origem à Lei n. 13.140.” (Fonte: TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos conflitos civis. Op. Cit.* p. 292).

<sup>546</sup> Parágrafo único do artigo 1º da Lei 13.140 de 26 de junho de 2015.

e da confidencialidade e suas exceções); o segundo capítulo versa sobre a autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público e, por fim, o terceiro capítulo contempla as disposições finais da lei.

Através do diálogo das fontes<sup>547</sup> é possível correlacionar as disposições do CPC de 2015 com a Lei de Mediação, pois os dois atos normativos buscam valorizar a busca pela resolução alternativa de litígios e possuem princípios comuns com essa finalidade, como os princípios da confidencialidade, da informalidade, da oralidade, da imparcialidade e, especialmente, o da autonomia da vontade.

O autor deste estudo se filia à corrente que defende que os dois atos normativos dialogam e assim se complementam visando concretizar a busca por uma solução alternativa na resolução dos conflitos, desafogando, assim, a justiça tradicional, em que o magistrado impõe sua decisão às partes, e visando dar celeridade ao desfecho dos processos.

Vasconcelos divide o procedimento de mediação em seis etapas, na qual o procedimento deve evoluir para ter a maior probabilidade de sucesso da mediação de conflitos<sup>548</sup>.

A primeira etapa consiste na apresentação das partes, no esclarecimento às partes do que consiste a mediação, na importância de as partes manterem em sigilo o que ali for deliberado e na declaração do mediador informando sua independência e o seu dever de imparcialidade<sup>549</sup>.

Já na segunda etapa ocorre a fase das narrativas do conflito pelas partes mediadas. Deve ser solicitado que o mediado que não está com a palavra escute atentamente a fala do mediado que está com a palavra, sem fazer interrupções, pois na sua vez isso também deve ser respeitado<sup>550</sup>.

---

<sup>547</sup> O professor alemão Erik Jayme da Universidade de Heidelberg elaborou originalmente a tese do Diálogo das Fontes que foi “importada” pela professora Cláudia Lima Marques. Esta teoria consiste “em várias áreas e disciplinas jurídicas, onde os direitos fundamentais e os valores constitucionais iluminarem a aplicação – simultânea e coerente – de várias fontes” (MARQUES, Cláudia Lima. O “diálogo das fontes” como método da nova teoria geral do direito: um tributo a Erik Jayme. IN: MARQUES, Claudia Lima (coord.). Diálogo das fontes: do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p.30).

<sup>548</sup> VASCONCELOS. *Mediação de Conflitos e Práticas Restaurativas*. Rio de Janeiro. Forense. São Paulo. Método. 2018. 6 ed. pp. 200-208.

<sup>549</sup> Fato a ser destacado nesta primeira etapa é o esclarecimento as partes que de a decisão sobre conflito será construída pelas próprias partes e que o mediador está ali para facilitar este entendimento. (*ibidem*).

<sup>550</sup> Destaca-se que o mediador deve estimular o desenvolvimento da narrativa de ambos os mediados através de perguntas, mas essas perguntas não devem interromper a narrativa do

A terceira etapa, desenhada por Vasconcelos, preconiza o compartilhamento pelo mediador aos mediandos de um resumo do que foi exposto pelas partes visando reforçar o entendimento do narrado, mas utilizando-se de uma linguagem apreciativa. Dessa forma, identificado pelo mediador, o objeto do conflito e os sentimentos conflituosos entre os mediandos torna-se mais fácil para o mediador saber onde atuar para estabelecer um diálogo e efetivar a composição<sup>551</sup>.

Na quarta etapa, como as partes encontram-se mais receptivas para um acordo, uma vez que a tensão inicial da mediação foi atenuada com a realização das três fases anteriores, deve o mediador fazer questionamentos para identificação dos interesses comuns dos mediandos e com isso demonstrar que os interesses das partes não são tão dispares como poderia supor no início do procedimento de mediação<sup>552</sup>.

A quinta etapa consiste no esforço de todos para encontrar opções de composição dos mediandos através de critérios objetivos. Para Vasconcelos, é na quinta etapa que a atuação de um mediador *stricto sensu* será bem diferente da atuação de um conciliador, pois, dependendo da abordagem acordada, poderá o facilitador ter uma postura mais ativa propondo soluções e apresentando suas recomendações, neste caso, o facilitador estará atuando como um Conciliador, de acordo com o disposto no § 2º do artigo 165 do CPC. Ou poderá facilitá-lo apenas estimulando o diálogo das partes para que sozinhos encontrem o ponto de convergências entre seus anseios e consigam chegar a um denominador comum<sup>553</sup>.

---

mediando, mas sim esclarecer pontos nebulosos e fazer ele refletir sobre o ocorrido buscando sempre fortalecer a interação entre as partes. (*ibidem*).

<sup>551</sup> Para Vasconcelos “linguagem apreciativa” significa expor “pelo que entendi, as questões que precisamos cuidar são as seguintes...” (*ibidem*).

<sup>552</sup> Caso o mediador encontre consistente resistência de algum ou de ambos os mediandos, assim como ambiguidades ou receios de compor com o outro, Vasconcelos estimula que o mediador deve fazer reuniões privadas – com igualdade de tratamento, para tentar atenuar essas resistências (*ibidem*).

<sup>553</sup> As mediações poderão ser concluídas em apenas uma reunião ou devido a sua complexidade serem realizadas diversas reuniões entre os mediandos. (*ibidem*).

Por fim, a sexta etapa visa a elaboração do termo final de mediação onde serão esclarecidos os pontos do acordo ou será descrita a razão pela qual não se justificam novos esforços para obter o consenso<sup>554</sup>.

Compreendidas as etapas de um consistente procedimento de mediação, preconizados por Vasconcelos, e a importância das novas disposições do CPC e da Lei de Mediação para efetivar o consenso nos conflitos por meio de soluções alternativas, é importante destacar que atualmente são praticamente inexistentes as políticas efetivas que visam a prevenção, mediação, conciliação e resolução de conflitos fundiários urbanos.

Ou seja, a efetividade normativa junto aos conflitos fundiários urbanos inexistente, logo, as lições do Ministro Roberto Barroso, que defendem que a efetividade é “a aproximação tão íntima quanto possível do dever ser normativo ao ser da realidade social”<sup>555</sup>, estão longe de serem aplicadas nos conflitos fundiários urbanos, razão pela qual esta pesquisa ganha contornos mais relevantes, pois existe a necessidade de novas políticas para enfrentar este problema para concretizar mudanças<sup>556</sup>.

A Resolução Recomendada nº 87 prevê esses mecanismos, porém os mesmos continuam apenas no papel; em razão disso se tornam casuísticos os procedimentos empregados a nível municipal e estadual para remoção e reassentamentos de ocupações ilegais.

Ou seja, os municípios e os estados utilizam as técnicas que entendem apropriadas, porém de uma forma desconectada e descontextualizada com uma política séria, harmonizada e efetiva.

Nesse sentido

Com efeito, não havendo uma diretriz nacional a ser seguida, existem variações e desvinculação das ações locais com uma política urbana nacional maior e criada no âmbito dos programas de regularização

---

<sup>554</sup> Vasconcelos destaca que na experiência dele mesmo que o acordo não seja obtido, mas diante de uma boa condução do procedimento de mediação irão ecoar positivamente os efeitos deste procedimento em outras fases do litígio diversas da mediação. (*ibidem*).

<sup>555</sup> BARROSO. Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a efetividade das suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. 8ª ed. p.37.

<sup>556</sup> Sobre o enfrentamento o autor desta pesquisa pede vênias para transcrever interessante trecho da clássica obra de Paulo Freire *Pedagogia do Oprimido* “Não teme enfrentar, não teme ouvir, não teme o desvelamento do mundo. Não teme o encontro com o povo. Não teme o diálogo com ele, de que resulta o crescente saber de ambos. Não se sente dono do tempo, nem dono dos homens, nem libertador dos oprimidos. Com ele se compromete, dentro do tempo, para com eles lutar”. (FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 42ª edição, 2005. p.27).

fundiária, dos planos de habitação de interesse social e ainda longe do marco jurídico nacional de direito à cidade, representado pelo Estatuto da Cidade. A atuação conjunta destes órgãos federais tem intensificado o papel do governo federal no tratamento de situações de conflitos, destarte o respeito ao federalismo que discricionária aos Estados e Municípios seu papel na política urbana e habitacional local<sup>557</sup>.

Desta forma, em decorrência da inexistência de mecanismos efetivos para realização da prevenção, mediação, conciliação e resolução de conflitos fundiários urbanos de cunho coletivo padronizados a nível nacional, torna-se crucial para esta pesquisa a criação de um mecanismo que tenha a Defensoria Pública como órgão central e responsável por esta política de pacificação social e autocomposição de litígios fundiários.

Apesar de não ser efetivo, o que existe atualmente como órgão central no âmbito do governo federal para conduzir a política de autocomposição de litígios fundiários, é a Comissão Intersetorial de conflitos fundiários urbanos composta pelo antigo Ministério das Cidades<sup>558</sup>, pelo Ministério da Justiça, pela Secretaria-geral da Presidência da República e pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Compete à Comissão Intersetorial de Conflitos Fundiários Urbanos<sup>559</sup>:

- I - atuar junto aos órgãos da Administração Pública Federal Direta e Indireta para a prevenção de conflitos fundiários urbanos;
- II - manter o diálogo com as comunidades envolvidas e dos movimentos sociais de moradia nas negociações de conflitos fundiários urbanos;
- III - responder, nos termos da lei, ao Poder Judiciário e ao Ministério Público sobre questões relativas aos conflitos fundiários urbanos que envolvam competências do governo federal;
- IV - estimular o diálogo e a negociação entre os órgãos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal e a sociedade civil organizada, com o objetivo de alcançar soluções pacíficas nos conflitos fundiários urbanos;
- V - sugerir medidas para promover a celeridade nos processos administrativos e judiciais referentes à regularização fundiária urbana e aquisição de moradias por famílias de baixa renda; e
- VI - sugerir medidas para assegurar que, no cumprimento das decisões judiciais, sejam respeitados os direitos humanos e sociais dos envolvidos nos conflitos fundiários.

---

<sup>557</sup> MARTINS, Jorge Lucien Munchen. SCHAUSBERG, Benny. *Conflitos Fundiários Urbanos*. Enanpur. Natal. 2019. p. 15.

<sup>558</sup> O Ministério das Cidades foi incorporado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional através da Lei 13.844 de 18 de junho de 2019.

<sup>559</sup> BRASIL. Decreto Presidencial de 7 de julho de 2014 que criou a *Comissão Intersetorial de Conflitos Fundiários Urbanos*. <https://legislação.gov.br/>. Acesso: 14 Fev 2020.



Não resta dúvida que a criação desta comissão foi um passo acertado para institucionalizar uma política nacional de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos. Entretanto, passados mais de 5 anos da sua criação, pouco ou quase nada de efetivo foi feito para agregar valor a este problemático campo de atuação.

Novamente esse fato demonstra como a elaboração de um novo papel da Defensoria Pública como influenciadora na criação e condução de políticas públicas habitacionais e condutora de um amplo processo de mediação dos conflitos fundiários é importante para a atualidade.

### **3.2.2 Atuação da Defensoria Pública nos Conflitos Fundiários Urbanos**

“O conflito, quando bem conduzido, evita a violência e pode resultar em mudanças positivas e novas oportunidades de ganho mútuo”<sup>560</sup>. Esta conclusão apresentada por Carlos Eduardo Vasconcelos é um dos principais objetivos do autor desta pesquisa, ou seja, que a Defensoria Pública, ao ser fortalecida como condutora do processo de mediação dos conflitos fundiários urbanos, possa evitar a violência, rotineira nesses dissensos, e criar um novo ambiente para as partes em confronto que gere novas oportunidades para todos.

O Direito Urbanístico possui compatibilidade com o procedimento de mediação, uma vez que este método de resolução pacífica de conflitos que busca o benefício mútuo possui uma visão interdisciplinar, atuando com virtude sobre os conflitos que envolvem direitos fundamentais conflitantes, como é o caso em tela em que existe a colisão entre o direito de propriedade e o direito à moradia.

Atualmente, praticamente todas as Defensorias Públicas do país possuem núcleos especializados com temática especializada em moradia, habitação, urbanismos ou questões fundiárias<sup>561</sup>.

Entretanto, no passado não foi dessa forma, assim, esta averiguação, pesquisando sobre o tema, destaca os dois principais núcleos especializados

---

<sup>560</sup>VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. Mediação de Conflitos... *Op. Cit.* p.6.

<sup>561</sup> ANADEP. Cartilha Direito à Moradia: Cidadania Começa em Casa. Disponível em: <[https://www.anadep.org.br/wtksite/CARTILHA\\_CAMPANHA\\_NACIONAL\\_DIA\\_DO\\_DEFENSO\\_R\\_P\\_BLICO\\_2010.pdf](https://www.anadep.org.br/wtksite/CARTILHA_CAMPANHA_NACIONAL_DIA_DO_DEFENSO_R_P_BLICO_2010.pdf)> Acesso: 16 fev 2020.

relacionados à temática de moradia que merecem atenção por este estudo e que serão evidenciados a seguir:

**Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.** Este núcleo especializado foi criado em 1989 em decorrência de demandas apresentadas por diversas comunidades, movimentos sociais, e profissionais engajados na reforma urbana, entidades e outros setores da sociedade civil ligados à Defensoria Pública<sup>562</sup>.

Cumprir destacar que o Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro tem a sua origem correlacionada ao Núcleo de Regularização de Loteamentos da Procuradoria Geral instituído em 1984<sup>563</sup>.

Na época do estudo realizado por Elaine de Jesus sobre a atuação do núcleo de Terras e Habitação - NUTH da Defensoria Pública do Rio de Janeiro - DPRJ, o referido núcleo atendia aproximadamente 260 comunidades no município do Rio de Janeiro, representando cerca de 98.805 famílias carentes.

O *modus operandi* do núcleo buscava a negociação extrajudicial para resolver o conflito fundiário urbano existente. Quando não havia sucesso nas negociações era necessário ingressar com ações coletivas visando proteger os direitos e interesses dos grupos vulneráveis, junto ao Poder Judiciário.

O autor deste estudo listará alguns processos conduzidos pelo NUTH da DPRJ para demonstrar como uma atuação efetiva da Defensoria Pública protege a dignidade, os direitos e interesses dos grupos vulneráveis relacionados ao direito à moradia.

**Complexo do Morro do Estado**<sup>564</sup> O complexo do Morro do Estado é formado por três comunidades: Morro do Estado; Morro do Arroz e Morro da Chácara. Foi proposta pelo NUTH uma ação civil pública em face do município de Niterói em benefício de duzentos e cinquenta famílias<sup>565</sup>.

---

<sup>562</sup> JESUS, Elaine Maria de. *O Núcleo De Terras E Habitação Da Defensoria Pública Do Estado Do Rio De Janeiro: Passado, Presente E Futuro(?)* Disponível: <[https://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccpg/pibic/relatorio\\_resumo2011/Relatorios/CSS/DIR/DIR\\_Elaine%20Maria%20de%20Jesus.pdf](https://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccpg/pibic/relatorio_resumo2011/Relatorios/CSS/DIR/DIR_Elaine%20Maria%20de%20Jesus.pdf)> Acesso: 16 fev 2020.

<sup>563</sup> JESUS, Elaine Maria de. *Op. Cit.*

<sup>564</sup> Processo nº 0116518-19.2010.8.19.0002. 1º Cartório unificado Cível. Comarca de Niterói. Estado do Rio de Janeiro.

<sup>565</sup> Em abril de 2010 a cidade de Niterói foi atingida por chuvas torrenciais, sendo que as comunidades que compõem o Complexo do Morro do Estado foram muito castigadas. Após este fortuito, os moradores passaram a ser abordados por agentes do município que informavam que todos seriam removidos da localidade. Entretanto não havia comprovação do risco através de laudo técnico, comprovação da necessidade de reassentamento, nem tampouco estava sendo

**Jacaré do Papo Amarelo Feliz**<sup>566</sup>Foi proposta pelo NUTH uma ação civil pública ajuizada em face do município do Rio de Janeiro em benefício de aproximadamente seis mil famílias<sup>567</sup>.

**Ladeira dos Tabajaras**<sup>568</sup>Foi proposta pelo NUTH uma ação civil pública ajuizada em face do município do Rio de Janeiro em benefício de cerca de oitenta famílias<sup>569</sup>.

**Vila Recreio II**<sup>570</sup>Foi proposta pelo NUTH uma ação civil pública ajuizada em face do município do Rio de Janeiro em benefício de cerca de cem famílias<sup>571</sup>.

---

pago o auxílio moradia (aluguel social) para as famílias que tiveram suas casas interditadas através de autos de interdição genéricos, ou seja, sem a avaliação técnica. Devido a isso, foi necessário o ajuizamento da ação civil pública para que o município se abstinhasse de realizar demolições de moradias na comunidade; regularizasse a coleta de resíduos sólidos; efetuasse o pagamento do auxílio-moradia e realizasse a vistoria técnica para produção de laudo com soluções para a comunidade ou com justificativa embasada para o reassentamento. (Fonte: JESUS, Elaine Maria de. *O Núcleo De Terras E Habitação Da Defensoria Pública Do Estado Do Rio De Janeiro: Passado, Presente E Futuro?*).

<sup>566</sup> Processo nº 0369821-98.2009.8.19.0001.13ª Vara de Fazenda Pública da Capital. Estado do Rio de Janeiro.

<sup>567</sup> A comunidade Jacaré do Papo Amarelo Feliz sofreu intervenção do denominado “programa choque de ordem” realizado pelo município do Rio de Janeiro. Com o referido programa o município passou a realizar uma série de demolições de residências na comunidade, sem respeitar o devido processo legal e o direito à moradia, uma vez que reduzia os moradores à condição de sem-teto.(Fonte: JESUS, Elaine Maria de. *O Núcleo De Terras E Habitação Da Defensoria Pública Do Estado Do Rio De Janeiro: Passado, Presente E Futuro?*).

<sup>568</sup> Processo nº 0251060-74.2010.8.19.0001. 2ª Vara de Fazenda Pública da Capital. Estado do Rio de Janeiro.

<sup>569</sup> Após as chuvas torrenciais de abril de 2010, o município do Rio de Janeiro passou a intervir na comunidade, promovendo a retirada de várias famílias com o pagamento de indenizações. Após a saída dos moradores de suas casas, agentes do município iniciavam a demolição das mesmas. No entanto, as obras de demolições realizadas não cumpriam os requisitos legais exigidos, e ainda, na medida em que as demolições ocorriam, os resíduos produzidos eram deixados no local, prejudicando os moradores que não saíram da comunidade. (Fonte: JESUS, Elaine Maria de. *O Núcleo De Terras E Habitação Da Defensoria Pública Do Estado Do Rio De Janeiro: Passado, Presente E Futuro?*).

<sup>570</sup> Processo nº 0416182-42.2010.8.19.0001. 13ª Vara de Fazenda Pública da Capital. Estado do Rio de Janeiro.

<sup>571</sup> A comunidade Vila Recreio II está localizada na Avenida das Américas, entre os números 20.950 e 21.700. Nesse local o município prevê a realização de obras da chamada “Transoeste”, e passou a promover a retirada dos moradores, com o pagamento de indenizações. Contudo, o município não apresentou o projeto para a área; não comprovou a real necessidade da retirada da comunidade; ofereceu indenizações baixas e não concedeu prazo razoável para que os moradores que as aceitam encontrem outro lugar para morar. (Fonte: JESUS, Elaine Maria de. *O Núcleo De Terras E Habitação Da Defensoria Pública Do Estado Do Rio De Janeiro: Passado, Presente E Futuro?*).

**Parque Columbia**<sup>572</sup>Foi proposta pelo NUTH uma ação civil pública ajuizada em face do município do Rio de Janeiro em benefício da comunidade Parque Columbia com cerca de duas mil pessoas<sup>573</sup>.

**Sítio da Amizade**<sup>574</sup>Foi proposta pelo NUTH uma ação civil pública ajuizada em face do município do Rio de Janeiro em benefício de 396 famílias<sup>575</sup>.

**Gomes Freire, 510**<sup>576</sup> Foi proposta pelo NUTH uma ação civil pública ajuizada em face do município do Rio de Janeiro em benefício 29 famílias<sup>577</sup>.

Neste ponto é necessário destacar que esta atuação, apesar de valiosa para a proteção dos direitos e interesses dos grupos vulneráveis correlacionados ao direito à moradia, representa uma atuação que deve ser superada, pois é centralizada no Poder Judiciário.

O delineamento de um novo regime jurídico institucional para a Defensoria Pública defendido pelo autor desta pesquisa, especialmente no campo de proteção do direito à moradia para os grupos vulneráveis, retira o Poder Judiciário do centro do sistema e coloca a Defensoria Pública como instituição fortalecida pela proteção dos vulneráveis.

A Defensoria Pública deverá aprimorar técnicas de mediação junto aos grupos vulneráveis envolvidos, aos proprietários de terras ocupadas e ao poder

---

<sup>572</sup> Processo: 0194301-90.2010.8.19.0001. 15ª Vara de Fazenda Pública. Estado do Rio de Janeiro.

<sup>573</sup> No mês de abril de 2010 os moradores da comunidade passaram a receber autos de interdição que não mencionava a necessidade de demolição das casas. A partir de então, o município realizou várias demolições sem aviso prévio, sem laudo específico que comprovasse a necessidade das demolições, sem o devido processo legal e sem a garantia da integridade dos imóveis geminados. (Fonte: JESUS, Elaine Maria de. *O Núcleo De Terras E Habitação Da Defensoria Pública Do Estado Do Rio De Janeiro: Passado, Presente E Futuro?*).

<sup>574</sup>Processo: 0319230-98.2010.8.19.0001. 7ª Vara de Fazenda Pública. Estado do Rio de Janeiro.

<sup>575</sup>Essas famílias vivem há cerca de 9 (nove) anos na referida comunidade, que se localiza no bairro de Jacarepaguá. As condições de habitabilidade são extremamente precárias, sendo que as pessoas vivem em barracos feitos com tapumes. A região é objeto de conflito possessório, sendo que o proprietário obteve decisão de reintegração favorável. Sendo assim, a Defensoria Pública ajuizou ação civil pública para que o município realizasse o cadastramento das famílias e promovessem o reassentamento destas para moradias dignas. (*Ibidem*).

<sup>576</sup> Processo: 0159548-44.2009.8.19.0001. 9ª Vara de Fazenda Pública. Estado do Rio de Janeiro.

<sup>577</sup> Tais famílias residiam em imóvel abandonado localizado à Rua Gomes Freire, 510, Centro, Rio de Janeiro, que foi interditado após um incêndio. Assim as pessoas ficaram cerca de um mês vivendo na calçada do prédio, até ocuparem outro prédio, desta vez na Avenida Mem de Sá, 234, onde já viviam outras famílias. Ocorre que, para esse imóvel já havia liminar de reintegração de posse deferida, sendo necessário e urgente o ajuizamento de Ação Civil Pública para compelir o poder público a promover o cadastramento das famílias em programas habitacionais e, enquanto não efetivado o direito à moradia de cada família, fosse realizado o pagamento de aluguel social. (*Ibidem*).

público para buscar saídas para estes problemas, evitando ao máximo a judicialização de demandas.

**Núcleo de habitação e urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.** A Lei Complementar nº 988 de 09 de janeiro de 2006 instituiu o regime jurídico da carreira de Defensor Público do Estado de São Paulo. Nesta lei inaugural foram listados 7 núcleos especializados de maneira permanente, sendo um deles o Núcleo de Habitação e Urbanismo - NHU<sup>578</sup>. Na época de sua implantação já existiam em outras Defensorias Públicas núcleos com a mesma temática, porém este núcleo da DP/SP merece destaque por esta pesquisa em razão da importância da sua criação junto à instituição da Defensoria Pública paulista e do tamanho do desafio para a efetivação do direito à moradia no estado de São Paulo<sup>579</sup> que possui a maior população sem moradia digna do país, de acordo com o IBGE<sup>580</sup>.

**Favela do Sapo.** O Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria de São Paulo propôs uma Ação Civil Pública para garantir o direito à moradia de 480 famílias<sup>581</sup>.

**Viaduto Júlio de Mesquita Filho.** O Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria de São Paulo propôs uma Ação Civil Pública em face do município de São Paulo para obter uma indenização, a fim de reparar os danos causados pelo município, da limpeza e remoção dos objetos dos moradores de rua que lá moravam<sup>582</sup>.

---

<sup>578</sup> Lei Complementar nº988/06 do Estado de São Paulo. Artigo 52 - A Defensoria Pública do Estado contará com Núcleos Especializados, de natureza permanente, que atuarão prestando suporte e auxílio no desempenho da atividade funcional dos membros da instituição. Parágrafo único - Os Núcleos Especializados serão organizados de acordo com os seguintes temas, ou natureza da atuação, dentre outros: 1 - interesses difusos e coletivos; 2 - cidadania e direitos humanos; 3 - infância e juventude; 4 - consumidor e meio ambiente; 5 - habitação e urbanismo; 6- situação carcerária; 7 - segunda instância e Tribunais Superiores.

<sup>579</sup> O núcleo de terra e habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro foi criado em 1989, mas apenas no ano de 2007 é que sofreu grandes transformações no seu objeto.

<sup>580</sup> BRASIL. IBGE. Cidades. *Senso. 2014*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso: 17 Fev 2020.

<sup>581</sup> Na ação a defensoria pública pleiteou que todas as famílias afetadas fossem reassentadas em unidades vagas de conjuntos habitacionais populares, próximos ao local onde residem, ou que seja disponibilizado o "bolsa aluguel" e que depois sejam inseridas em programa habitacional definitivo para aquisição de habitação de interesse social (HIS). (Fonte: Portal JusBrasil. *Defensoria Propõe Ação Coletiva para garantir moradia*. Disponível em: <https://dpsp.jusbrasil.com.br/noticias/1535582/defensoria-propoe-acao-coletiva-para-garantir-moradia-para-as-480-familias-da-favela-do-sapo> Acesso: 17.02.2020).

<sup>582</sup> A ação judicial foi movida pela Defensoria Pública, que alega que, durante a operação da prefeitura no local para limpar e remover objetos embaixo do viaduto, muitas pessoas que lá viviam não tiveram tempo suficiente para desmontar suas moradias improvisadas e retirar seus

É possível verificar que apesar da atuação louvável e efetiva da Defensoria Pública paulista os dois exemplos relatados acima demonstram a mesma tônica dos eventos conduzidos pela Defensoria Pública carioca e também relatados, ou seja, de que a condução do processo tem como agente central o Poder Judiciário.

Neste ponto o autor desta pesquisa entende que é necessário avançar e retirar do centro do sistema o Poder Judiciário e incluir a Defensoria Pública como órgão central condutor deste procedimento de remoção e reassentamento de pessoas em situação de vulnerabilidade relacionadas a questões de moradia e urbanística.

Como já disposto diversas vezes nesta pesquisa, não existe órgão público ou organização não governamental que possua no seu tecido social capilaridade maior que a Defensoria Pública para a proteção dos grupos vulneráveis. Conjuntamente com isso o empoderamento da Defensoria Pública propicia que ocorra um novo salto institucional para que ela se torne o centro deste procedimento, visando mediar, com o poder público, os proprietários de imóveis ocupados e os grupos vulneráveis, uma solução adequada e efetiva para o grave problema da ausência de moradia em nosso país e do crescente número de conflitos fundiários urbanos.

Dessa forma, a judicialização de demandas fundiárias para que o Poder Judiciário decida o que fazer com os grupos vulneráveis no campo da moradia deixe de ser a regra e se torne exceção<sup>583</sup>. Isso deve ocorrer porque ninguém melhor que a Defensoria Pública para efetivar uma mediação justa com todos os atores do campo fundiário, especialmente visando equilibrar as forças em decorrência da fragilidade dos grupos vulneráveis.

---

pertences, o que acarretou perdas, destruições e apreensões de objetos pessoais, tais como documentos, remédios e fotografias, e até mesmo instrumentos de trabalho. (Fonte: *Portal Blog da Cidadania. Prefeitura perde ação para moradores de rua*. Disponível em: <<https://blogdacidadania.com.br/2019/12/prefeitura-de-sp-perde-acao-para-moradores-de-rua/>> Acesso: 17 fev 2020).

<sup>583</sup> Nesse sentido esclarece a professora Vânia Aieta: “Em nosso país, a supracitada “judicialização” da vida social foi incrementada em ritmo assustador após a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, de modo que todos os problemas passaram a ser resolvidos judicialmente, esvaziando-se o diálogo político, tão necessário à concretização da Democracia”. In AIETA, Vânia Siciliano. A nova divisão de poderes e a produtividade da cultura de controle. *Revista Publica Direito*. Disponível em <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=170fd2435f6b10aa>> Acesso em 15 de fev. de 2021.

### 3.3 – A visibilidade dos conflitos fundiários através de um amplo debate democrático liderado pela Defensoria Pública

Conforme amplamente disposto nesta pesquisa, a atuação para evitar, mediar e resolver os conflitos fundiários urbanos não está funcionando adequadamente como a sociedade espera e o assunto demanda.

Entretanto, apesar de pouco efetivo, existe um procedimento da administração direta federal para buscar o diálogo com os atores que participam dos conflitos fundiários urbanos.

Esse procedimento é conduzido pelos servidores do então Ministério das Cidades, conforme explica o assessor técnico do ministério Arquimedes Belo Paiva. O núcleo temático especializado nos conflitos fundiários urbanos “tenta articular um diálogo entre os personagens do conflito. Quando o despejo está para acontecer, o órgão estabelece um diálogo para negociar a saída pacífica”<sup>584</sup>.

E continua “Você não pode despejar uma comunidade que está em um lugar há anos e deixar ela no meio da rua”<sup>585</sup>. Nessa entrevista é possível constatar que a atuação do núcleo especializado do Ministério das Cidades possui uma atuação muito tímida como facilitador desses conflitos, pois limita-se a atuar de maneira efetiva apenas quando o despejo está para ocorrer.

O que o autor desta investigação defende é bem além disso, no sentido de que a Defensoria Pública irá atuar em todas as fases do conflito fundiário, desde a ocupação até a negociação como os atores do conflito e juntamente com o poder executivo para obter recursos orçamentários a fim de conseguir uma saída que seja razoavelmente satisfatória para todas os atingidos pelo conflito<sup>586</sup>.

---

<sup>584</sup>CARTA CAPITAL. *Denúncias de conflitos fundiários crescem 200% em três anos no Brasil*. Disponível em: <[https://www.cartacapital.com.br/sociedade/denuncias-de-conflitos-fundiar ios-cresceram-200-em-tres-anos/](https://www.cartacapital.com.br/sociedade/denuncias-de-conflitos-fundiar-ios-cresceram-200-em-tres-anos/)> Acesso: 01 mar 2020.

<sup>585</sup>*Ibidem*.

<sup>586</sup> Nesse sentido: “A evolução normativa e jurisprudencial alcançada pela instituição nos últimos anos reforçou a possibilidade de atuação dessa forma. Com isso, a Defensoria Pública assume a missão de equilibrar as forças do processo judicial em favor das pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade. Proporciona, desse modo, a igualdade efetiva no direito de acesso à justiça, balanceando as vantagens estratégicas em juízo e garantindo a isonomia processual e a paridade das armas. ”. (GONZÁLEZ, Pedro. *A Definição Constitucional da Defensoria Pública como Expressão e Instrumento do Regime Democrático: para Além de sua Função Simbólica*.

Torres<sup>587</sup>visualizou a importância da atuação da Defensoria Pública nos litígios coletivos pela posse de um imóvel que envolva pessoas hipossuficientes economicamente e como isso agregou significativamente para uma melhor arrumação do desfecho de tais demandas<sup>588</sup>.

Como já exposto por esta pesquisa, a redação do artigo 565 do CPC, especialmente do seu parágrafo segundo<sup>589</sup>, em que a Defensoria Pública deve participar de uma audiência de mediação com os demais atores do conflito, caso estejam presentes interesses de vulneráveis, foi mais um passo no sentido do empoderamento institucional na Defensoria Pública para potencializar o acesso à justiça em todas as suas ondas<sup>590</sup> e, com isso, buscar aflorar um novo caminho para a concretização dos direitos e interesses das populações vulneráveis em nosso país.

Para entender as premissas do amplo debate que a Defensoria Pública irá conduzir é importante compreender o modo de utilização da argumentação jurídica no caso concreto.

De acordo com este contexto, é importante esclarecer que para Alexy existem diferentes tipos de conflitos jurídicos, podendo ser feita uma distinção entre essas contendas como deliberações sobre a dogmática legal, deliberações judiciais, debates no tribunal, tratamentos jurídicos de questões legais, discussões envolvendo estudantes, juristas ou advogados, assim como debates sobre problemas jurídicos na mídia; em todos esses exemplos apresentados

---

In. ALVES, Cleber Francisco; GONZÁLEZ, Pedro (org.) Defensoria Pública no século XXI. Novos Horizontes e Desafios. 2ª ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2020. p.44).

<sup>587</sup> TORRES, Marcos Alcino. *Das ações possessórias e a Defensoria Pública*. Revista de Direito da Cidade, v. 7, p. 1359-1392, 2015.

<sup>588</sup>“No parágrafo 1º do art. 554 o legislador de 2015, atento aos problemas sociais decorrentes da má distribuição de nossas terras (urbanas e rurais), iniciado, pode-se dizer ao tempo da colonização e aprovado, em parte, pela primeira lei que regulou a distribuição de nossas terras – Lei 601 de 1850 – estabeleceu que no caso de ações possessórias em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, intimando-se o Ministério Público e se envolver pessoas hipossuficientes economicamente, será necessária a intimação da Defensoria Pública”. (*Ibidem*).

<sup>589</sup>Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º. (...) § 2º O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência, e a Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça.

<sup>590</sup> Concepção das três ondas renovatórias criadas por Mauro Cappelletti e Bryan Garth no Projeto Florença visando descrever sobre os obstáculos e criar soluções a efetivação do acesso à justiça.



como espécies de conflitos jurídicas é possível encontrar elementos que identificam as discussões e outros que as diferenciam, porém, para todas as contendas jurídicas elencadas, o elemento mais importante que compõe tais deliberações são os argumentos jurídicos<sup>591</sup>.

Um dos problemas centrais da teoria do discurso jurídico é a distinção entre a argumentação geral prática da argumentação jurídica, sendo a argumentação jurídica caracterizada pelo seu relacionamento com a lei válida<sup>592</sup>.

Existem diversas limitações nos discursos jurídicos, porém, tais restrições são de intensidades desiguais, por exemplo, a discussão jurídica mais livre e menos limitada é a discussão com conteúdo científico jurídico<sup>593</sup>.

Outro ponto de destaque é que o processo de argumentação jurídica tem limite de tempo e é regulado pelas leis processuais, porém, na maioria das vezes, as partes não se preocupam em chegar a um resultado justo para o processo, mas sim, a um efeito que seja vantajoso para o autor da argumentação.

É fácil concluir que no mundo jurídico a argumentação é crucial em praticamente todos os momentos, pois os operadores do direito narram situações ou cenários e, a partir daí, constroem raciocínios que buscam persuadir o outro lado. Em uma ação o autor narra os fatos posteriormente, conecta estes fatos ao direito e, por fim, tira diversas conclusões dessa conexão visando o convencimento do intérprete com relação às suas análises.

Em uma sustentação oral proferida em um julgamento na suprema corte ou em uma discussão trivial de trabalho entre operadores do direito, o poder de argumentação e de persuasão será crucial para o sucesso ou insucesso da tese defendida pelo expositor.

Contudo, no mundo jurídico, os operadores do direito se deparam com acontecimentos de fácil resolução e com ocorrências de difícil solução. Parece fácil concluir que os eventos de fácil resolução serão decididos de forma lógica ou dedutiva, aplicando basicamente a técnica da subsunção. Já nos eventos de difícil solução, caberá ao intérprete ou julgador fazer valorações dos diversos

---

<sup>591</sup> ALEXY, Robert. *Teoria da Argumentação Jurídica*. Tradução de Zilda Hutchinson Schild Silva. Editora Landy, p 211.

<sup>592</sup> *Idem*, p 212.

<sup>593</sup> *Idem*, p 213.

elementos contidos no caso concreto, a fim de encontrar a melhor resposta para o episódio e isso será feito por meio da argumentação jurídica<sup>594</sup>.

Quando um operador do direito defende um ponto de vista tentando influenciar e persuadir terceiros para que concordem com sua opinião sobre certos fatos ou eventos, estamos diante de um dos elementos da argumentação jurídica.

Dessa maneira é fácil perceber que existem elementos fundamentais que descrevem o conteúdo da argumentação jurídica. Esses elementos são: a linguagem, os argumentos jurídicos propriamente ditos e os limites que norteiam os argumentos jurídicos. Assim, quando esses três dados são reunidos de forma adequada, conseguiremos extrair deles conclusões que visam persuadir os destinatários dos argumentos<sup>595</sup>.

É importante ter em mente que estamos diante de um procedimento lastreado na racionalidade que busca uma solução para o caso concreto. Este método é calcado na linguagem dos participantes, nas suas reflexões e nos limites que orientam tais argumentos, visando encontrar soluções para potencializar a necessidade de reflexão em detrimento da mera aplicação da lógica formal dos fatos ou da simples capacidade dedutiva dos acontecimentos.

Ou seja, quão mais difícil é o caso concreto, o operador do direito terá que apresentar alegações consistentes sobre os fatos com uma linguagem adequada para que o intérprete ou julgador seja persuadido pelas referidas justificativas em detrimento da aplicação de uma lógica dedutiva e natural dos fatos<sup>596</sup>.

Após mapear as informações fundamentais que descrevem a argumentação jurídica, é importante constatar que os discursos jurídicos se relacionam com a justificação e que a justificação é dividida pelo mencionado autor em justificação interna e externa<sup>597</sup>.

Alexy se utiliza de complexas fórmulas para caracterizar a justificação interna e concluir que é muito fácil superestimar ou subestimar a importância das formas e regras da justificação interna:

Engisch observa corretamente que “chegar a uma conclusão como esta exige a um mínimo de esforço; a principal dificuldade está em

---

<sup>594</sup> *Ibidem*.

<sup>595</sup> *Idem*, p 217.

<sup>596</sup> *Idem*, p 219.

<sup>597</sup> *Idem*, p 220.

descobrir as premissas para ela.” No entanto, a exigência de justificação interna não é vã. No curso da justificação interna se torna claro quais premissas têm de ser externamente justificadas. Pressuposições que caso contrário permaneceriam ocultas têm de ser explicitamente formuladas. Isso aumenta a possibilidade de reconhecer erros e criticá-los. Finalmente, articular regras universais facilita a consistência da tomada de decisão e, assim, contribui para a justiça e a segurança jurídica<sup>598</sup>.

Quanto à justificação externa, o autor divide em três premissas: (1) regras da lei positiva, (2) afirmações empíricas e (3) premissas que não são nem afirmações empíricas nem regras da lei positiva. Posteriormente ele classifica os argumentos da justificação externa em seis grupos de regras e formas: (1) interpretação, (2) argumentação dogmática, (3) uso de precedentes, (4) argumentação geral prática, (5) argumentação empírica e (6) formas especiais de argumentos jurídicos<sup>599</sup>.

Para o dito autor a análise lógica das formas de argumento descritas nos grupos por ele definidos são cruciais para o embasamento da justificação externa. Além disso, para que o resultado de tais análises admita a possibilidade de relacionar os conhecimentos descritos nos referidos grupos, é imperioso que o intérprete consiga relacionar tais grupos e, com isso, justifique seus argumentos externamente.

A diferenciação de justificação interna para justificação externa delineada por Alexy é encontrada no estudo realizado por Geremberg:

A argumentação jurídica deve ser estudada a partir de duas etapas; (a) A primeira etapa é denominada justificação interna, fase de descoberta das premissas, quando a estrutura argumentativa é organizada segundo as estruturas formais das regras ou dos princípios. (b) A segunda etapa é denominada justificação externa, fase de justificação das premissas, quando as premissas elencadas na etapa anterior serão fundamentadas. É na justificação externa que a relação entre fato e norma é completada<sup>600</sup>.

Uma das mais importantes tarefas da interpretação é a justificação adequada ao que está sendo interpretado; para conseguir isto, as formas de compreensão são divididas em interpretação semântica e genética, sendo que a semântica se caracteriza por afirmações sobre a validade das normas e a

<sup>598</sup>*Idem*, p 224.

<sup>599</sup>*Idem*, pp. 225-6.

<sup>600</sup>GEREMBERG, Alice Leal Wolf. *A teoria compreensiva de Robert Alexy: a proposta do “tribalismo”*. Tese de doutorado apresentada na PUC-RIO. Rio de Janeiro, 2006. p. 16.

genética, por asseverações sobre a intenção do legislador. Para Alexy, ambas as formas de interpretação estabelecem a intenção dos participantes perante o processo legislativo e também demonstram que o uso adequado da linguagem implica em estabelecer fatos<sup>601</sup>.

Quanto à argumentação dogmática, Alexy ressalta que não existe ainda uma teoria amplamente aceita pela doutrina que conceitue adequadamente a argumentação dogmática, porém, tende a prosperar o entendimento de que ela é a ciência jurídica no sentido mais estreito e apropriado do termo, isto é, uma mistura de, ao menos, três atividades: (1) a que descreve a lei em vigor, (2) a que sujeita a análise conceitual e sistemática e (3) aquela destinada a elaborar propostas sobre a solução própria do problema jurídico<sup>602</sup>.

Dentre os grupos apresentados para embasar a justificação externa deve ser destacada a aliança que inclui o uso de precedente, pois este é um dos mais característicos aspectos da argumentação jurídica. Um precedente serve como argumento jurídico para persuadir o intérprete ou julgador para que conclua ou decida no mesmo sentido do julgado paradigma, ou seja, se um caso análogo um intérprete ou julgador já decidiu, de certo modo esta forma de decisão poderá ser mais facilmente repetida do que em uma decisão inovadora.

Em suma, ao dissecar a teoria da argumentação jurídica é possível concluir que tal tese defende que, através da linguagem dos participantes, das suas reflexões e nos limites que orientam seus argumentos, é factível obter soluções que potencializam a reflexão do intérprete ou do julgador, em detrimento da mera aplicação da lógica formal dos fatos ou da simples capacidade dedutiva dos acontecimentos.

É exatamente isso que a Defensoria Pública necessita utilizar na prática com os indivíduos que ocuparam irregularmente imóveis alheios, assim como os demais atores dos conflitos fundiários urbanos, para tentar encontrar o ponto de convergência entre eles e efetivar uma facilitação do conflito, ou seja, utilizar dos métodos alternativos de resolução do conflito, especialmente a mediação e a conciliação para tentar resolver da melhor forma o conflito, causando a menor quantidade possível de danos para as partes.

---

<sup>601</sup> *Idem*, p 231.

<sup>602</sup> *Idem*, p 241.

### 3.4 – A capacitação da Defensoria Pública para influenciar adequadamente a criação e condução de políticas públicas com foco em moradia popular<sup>603</sup>.

Como o autor deste estudo defende uma atuação intensa e efetiva da Defensoria Pública visando influenciar o Poder Executivo na escolha e no desenvolvimento de políticas públicas relacionadas à moradia popular, entendemos que é importante explicar o significado e a origem do termo “políticas públicas” para melhor compreensão dos nossos objetivos com este trabalho<sup>604</sup>.

Ao ler uma definição ou conceituação de Política Pública estaremos realizando uma aproximação da atuação do Estado com a efetivação dos direitos sociais positivados no ordenamento jurídico.

Nesse sentido, podemos verificar no conceito jurídico de Política Pública apresentado por Bucci.

Política Pública é o programa de ação governamental que resulta de um conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atendimento dos resultados<sup>605</sup>.

---

<sup>603</sup> Para compreender este tópico, o autor desta investigação entende apropriado transcrever breve texto de Heidemann. “A perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover ‘políticas públicas’. Uma associação de moradores, por exemplo, pode perfeitamente realizar um ‘serviço público local’, movida por seu senso de bem comum e sem contar com o auxílio de uma instância governamental superior ou distante. Outras entidades, como as organizações não governamentais (ONGs), as empresas concessionárias e as associações diversas da sociedade também se incluem entre os agentes de políticas públicas, em toda parte. Terceiro setor é o nome dado hoje ao esforço de produção do bem público por agentes não governamentais, mas ao mesmo tempo distinto do setor empresarial do mercado”. (Fonte: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco. *Políticas Públicas e Desenvolvimento*. 2ª edição. Brasília. Editor Universidade de Brasília, 2010. p.31).

<sup>604</sup> Para Maria Paula Dallari Bucci “o primeiro desafio para o trabalho sistemático com categoria das políticas públicas e direito é identificar o objeto de que se está falando. Colocando-se o problema de saber qual a forma exterior, reconhecível pelo sistema jurídico, que assume uma política pública”. BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. In Políticas Públicas: Reflexos sobre o Conceito Jurídico (Maria Paula Dallari Bucci, org.) São Paulo: Saraiva. 2006. p. 1).

<sup>605</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O Conceito de Política Pública. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. Saraiva, 2006. p. 39.

Já para Guy Peters, as políticas públicas são o conjunto de atividades do Estado efetuados diretamente por seus agentes ou por pessoas indicadas pelos agentes através de delegação de poder ou outra forma de outorga visando influenciar a vida dos cidadãos<sup>606</sup>.

É importante ter em mente que uma política pública pode influenciar positivamente ou negativamente a vida dos cidadãos dependendo do viés dessa política. Por exemplo, uma política pública segregacionista<sup>607</sup> irá prejudicar uma parte relevante da sociedade, assim, é errado compreender que todas as políticas públicas são positivas para o cidadão como um todo.

Já para Velasques, as políticas públicas possuem um enfoque mais social, pois para ele as políticas públicas são a reunião de diversas ações, decisões e projeções decorrentes do regime político em razão de situações socialmente problemáticas e que buscam a resolução delas, pelo menos, trazê-las a níveis manejáveis<sup>608</sup>.

Como regras as políticas públicas são constituídas de quatro elementos centrais: O engajamento do governo; a percepção de um problema; a definição de uma meta e a iniciativa de adotar uma postura para combater o problema, atingir a meta proposta alcançando um nível de engajamento esperado<sup>609</sup>.

É claro que a efetivação de qualquer política pública tem um custo para a sociedade, mas arcar com este custo é necessário para que possamos concretizar a diminuição das desigualdades sociais em nosso país e através do investimento na Defensoria Pública isso será possível, pois permite que a camada mais vulnerável da sociedade tenha equilíbrio na relação jurídico processual com os demais atores do sistema de justiça para que possam se esforçar por seus interesses e efetivar seus direitos<sup>610</sup>.

---

<sup>606</sup>PETERS, B. Guy. *American Public Policy*. Chatham, EUA: Chatham House, 1996. p.8.

<sup>607</sup> Um exemplo recente de uma política pública segregacionista foi a adoção de diversas posições pelo Governo Federal no sentido de expandir o direito à posse e ao porte de arma de fogo, uma vez que as pesquisas indicam que quanto mais armas de fogo em circulação maior será o extermínio da população pobre e negra do Brasil.

<sup>608</sup>DEUBEL, Andre-Noel Roth. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colômbia: Ediciones Aurora, 2006. p.77.

<sup>609</sup>*Idem*, p.42.

<sup>610</sup> Em sentido crítico: "Os críticos consideram ingênua a "inflação de direitos" promovida nesse processo. Alertam para o fato de que, como disse certa vez um jurista, "a Constituição não cabe no PIB". Haveria um excesso de direitos, correspondentes a aspirações sociais cuja satisfação depende da macroeconomia, da organização dos setores produtivos, da inserção do Estado na economia mundial, enfim, de variáveis estranhas ao direito. Para os países em desenvolvimento,

Nesse sentido, é relevante citar trecho da entrevista concedida pelo Min. Dias Toffoli, presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, sobre o custo de aparelhar a Defensoria Pública e como isso é relevante para uma sociedade tão desigual quanto a nossa, com relevantes diferenças regionais e estruturais.

Nós temos uma estrutura de Defensoria Pública, que é, quem melhor lê o judiciário, porque o faz pelo mais pobre (...) isso tem um preço. E a sociedade tem que saber que esse é um preço digno para a gente manter uma sociedade com 210 milhões de habitantes com diferenças sociais entre as pessoas, econômicas entre as regiões do país, e harmonizar todo esse universo. Isso não é fácil<sup>611</sup>

Logo, é natural projetar que as Defensorias Públicas necessitem de maior parcela dos recursos orçamentários para ganhar a musculatura necessária, a fim de efetivar uma atuação proativa em outras áreas do conhecimento, como a defendida pelo autor deste estudo.

No entanto, apesar de ser previsível e até esperado o fortalecimento orçamentário das Defensorias Públicas em todo o país, a fim de que estejam em pé de igualdade orçamentária com os demais atores do sistema de justiça, em especial o Ministério Público, esta não é a tônica desta pesquisa, ou seja, fazer um manifesto pelo fortalecimento orçamentário da Defensoria Pública.

O autor deste estudo defende que sejam incluídas novas atribuições à Defensoria Pública, ainda que sem qualquer incremento orçamentário, pois encontra-se no tecido social dela o dever de proteger e de se esforçar pelos interesses e direitos dos vulneráveis em nossa sociedade, logo, isso precisa ser potencializado para que consigamos diminuir as imensas desigualdades sociais presentes em nossa sociedade.

Desta forma, caberá às Defensorias Públicas, através da sua autonomia funcional e administrativa, positivada no artigo 134 da Constituição Federal,

---

o rol de direitos inspirado nas Declarações Internacionais e nos textos constitucionais dos países avançados constitui ideal irrealizável, em vista dos meios disponíveis. (BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. In Políticas Públicas: Reflexos sobre o Conceito Jurídico (Maria Paula Dallari Bucci, org.) São Paulo: Saraiva. 2006. p. 4).

<sup>611</sup> Discurso feito pelo Min. Dias Toffoli, Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, para a TV Conjur. (Fonte: Portal Conjur *Judiciário custa caro, mas é quase de graça para a população pobre*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-fev-19/judiciario-custa-carro-graca-populacao>? Acesso: 05 mar 2020.

estabelecer ou potencializar os seus núcleos temáticos relacionados com os direito à moradia e habitação para assumir a posição de mediação direta dos conflitos fundiários urbanos, retirando esse papel do núcleo temático especializado criado no Ministério das Cidades<sup>612</sup> para dialogar com os atores envolvidos nos conflitos fundiários urbanos e concretizar o direito fundamental à moradia dos mais vulneráveis, algo que o atual status quo do poder executivo não tem tido sucesso<sup>613</sup>.

### **3.5 – Defensoria Pública possui estrutura material e processual para esta empreitada?**

Neste tópico esta pesquisa irá investigar se a Defensoria Pública possui estrutura material e processual para se tornar a facilitadora central dos conflitos fundiários urbanos como defende o cerne deste estudo e influenciadora de políticas públicas sobre o tema.

#### **3.5.1 – Do ponto de vista constitucional**

Do ponto de vista constitucional muitos foram os avanços que a Defensoria Pública obteve da sua positivação constitucional de 1988 até o início da década de 2020<sup>614</sup>.

Para se ter uma ideia, o texto original da Constituição Federal de 1988 descreveu que a Defensoria Pública “é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV”

---

<sup>612</sup> Em referência a declaração do Assessor técnico do Ministério das Cidades, Arquimedes Belo Paiva em entrevista concedida a revista Carta Capital. (Fonte: CARTA CAPITAL. *Denúncias de conflitos fundiários crescem 200% em três anos no Brasil*. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/denuncias-de-conflitos-fundiarios-cresceram-200-em-tres-anos/>> Acesso: 05 mar 2020).

<sup>613</sup> Nesse sentido: “Concretizar direito fundamentais é, portanto, caminhar em direção ao melhoramento tendo, no instrumento utilizado – política -, a virtude e igualdade como pilares fundamentais” (Fonte: DA SILVA, Luciano Tertuliano. *Manipulação Discursiva e Crise de Estado como Obstáculos à Institucionalização dos Direitos Fundamentais no Brasil*. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2017. p.18).

<sup>614</sup> O autor desta investigação optou por não considerar as normas legais anteriores a Constituição Federal de 1988 ao fazer essa evolução processual, adotando como ponto de partida o marco constitucional ocorrido em 5 de outubro de 1988.



Esse artigo já foi alterado por três Emendas à Constituição, sendo elas a EC 45/2004, a EC 74/2013 e a EC 80/2014<sup>615-616</sup>.

A Emenda Constitucional nº 45 de 30 de dezembro de 2004 fez duas modificações estruturais para a Defensoria Pública; a primeira, no próprio artigo 134 incluindo o parágrafo segundo a este artigo com a seguinte redação: “Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º”<sup>617</sup>.

A segunda alteração promovida pela EC 45/2004 foi a modificação do artigo 168 com a seguinte redação: “Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.”

Desta forma, a EC 45/2004 assegurou a autonomia funcional e administrativa às Defensorias Públicas estaduais, além de conferir iniciativa à instituição de sua proposta orçamentária a ser encaminhada ao Poder Legislativo, desde que respeitada a lei de diretrizes orçamentárias.

Além disso, a EC 45/2004 incluiu a Defensoria Pública no direito de receber o duodécimo orçamentário até o dia 20 de cada mês, juntando-se, assim, aos poderes Legislativo, Judiciário e ao Ministério Público que já possuíam essa prerrogativa desde a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988<sup>618</sup>.

---

<sup>615</sup> A Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998 também teve impacto na Defensoria Pública, pois, determinou que a forma de remuneração dos Defensores públicos fosse tão somente o subsídio em parcela única vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória e limitada ao teto constitucional.

<sup>616</sup> A Emenda Constitucional nº 41 de 19 de dezembro de 2003 fixou a redação do “teto remuneratório” dos servidores públicos, sendo que o inciso XI do artigo 37 fez menção expressa aos Defensores Públicos ao afirmar que o seu subsídio está limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

<sup>617</sup> A Emenda Constitucional nº 45 fez outra modificação no artigo 134 da CF, mas apenas de relevância formal. O antigo parágrafo único do artigo 134 foi modificado para se tornar parágrafo primeiro, em razão da inclusão do parágrafo segundo.

<sup>618</sup> A redação original do artigo 168 da Constituição Federal era assim: “Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.”

Essas alterações fortaleceram muito as Defensorias Públicas estaduais, pois, de certa forma, equipararam-nas aos Ministérios Públicos estaduais e, em menor extensão, ao Poder Judiciário e ao Poder Legislativo ao se autogerir e se autoadministrar<sup>619</sup>.

A Emenda Constitucional nº 74 determinou que a autonomia funcional e administrativa, assim como a iniciativa de proposta orçamentária a ser encaminhada ao Poder Legislativo que as Defensorias Públicas estaduais tinham conquistado pela EC 45/2004 também seriam aplicáveis à Defensoria Pública do Distrito Federal e à Defensoria Pública da União<sup>620</sup>.

A Emenda Constitucional nº 80 de 04 de junho de 2014, para os especialistas, foi a emenda à constituição que efetivou as maiores transformações para a Defensoria Pública<sup>621</sup>. Para o autor deste estudo a EC 80/2014 produziu seis importantes transformações que tonificaram densamente a Defensoria Pública.

A EC 80/2014 mudou drasticamente a redação do artigo 134 da Constituição Federal, que passou a ser assim: “Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal”.

O primeiro ponto a ser destacado é o fato de a nova redação do artigo 134 dispor expressamente que a Defensoria Pública é uma instituição permanente, equiparando a Defensoria Pública ao Ministério Público, em sua redação no artigo 127 da CRFB<sup>622</sup>.

---

<sup>619</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios institucionais da defensoria pública*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. Capítulo 3.2.3. pp.117-118.

<sup>620</sup> Importante ressaltar que a Emenda Constitucional nº 69 de 29 de março de 2012 alterou os artigos 21, 22 e 48 da Constituição Federal, para transferir da União para o Distrito Federal as atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal.

<sup>621</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios institucionais da defensoria pública*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. Capítulo 3.2.3. p. 121.

<sup>622</sup> CRFB/1988 - Art. 127. O Ministério Público é 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.

Segundo ponto que o autor desta pesquisa ressalta é que a nova redação do artigo 134 positivou que a Defensoria Pública é “expressão e instrumento do regime democrático”. Para esta pesquisa a nova roupagem conquistada pela Defensoria Pública lhe confere a prerrogativa de que todas as vezes que o interesse jurídico justificar a manifestação de seu posicionamento, a Defensoria Pública tem o direito e o dever de se posicionar para discutir os interesses e direitos dos hipossuficientes relevantes para a efetividade do regime democrático brasileiro, ou seja, houve um fortalecimento institucional expandindo a abrangência de atuação da Defensoria Pública<sup>623</sup>.

Terceiro aspecto a ser destacado é a inclusão da atribuição de promoção de direitos humanos para a Defensoria Pública. Esta atribuição é única na Constituição Federal, isto é, nenhum outro poder, órgão ou instituição possui essa atribuição de forma expressa na Constituição Federal, logo, o Poder Derivado Constituinte Reformador, ao incluir esta atribuição à Defensoria Pública através da EC 80/2014, quis diferenciar a instituição e correlacioná-la aos Direitos Humanos como sendo uma missão institucional da Defensoria Pública a promoção e proteção desses direitos que são tão importantes para todos os seres humanos.

O Quarto destaque contido no artigo 134 foi a constitucionalização da legitimidade da Defensoria Pública para promover ações coletivas em favor do seu público alvo, que são os necessitados. Esta legitimidade foi conferida expressamente à Defensoria Pública pela lei 11.448/2007, alterando a lei de Ação Civil Pública, mas sua constitucionalização fortalece essa atuação<sup>624</sup>.

Quinto destaque foi a inclusão do § 4º no artigo 134 com a seguinte redação “São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a

---

<sup>623</sup> Importante destacar a visão de Maria Tereza Aina Sadek sobre a importância da Defensoria Pública na efetividade dos direitos. Nesse sentido: “O reconhecimento formal de direitos, contudo, não implica diretamente na sua efetivação. Daí a tão apontada distância entre a legalidade e a realidade. O fato, porém, de as relações concretas não espelharem a igualdade prevista em lei não diminui o valor da legalidade. Ao contrário, indica a existência de um desafio assumido pelas forças sociais que conferiram para tais direitos o estatuto legal. Em consequência, ainda que não respeitados, não dá no mesmo a presença ou não de direitos formalizados em diplomas legais. A não-coincidência entre o mundo real e o legal adverte para a necessidade de se construir mecanismos que garantam a sua aproximação. Dentre estes mecanismos, a Defensoria Pública se constitui na mais importante instituição. (SADEK, Maria Tereza Aina. *Apresentação*. In. ALVES, Cleber Francisco. *Justiça para todos! Assistência jurídica gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. xiii).

<sup>624</sup>A lei 11.448 de 15 de janeiro de 2007 alterou o artigo 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública.

indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se, também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal". Os princípios institucionais da Defensoria Pública estavam expressos no artigo 3º da Lei Complementar nº 80 de 12 de janeiro de 1994 desde a sua entrada em vigor, logo, esta inclusão visou apenas adequar o texto constitucional ao texto infraconstitucional com relação aos princípios institucionais aplicáveis à Defensoria Pública.

Entretanto, algo que merece destaque na inclusão do § 4º do artigo 134 da CF foi a expressão "aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal", isto porque, aplica-se, no que couber, os princípios do Estatuto da Magistratura<sup>625</sup>.

Por fim, o sexto destaque da EC 80/2014 foi a inclusão do artigo 98 nos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias com a seguinte redação: "O número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população. § 1º No prazo de 8 (oito) anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, observado o disposto no caput deste artigo. § 2º Durante o decurso do prazo previsto no § 1º deste artigo, a lotação dos defensores públicos ocorrerá, prioritariamente, atendendo as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional".

Assim, ficou estipulado que até o ano de 2022 todas as unidades jurisdicionais deverão contar com defensores públicos exercendo suas atribuições constitucionais e legais. E que a lotação dos Defensores Públicos deverá atender prioritariamente às regiões com os maiores índices de exclusão social e adensamento populacional<sup>626</sup>.

---

<sup>625</sup> Por exemplo uma dúvida recorrente dos operadores de direito após a EC 80/2014 diz respeito a necessidade ou não de se exigir para o ingresso na Defensoria Pública da prática de 3 anos de atividade jurídica após o término do curso de Direito, como ocorre na magistratura.

<sup>626</sup> Devido a grave crise econômica iniciada no 2014 e que ainda não se restabeleceu totalmente, pois o Produto Interno Bruto sequer retornou ao ponto que estava no final de 2013 (PIB 2014 + 0,50%; PIB 2015 - 3,55%; PIB 2016 - 3,31%; PIB 2017 + 1,06%; PIB 2018 + 1,12%; PIB 2019 + 1,14%) é de se esperar por uma prorrogação no prazo de cumprimento da EC 80/2014, pois pouquíssimos estados conseguirão cumprir a meta de até o ano de 2022 todas as unidades jurisdicionais contarem com defensores públicos exercendo suas atribuições constitucionais e legais.

Desta forma, é possível verificar que desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 a Defensoria Pública se fortaleceu intensamente no texto constitucional, agregando novas atribuições, constitucionalizando diversos campos de atuação, equiparando-se em vários aspectos ao Ministério Público e aos demais poderes e, especialmente, tornando-se uma instituição permanente com o múnus constitucional definido e único que é para a promoção dos Direitos Humanos e expressão e instrumento do regime democrático.

### 3.5.2 – Do ponto de vista legal e processual

Do ponto de vista legal a Defensoria Pública também conquistou diversas vitórias em seu arcabouço jurídico institucional. O autor desta pesquisa entende que a primeira grande conquista ocorreu com a legitimidade para propor Ação Civil Pública efetivada pela lei nº 11.448 de 15 de janeiro de 2007 que alterou o artigo 5º da Lei 7.347/1985<sup>627</sup>.

A Lei Complementar nº 80 de 12 de janeiro de 1994, que é o marco jurídico infraconstitucional da Defensoria Pública, sofreu duas alterações. A primeira, da Lei Complementar nº 98 de 03 de dezembro de 1999, e a segunda, da Lei Complementar 132 de 07 de outubro de 2009.

A LC 98/1999 modificou a redação de quatro artigos da LC 80/1994<sup>628</sup>; esta lei basicamente possibilitou que a Defensoria Pública da União fizesse convênios de atuação com as Defensorias Públicas Estaduais e do Distrito Federal<sup>629</sup> e estabeleceu alguns direitos para as Defensorias Públicas da União

---

<sup>627</sup> Antes mesmo de ser efetivada a legitimidade para a Defensoria Pública propor Ação Civil Pública pela lei 11.448/07 parte da doutrina e da jurisprudência já oscilava favoravelmente a esta legitimidade. (Fonte: ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios institucionais da defensoria pública*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, capítulo 8.4.7. p. 521).

<sup>628</sup> “Art. 1º Os arts. 14, 39, 84 e 124 da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que “organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências”, passam a vigorar com a seguinte redação:” (Fonte: [www.plamalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp98.htm#art1](http://www.plamalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp98.htm#art1)).

<sup>629</sup> Foi incluído o § 1º no artigo 14 da LC 80/1994 “A Defensoria Pública da União deverá firmar convênios com as Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal, para que estas, em seu nome, atuem junto aos órgãos de primeiro e segundo grau de jurisdição referidos no *caput*, no desempenho das funções que lhe são cometidas por esta Lei Complementar. § 2º Não havendo na unidade federada Defensoria Pública constituída nos moldes desta Lei Complementar, é autorizado o convênio com a entidade pública que desempenhar essa função, até que seja criado o órgão próprio. § 3º A prestação de assistência judiciária pelos órgãos próprios da Defensoria Pública da União dar-se-á, preferencialmente, perante o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais superiores”.

e do Distrito Federal contidos na Lei 8.112/90<sup>630</sup> e assegurando direitos similares às Defensorias Públicas dos Estados, desde que estejam fixados na legislação da respectiva unidade da federação<sup>631</sup>.

A LC 98/1999 teve um impacto centralizado na Defensoria Pública da União, pois os convênios estabelecidos na referida lei só foram positivados, pois naquela época a Defensoria Pública da União possuía presença muito limitada em nosso país<sup>632</sup>.

Esse cenário mudou bastante nos últimos 20 anos com o fortalecimento da DPU e sua interiorização. Entretanto, ainda existe muito a avançar, pois a DPU, em abril de 2018, somente possuía atuação em 81 das 279 seções e subseções judiciárias federais, logo, tais convênios, em tese, ainda são importantes para a efetiva atuação da DPU<sup>633</sup>.

Já a LC 132/2009, o cenário é diferente, pois as mudanças efetivadas por esta lei foram muito intensas e modificaram drasticamente o arcabouço jurídico das Defensorias Públicas, como, por exemplo a modificação de trinta e sete artigos da LC 80/1994<sup>634</sup>.

Além disso, foram incluídos catorze artigos na LC 80/1994 sobre matérias que ainda não tinham sido positivadas naquela lei, como, por exemplo, a regulamentação da Ouvidora-geral da Defensoria Pública do Estado.

Entre os destaques da LC 132/2009 estão as modificações ocorridas no artigo 4º da LC 80/1994, que dispõe sobre as funções institucionais da

---

<sup>630</sup> Lei que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

<sup>631</sup> Esses direitos foram revogados pela LC 132/09, uma vez que ela positivou novos direitos e detalhou diversas questões relacionadas aos Defensores Públicos.

<sup>632</sup> Nessa época existiam apenas 42 defensores públicos que foram aproveitados do quadro de advogados de ofício da Justiça Militar da União. Apenas no dia 05 de dezembro de 2001 que tomaram posse os 70 primeiros Defensores Públicos da União que ingressam na carreira por concurso específico. (Fonte: Portal DPU. Histórico DPU. Disponível em: <<https://www.dpu.def.br/assessoria-memoria/historia-da-dpu>> Acesso: 09 mar 2020).

<sup>633</sup> Em relatório divulgado em abril de 2018 a Defensoria Pública da União relatou que estava presente em todos os estados federativos, contando com 76 Órgãos de Atuação, e sendo capaz de prestar assistência jurídica em 81 das 279 seções e subseções judiciárias federais, presença que corresponde a uma cobertura em torno de 29% da Justiça Federal. (Fonte: Panorama de Atuação da DPU em abril de 2018. Disponível em: <[https://www.dpu.def.br/images/stories/arquivos/PDF/Panorama\\_Atuaacao\\_mapa\\_DPU.pdf](https://www.dpu.def.br/images/stories/arquivos/PDF/Panorama_Atuaacao_mapa_DPU.pdf)> Acesso 09 mar 2020).

<sup>634</sup> Só o artigo 1º da LC 132/2009 foram modificadas a redação de trinta e sete artigos da LC 80/1994. Nesse sentido: "Art. 1º Os arts. 1º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 15, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 26, 29, 31, 32, 38, 44, 54, 57, 58, 64, 89, 98, 99, 101, 102, 104, 105, 107, 108, 123, 128 e 136 da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, passam a vigorar com a seguinte redação".

Defensoria Pública; tais alterações tonificaram muito as atribuições que a Defensoria Pública possui em seu múnus constitucional que é o de promover a proteção dos necessitados em nosso ordenamento jurídico<sup>635</sup>.

Não é objetivo do autor deste estudo detalhar cada uma das inúmeras modificações produzidas pela LC 132/2009 junto à Defensoria Pública, mas apenas apresentar essas alterações de uma forma geral, para ressaltar o fortalecimento institucional da Defensoria Pública com a obtenção de novas prerrogativas, atribuições e órgãos internos<sup>636</sup>.

---

<sup>635</sup> As mudanças efetivadas pela LC 132/2009 na LC 80/1994 no seu artigo 4º são as seguintes: Art. 4º - prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus; II – promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos; III – promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; IV – prestar atendimento interdisciplinar, por meio de órgãos ou de servidores de suas Carreiras de apoio para o exercício de suas atribuições; V – exercer, mediante o recebimento dos autos com vista, a ampla defesa e o contraditório em favor de pessoas naturais e jurídicas, em processos administrativos e judiciais, perante todos os órgãos e em todas as instâncias, ordinárias ou extraordinárias, utilizando todas as medidas capazes de propiciar a adequada e efetiva defesa de seus interesses; VI – representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos; VII – promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes; VIII – exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal; IX – impetrar habeas corpus, mandado de injunção, habeas data e mandado de segurança ou qualquer outra ação em defesa das funções institucionais e prerrogativas de seus órgãos de execução; X – promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela; XI – exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado; XIV – acompanhar inquérito policial, inclusive com a comunicação imediata da prisão em flagrante pela autoridade policial, quando o preso não constituir advogado; XV – patrocinar ação penal privada e a subsidiária da pública; XVI – exercer a curadoria especial nos casos previstos em lei; XVII – atuar nos estabelecimentos policiais, penitenciários e de internação de adolescentes, visando a assegurar às pessoas, sob quaisquer circunstâncias, o exercício pleno de seus direitos e garantias fundamentais; XVIII – atuar na preservação e reparação dos direitos de pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência, propiciando o acompanhamento e o atendimento interdisciplinar das vítimas; XIX – atuar nos Juizados Especiais; XX – participar, quando tiver assento, dos conselhos federais, estaduais e municipais afetos às funções institucionais da Defensoria Pública, respeitadas as atribuições de seus ramos; XXI – executar e receber as verbas sucumbenciais decorrentes de sua atuação, inclusive quando devidas por quaisquer entes públicos, destinando-as a fundos geridos pela Defensoria Pública e destinados, exclusivamente, ao aparelhamento da Defensoria Pública e à capacitação profissional de seus membros e servidores; XXII – convocar audiências públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais”.

<sup>636</sup> Nesse sentido, destaco frase dita pelo processualista Fredie Didier Jr. sobre a Defensoria Pública “É uma instituição que tem se fortalecido a cada dia (...) ganhando uma importância muito grande na sociedade sobretudo nos últimos anos porque a Defensoria ganhou mais poderes”

O autor deste estudo destaca a inclusão do inciso XI no art. 4º da LC 80/1994 que permite que a Defensoria Pública possa exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos de grupos sociais vulneráveis que mereçam a proteção do Estado<sup>637</sup>.

Para esta pesquisa, é exatamente este dispositivo legal que dá o arcabouço jurídico necessário para a criação defendida pelo autor desta pesquisa, onde a Defensoria Pública terá o poder/dever de efetivar a defesa das pessoas em situação de extrema vulnerabilidade como ocorre no campo do direito à moradia.

O novo Código de Processo Civil, Lei 13.105 de 16 de março de 2015, também fez substanciais mudanças para a Defensoria Pública, ao criar um Título específico<sup>638</sup> para a Defensoria Pública, o que demonstra a importância da instituição<sup>639</sup>. Assim, como mencionar a Defensoria Pública por 41 vezes no CPC, a fim de prescrever regras em que a instituição irá atuar, e outras 16 vezes citando os Defensores Públicos em suas atuações.

Neste título foram incluídos os artigos 185<sup>640</sup>, 186<sup>641</sup> e 187<sup>642</sup>, que basicamente descreveram as atribuições, prerrogativas e responsabilidades processuais da Defensoria Pública e dos Defensores Públicos.

Outros diplomas legais também demonstraram um fortalecimento institucional da Defensoria Pública, como ocorreu através da inclusão do artigo

---

(Fonte: Programa de Rádio “Seis em Ponto” da afiliada da TV Bandeirantes na Bahia entrevista o jurista Freddie Didier Jr, exibida no dia 09 de março de 2020).

<sup>637</sup> Nesse sentido: XI – exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado”.

<sup>638</sup> O Título VII do Livro III.

<sup>639</sup> Também foi feito um título específico para o Ministério Público e outro para a Advocacia Pública.

<sup>640</sup> Art. 185. A Defensoria Pública exercerá a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, de forma integral e gratuita.

<sup>641</sup> Art. 186. A Defensoria Pública gozará de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais. § 1º O prazo tem início com a intimação pessoal do defensor público, nos termos do art. 183, § 1º. § 2º A requerimento da Defensoria Pública, o juiz determinará a intimação pessoal da parte patrocinada quando o ato processual depender de providência ou informação que somente por ela possa ser realizada ou prestada. § 3º O disposto no caput aplica-se aos escritórios de prática jurídica das faculdades de Direito reconhecidas na forma da lei e às entidades que prestam assistência jurídica gratuita em razão de convênios firmados com a Defensoria Pública. § 4º Não se aplica o benefício da contagem em dobro quando a lei estabelecer, de forma expressa, prazo próprio para a Defensoria Pública.

<sup>642</sup> Art. 187. O membro da Defensoria Pública será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções.



70-A do Estatuto da Criança e do Adolescente pela lei nº 13.010 de 26 de junho de 2014, que determinou a integração da Defensoria Pública com o Poder Judiciário, o Ministério Público, o Conselho Tutelar, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e as entidades não governamentais para que atuassem na promoção e defesa dos direitos das Crianças e dos Adolescentes<sup>643</sup>.

### 3.5.3 – Do ponto de vista orçamentário

Assim como houve evolução da Defensoria Pública nos aspectos constitucional, legal e processual também houve evolução do ponto de vista orçamentário.

Como foi mencionado por esta pesquisa, as Defensorias Públicas conquistaram a iniciativa da sua proposta orçamentária que é encaminhada ao Poder Legislativo, desde que respeitada a lei de diretrizes orçamentárias<sup>644</sup>.

Por exemplo, o orçamento<sup>645</sup> da Defensoria Pública de Minas Gerais foi de R\$ 440.807.907,00 em 2017; R\$ 461.156.035,00 em 2018 e R\$ 497.154.957,00 em 2019, ou seja, teve uma evolução de 4,6% de 2017 para 2018 e de 7,8% de 2018 para 2019<sup>646</sup>.

Esses números apresentam apenas um crescimento marginal, um pouco acima da inflação. Contudo, quando comparado com os anos do início da década de 2010, o salto é muito consistente. Por exemplo, a Defensoria Pública de Minas

---

<sup>643</sup> Art. 70-A, lei 8.069/90: II - a integração com os órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, com o Conselho Tutelar, com os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e com as entidades não governamentais que atuam na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente”.

<sup>644</sup> Este direito foi introduzido no ordenamento jurídico nacional pela Emenda Constitucional nº 45 de 30 de dezembro de 2004 que incluiu o parágrafo segundo no artigo 134 da Constituição Federal.

<sup>645</sup> Importante lembrar que o respeito aos atos normativos que regem as leis orçamentárias e as despesas públicas é dever do gestor que no caso em análise é do Defensor Público Geral. Nesse sentido: “a realização de despesas, além de observar os princípios constitucionais pertinentes, deve ser presidida pelo princípio da legalidade. Sua realização sem observância de normas legais poderá resultar para o agente público no crime de responsabilidade, na forma da Lei nº 1.079/50 e do Decreto-Lei nº 201/67, que define o crime de responsabilidade do prefeito. Outrossim, ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento constitui ato de improbidade administrativa”. (Fonte: HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. São Paulo. Editora Atlas, 14ª ed. 2005. p 53).

<sup>646</sup> Portal Estado de Minas. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/04/23/interna\\_politica,1048155/zema-faz-apelo-para-tj-mp-almg-e-tce-cortar-orcamento-de-r-10-9-b.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/04/23/interna_politica,1048155/zema-faz-apelo-para-tj-mp-almg-e-tce-cortar-orcamento-de-r-10-9-b.shtml)> Acesso 10 mar 2020.

Gerais teve em 2011 o orçamento de R\$ 152.208.500,00 e em 2012 o montante de R\$ 182.628.500,00<sup>647</sup>.

Logo, a comparação do orçamento de 2012 para 2017 teve um salto de R\$ 182.628.500,00 para R\$ 440.807.907,00, isto é, o orçamento cresceu aproximadamente 141% em 6 anos, o que significa um crescimento anual de mais de 20% ao ano.

A razão desta pesquisa ter escolhido a Defensoria Pública de Minas Gerais para apresentar informações sobre o crescimento orçamentário se dá por três razões. A primeira é em decorrência do gigantismo territorial, populacional e econômico do estado de Minas Gerais<sup>648</sup>; a segunda é em razão da Defensoria Pública mineira estar em processo de consolidação durante a década de 2010 a 2019<sup>649</sup> e terceiro porque o autor desta pesquisa entende que a Defensoria Pública de Minas Gerais representa com consistência o fortalecimento financeiro e o fortalecimento institucional vivenciado na última década com as inovações constitucionais, legais e processuais.

Enfim, sem ter a intenção de aprofundar muito no quesito orçamentário das Defensorias Públicas, para o autor desta pesquisa os números apresentados demonstram que o fortalecimento institucional vivenciado na última década no campo constitucional, legal e processual também reverberou no campo orçamentário, tornando-se assim a Defensoria Pública em uma instituição cada dia mais presente em nossa sociedade.

Novamente é importante ressaltar que a Defensoria Pública ainda possui muito a caminhar para realmente desempenhar com plenitude as suas atribuições constitucionais perante todo o seu público alvo<sup>650</sup>, porém não há como negar o seu consistente crescimento em todos os campos e,

---

<sup>647</sup> Portal Defensoria Pública de Minas Gerais. Relatório de gestão 2010-2012. Disponível em: <[https://www.defensoria.mg.def.br/wp-content/uploads/2013/09/relatorio\\_2010-12a.pdf](https://www.defensoria.mg.def.br/wp-content/uploads/2013/09/relatorio_2010-12a.pdf)> Acesso: 10 mar 2020.

<sup>648</sup> Minas Gerais é o quarto maior estado em área territorial, segundo maior população e terceiro maior Produto Interno Bruto entre os estados brasileiros.

<sup>649</sup> Diferente de outras Defensorias Públicas estaduais, como a do Estado do Rio de Janeiro e do Distrito Federal, por exemplo, que já se encontravam consolidadas no início da década de 2010.

<sup>650</sup> Pesquisas relatam que aproximadamente 80% da população é potencial assistido pela Defensoria Pública. (Fonte: ANADEP. Diálogos sobre à justiça. IV Diagnostico sobre a Defensoria Pública no Brasil. Brasília. 2015).

consequentemente, seu reconhecimento pelos profissionais de justiça e pela sociedade<sup>651</sup>.

### **3.5.4 – A Defensoria Pública está preparada para desempenhar um novo papel institucional?**

A análise do fortalecimento institucional vivenciada pela Defensoria Pública, em especial nos últimos 15 anos, demonstra de forma cabal que a instituição está preparada para assumir novas responsabilidades e atribuições visando efetivar com plenitude sua função constitucional de proteção suprema dos direitos e interesses das populações vulneráveis em nossa sociedade, conforme demonstraremos a seguir.

Que não existem no sistema de justiça ou em organizações não governamentais ou na iniciativa privada ninguém melhor do que a Defensoria Pública para gerir os conflitos fundiários urbanos e que a instituição se encontra pronta para assumir este novo desafio.

Que a forma como os conflitos fundiários urbanos são geridos atualmente, pelas comissões formadas no Ministério das Cidades, não tem acarretado um efeito prático para que tais conflitos sejam evitados e resolvidos.

Que a independência constitucional da Defensoria Pública, aliada à sua missão constitucional de promover efetivamente o acesso à justiça as camadas mais vulneráveis de nossa sociedade, se traduz no lastro necessário para ecoar no seu tecido social visando como expressão e instrumento do regime democrático dar impulso para este novo salto institucional, sob pena do acesso à justiça continuar sendo um privilégio e não um direito<sup>652</sup>.

---

<sup>651</sup> Em um estudo realizado entre agosto de 2018 a outubro de 2019 que ouviu 2,5 mil pessoas entre advogados, defensores públicos e demais cidadãos realizados pela Fundação Getúlio Vargas a pedido da Associação dos Magistrados do Brasil revelou que 78% da população brasileira aprova a atuação da Defensoria Pública (considerando a atuação da Defensoria Pública como ótima, boa ou regular), sendo a instituição mais bem avaliada do sistema de justiça nacional (Fonte: FGV).

<sup>652</sup> Méndez discorre nesse sentido: “uma justiça acessível aos não-privilegiados é provavelmente a chave para a necessidade mais urgente nas nossas democracias do final do século: o desafio da inclusão. A não ser que consigamos resolver os problemas de marginalização e exclusão (...) A não ser que alcancemos acesso geral e universal, o direito à justiça continuará a ser um privilégio, não um direito”. (MÉNDEZ, Juan E. *Reforma institucional, inclusive acesso à justiça: introdução*. Tradução de Ana Luiza Pinheiro. In: MÉNDEZ, Juan; O’DONNEL, Guilherme PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs). *Democracia, violência e injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p 248).

Que a fragilidade orçamentária perante outros órgãos do sistema de justiça, como por exemplo o Ministério Público, não pode servir de argumento para impedir o crescimento da Defensoria Pública e a obtenção de novas atribuições.

Por todos esses motivos o autor deste estudo entende que a Defensoria Pública deve assumir uma nova atribuição institucional autônoma junto aos conflitos fundiários urbanos, atuando prioritariamente de forma extrajudicial, visando gerir esses conflitos em sua plenitude, assim se relacionando com todos os atores do conflito, sejam eles jurídicos, políticos ou sociais para, desse modo, efetivar um condução pulsante dos conflitos fundiários urbanos e, desta forma, proporcionar a ampliação do direito à moradia, especialmente para as camadas mais pobres de nosso país, através de interlocução com o poder executivo e poder legislativo.

### **3.6 – Mecanismos desta nova política pública habitacional**

Como muito bem observou Maria Paula Dallari Bucci, “as estruturas da desigualdade podem ser, se não modificadas, bastante perturbadas na sua inércia conservadora, mediante processos jurídicos institucionais bem articulados”<sup>653</sup>. Esta é exatamente a pretensão do autor desta pesquisa, isto é, perturbar o *status quo* do mercado imobiliário, pois é difícil crer que apenas com a concretização de uma política pública habitacional possamos modificar o sistema.

A discussão, criação e execução das políticas públicas são conduzidas pelos atores estatais e pelos atores privados. Com relação aos atores estatais, eles se subdividem em dois, sendo eles os *políticos* e os *servidores públicos*; quanto aos políticos, são os eleitos democraticamente para tomar as decisões sobre os rumos do nosso país pelo prazo determinado na Constituição Federal<sup>654</sup>.

---

<sup>653</sup> DALLARI BUCCI, Maria Paula. *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. São Paulo. Saraiva, 2013, p. 13.

<sup>654</sup> SEBRAE/MG - *Políticas Públicas conceitos e práticas*. Série Políticas Públicas, vol. 7. 2008. p. 8.

Importante destacar que as propostas das políticas públicas são elaboradas sob condução do chefe do poder executivo municipal, estadual ou federal<sup>655</sup>, dependendo da abrangência da política pública. Posteriormente são examinadas e aprovadas ou não pelos membros do poder legislativo municipal, estadual ou federal<sup>656</sup>.

Já com relação aos servidores públicos, cabe a eles, de forma burocrática, assessorar na tomada de decisão dos políticos, assim como operacionalizar a efetivação das políticas públicas definidas<sup>657</sup>.

O autor desta pesquisa defende que a Defensoria Pública deva assumir o encargo que hoje é dos servidores públicos, a fim de conduzir o processo de mediação com os atores envolvidos nos conflitos fundiários e, concomitantemente, influenciar as políticas públicas relacionadas com a habitação popular.

Ou seja, o que se defende nesta pesquisa, em tese, não necessita de uma alteração legislativa para ser efetivada, mas apenas de uma destinação específica, isto porque a Defensoria Pública é um órgão público, independente, autônomo e com obrigações constitucionais expressamente descritas na Constituição Federal<sup>658</sup>. Logo, seus membros são servidores públicos e assim caberá a eles conduzir a Defensoria Pública na mediação dos conflitos fundiários urbanos e no dever de influenciar o Poder Executivo e o Poder Legislativo na criação, aprovação e desenvolvimento de políticas públicas relacionadas à habitação popular.

Desta forma, o que o autor defende nessa investigação não fará com que a Defensoria Pública venha a usurpar os poderes definidos e estabelecidos aos políticos, pois eles continuarão a efetivar as mesmas atribuições que possuem atualmente.

Com relação aos atores privados, formalmente conhecidos como sociedade civil organizada, também é possível a discussão, criação e execução de uma política pública. Entretanto, é importante destacar que tão somente de

---

<sup>655</sup> No nível município o Prefeito, no nível estadual ou distrital o Governador e no nível federal o Presidente da República.

<sup>656</sup> No nível municipal os vereadores, no nível estadual ou distrital os deputados estaduais ou distritais e no nível federal os deputados federais e senadores.

<sup>657</sup> *Idem*. p. 9.

<sup>658</sup> No artigo 134 da CRFB de 1988.

forma excepcional que as políticas públicas são conduzidas pela sociedade civil organizada<sup>659</sup>.

### 3.6.1 – O ciclo da concretização das Políticas Públicas

O autor deste estudo, influenciada pela obra de Howlett e Ramesh, acredita que a adoção de uma política pública depende da realização de cinco fases, que atuam de forma concatenada e sequenciada, visando a plena efetivação de uma política pública<sup>660</sup>.

As cinco fases do ciclo das políticas públicas descritas por Howlett e Ramesh são: (1) a definição de uma agenda pública; (2) a formulação por meio de estudos de políticas públicas compatíveis com a agenda; (3) a escolha das políticas públicas dentre os estudos prévios; (4) a implementação da política pública pelo órgão competente; e (5) a avaliação das políticas públicas pelos diversos mecanismos previstos na constituição e nas leis<sup>661</sup>.

A primeira fase deste ciclo, conhecida como Definição da Agenda Pública, consiste basicamente na percepção do governo, ou por parte do governo, de demandas da sociedade que precisam ser enfrentadas pelo governo, a fim de suprir a ausência do Estado em um local que deveria estar ou para enfrentar crônicos problemas, ou seja, são definidas as prioridades do governo<sup>662</sup>.

Não existe um processo científico para definir quais as demandas da sociedade que o governo deve enfrentar. Logo, normalmente a agenda é feita com base em reivindicações da sociedade para com o governo<sup>663</sup>.

Nesta primeira fase do ciclo é onde podemos identificar influência ideológica na definição da agenda, por exemplo: um governo de ideologia de

---

<sup>659</sup> Exemplos de sociedade civil organizada que podem gerir políticas públicas são A imprensa; Os centros de pesquisa; Os grupos de pressão, os grupos de interesse e os *lobbies*; As Associações da Sociedade Civil Organizada (SCO); As entidades de representação empresarial; Os sindicatos patronais; Os sindicatos de trabalhadores; Outras entidades representativas da Sociedade Civil Organizada (SCO). (Fonte SEBRAE/MG - *Políticas Públicas conceitos e práticas*. Série Políticas Públicas, vol. 7. 2008. p. 9).

<sup>660</sup> HOWLETT Michael; RAMESH M.; PERL. Anthony. *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Oxford. 1995. p. 11.

<sup>661</sup> *Idem*. p. 12.

<sup>662</sup> *Idem*. p. 104.

<sup>663</sup> Nesse sentido: “A definição da agenda é o processo pelo qual os problemas e as soluções alternativas ganham ou perdem a atenção do público e da elite” (*ibidem*).

esquerda<sup>664</sup> terá, como regra, anseios diversos de um governo com ideologia de direita<sup>665</sup> e, com isso, sua agenda será diferente, a fim de realçar os seus anseios para com a parcela da sociedade que o elegeu.

Essa é uma premissa importante para o autor desta pesquisa, pois em nossa opinião, um governo com ideologia de esquerda possui mais interesse de ter em sua agenda uma política pública de apoio à efetivação do direito à moradia do que um governo de ideologia de direita.

Desta forma, por melhores que sejam as intenções deste estudo, é importante ressaltar que não possuímos qualquer ingerência sobre essa premissa, ou seja, a eleição de um governo em uma democracia é uma escolha da população e, por vezes, um governo com ideologia esquerdista assume o poder; em outras oportunidades um governo com ideologia de direita irá governar e temos que lidar com ambos, pois, em tese, o melhor interesse dos cidadãos deve estar presente em ambos os governos.

Destacando esse ponto é que nasce o grande dilema entre políticas de estado e políticas de governo. Na visão de Kauchakje e Scheffer, políticas públicas de governo são ações que visam efetivar políticas escolhidas pelo governo que representam a forma de pensar e de agir do governo. Já as políticas de Estado são ações que devem ser tomadas e conduzidas independentemente da ideologia do governo, pois visam criar raízes duradouras para ecoar o sentimento da nação e não o pensamento do governo<sup>666</sup>.

Para o autor deste estudo, uma política pública relacionada à efetivação do direito à moradia digna para todos os cidadãos brasileiros deve ser uma política pública de Estado, ou seja, deve existir, independente da ideologia do governo que está temporariamente no comando do país<sup>667</sup>.

---

<sup>664</sup> Um governo com ideologia de esquerda é aquele que defende uma maior intervenção do Estado na sociedade, buscando com essa intervenção garantir direitos e promover a igualdade entre todos. (Fonte: BEZERRA, Luciana. *Esquerda, Direita, Liberal e Conservador*. Disponível em: <<https://www.diferenca.com/esquerda-e-direita-na-politica/>> Acesso 30 mar 2020).

<sup>665</sup> Um governo de ideologia de direita é aquele que prefere uma atuação mais limitada do Estado para que exista mais espaço para a iniciativa individual, pois acredita que a maior intervenção do Estado é prejudicial a sociedade (*Ibidem*).

<sup>666</sup> KAUCHAKJE, Samira; SCHEFFER, Sandra Maria. *Políticas Públicas Sociais. A cidade e a Habitação em questão*. Saraiva. 2017. p. 37.

<sup>667</sup> Cumpre destacar que para o jurista Joaquim Falcão a diferença entre política de estado e política de governo não é nítida, pois ela se modifica com o tempo e com o contexto histórico. “Ela muda com a história, ‘o Estado sou eu’, (como agora acredita o presidente do STF, ministro Dias Toffoli), a geografia, a cultura, a religião (como no Irã atualmente)”. (Fonte:

A segunda fase do ciclo é conhecida como Formulação de Políticas Públicas. Esta fase visa definir as linhas de atuação do governo para buscar a apresentação de soluções ou de alternativas, caso as linhas de atuação principal não tenham o sucesso esperado<sup>668</sup>.

É muito comum que nesta segunda fase existam conflitos entre diferentes grupos que compõem o governo, pois é natural que os interesses dos diversos grupos colidam e, com isso, ocorra o embate político; além disso, é nesse “momento onde deve ser definido qual é o objetivo da política, quais serão os programas desenvolvidos e as metas almejadas”<sup>669</sup>.

A terceira fase é denominada Processo de Tomada de Decisões e é nesta fase que os gestores determinam os recursos que serão utilizados na ação política, assim como outras particularidades da ação. Essas decisões precisam ser feitas por meio de atos normativos formais, como, por exemplo, leis ordinárias ou decretos, dependendo do caso concreto<sup>670</sup>.

É importante que se decida se o procedimento de tomada de decisão será feito de forma aberta, isto é, com participação da sociedade, ou fechada, sem tal participação. Como regra, o processo de tomada de decisão das políticas públicas é feito de forma fechada, mas nos últimos anos vem crescendo a adoção de posturas mais abertas neste procedimento. O orçamento<sup>671</sup> participativo é um clássico exemplo de procedimento aberto, onde o Poder Executivo faz audiências públicas e/ou reuniões com a sociedade civil para ter conhecimento das principais demandas da população e, com esse diálogo, ter maiores chances de que a alocação de recursos orçamentários em políticas públicas venha concretizar o anseio da maior parte da população<sup>672</sup>.

---

Portal Academia Brasileira de Letras. *Política de Estado e de Governo*. Disponível em: <<http://www.academia.org.br/artigos/politicas-de-estado-e-de-governo-2>> Acesso 30 mar 2020).

<sup>668</sup> HOWLETT Michael; RAMESH M.; PERL. Anthony. *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Oxford. 1995. p. 19.

<sup>669</sup> SEBRAE/MG - *Políticas Públicas conceitos e práticas*. Série Políticas Públicas, vol. 7. 2008. p. 12.

<sup>670</sup> *Idem*. p. 13.

<sup>671</sup> “Classicamente, o orçamento é conhecido como uma peça que contém a aprovação prévia da despesa e da receita para um período determinado”. (Fonte: HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo. Editora Atlas, 14ª ed. 2005. p. 84).

<sup>672</sup> “Orçamento Participativo é um mecanismo governamental de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos, geralmente o orçamento de investimentos de prefeituras municipais, através de processos da participação da comunidade” (Fonte: MAHFUS, Júlio César. *A construção da cidadania em busca da hegemonia social*. Portal Jus Navigandi. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/1277/orcamento-participativo>> Acesso: 01 abr 2020).



A quarta fase é a implementação, ou seja, é o período onde as escolhas feitas pelos gestores são efetivadas, cabendo ao corpo administrativo, que normalmente é composto de servidores públicos, e que assessora os tomadores de decisão, de concretizar as políticas públicas escolhidas<sup>673</sup>.

De acordo com Kauchakje e Scheffer essa fase possui duas formas de implementação; a mais comum, que é a de cima para baixo<sup>674</sup>, ou seja, de forma descendente, que se inicia do governo para aplicação à população e a outra é a de baixo para cima<sup>675</sup>, isto é, ascendente, onde a política se inicia na população para que seja atingido o governo<sup>676</sup>.

Por fim, a quinta e última fase do ciclo de concretização das políticas públicas é feita através da avaliação das políticas públicas. “Os mecanismos constitucionais e legais de avaliação de políticas públicas são complexos e institucionalmente diversificados, tornando muitas vezes difícil estabelecer limites claros entre os papéis de um e de outro poder”<sup>677</sup>.

Importante destacar que a Defensoria Pública, para conseguir influenciar adequadamente na criação e no desenvolvimento de políticas públicas que venham a favorecer o seu público alvo, deve se especializar e atuar em todas as fases do ciclo de políticas públicas, sob pena da influência não ter a efetividade proposta por esta pesquisa.

Kauchakje e Scheffer vislumbram quatro mecanismos de controle das políticas públicas, sendo eles, o controle político-eleitoral<sup>678</sup>, o administrativo

---

<sup>673</sup> *Idem*. p. 15.

<sup>674</sup> Nesse sentido: “O modelo de Cima para Baixo representa um modelo centralizado, onde apenas um número muito pequeno de funcionários participa das decisões e opina na forma da implementação das Políticas Públicas. Ele reflete uma concepção hierárquica da administração pública, segundo a qual a decisão tomada pela administração pública seja acatada e cumprida pelos demais envolvidos, sem questionamentos”. (Fonte: SEBRAE/MG - *Políticas Públicas conceitos e práticas*. Série Políticas Públicas, vol. 7. 2008. p. 14).

<sup>675</sup> Nesse sentido: “O modelo de Baixo para Cima é caracterizado pela descentralização. Ou seja, ele supõe a participação dos beneficiários ou do usuário final das políticas em questão. Ele representa uma perspectiva participativa das Políticas Públicas, o que é possível pelo contato direto do cidadão com o aparato da administração pública. Os beneficiários são chamados a participar” (Fonte: SEBRAE/MG - *Políticas Públicas conceitos e práticas*. Série Políticas Públicas, vol. 7. 2008. p. 15).

<sup>676</sup> KAUCHAKJE, Samira; SCHEFFER, Sandra Maria. *Políticas Públicas Sociais. A cidade e a Habitação em questão*. Saraiva. 2017. p. 49.

<sup>677</sup> Felipe de Melo. *Políticas Públicas e Direitos Fundamentais*. São Paulo. Editora Saraiva, 2013, p. 59.

<sup>678</sup> O controle político-eleitoral também é exercido pelo cidadão através do seu voto, pois em uma democracia, as eleições para os cargos de chefe do Poder Executivo – Prefeito Municipal, Governador de Estado e Presidente da República - são feitas de forma periódica. Assim, através do voto o cidadão poderá demonstrar sua concordância ou discordância com os programas de

interno, o do Poder Legislativo, este com o apoio do Tribunal de Contas, e o do Poder Judiciário.

Podemos destacar que o controle popular, em que Kauchakje e Scheffer denominam de político-eleitoral, é realizado por determinação da Constituição Federal através da prestação de contas da administração pública para a população<sup>679</sup>, assim como pelo princípio da publicidade dos atos administrativos, que visa acabar com a obscuridade dos atos administrativos através da sua publicação em órgãos internos da administração pública em jornais contratados e principal no diário oficial<sup>680</sup>.

O controle interno da administração pública é feito através do princípio da autotutela, sendo este lastreado na jurisprudência do STF através da possibilidade da administração pública anular seus atos quando ilegais ou revogá-los, quando convenientes<sup>681</sup>.

Com relação ao controle exercido pelo Poder Legislativo, este é expressamente descrito na Constituição Federal, ao determinar que caberá ao Poder Legislativo “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluindo os da administração indireta”<sup>682</sup>.

Existem outros dispositivos constitucionais, de menor incidência, que demonstram formas de controle do Poder Legislativo aos atos do Poder Executivo, como o de “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa”<sup>683</sup>.

Com relação ao Tribunal de Contas, que realiza o controle externo do Poder Legislativo, esta é feita através da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública direta e

---

governo e com as políticas públicas propostas pelo candidato ou efetivadas pelo atual mandatário, quando este já está exercendo o cargo de chefe do Poder Executivo busca sua reeleição.

<sup>679</sup> O Art. 34, inciso VII, alínea “d” da Constituição Federal de 1988 dispõe que a prestação de contas da administração pública direta e indireta é um princípio constitucional.

<sup>680</sup> O princípio da publicidade dos atos administrativos possui comando constitucional positivado no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal juntamente com os princípios da Legalidade, da Impessoalidade, da Moralidade e da Eficiência (sendo este último apenas incluído na Constituição Federal através Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998).

<sup>681</sup> Nesse sentido a Súmula 473 do STF: “a Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

<sup>682</sup> Redação do artigo 49, inciso X, da Constituição Federal de 1988.

<sup>683</sup> Redação do artigo 49, inciso V, da Constituição Federal de 1988.

indireta quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação das subvenções e renúncias de receitas<sup>684</sup>.

Quanto ao controle das políticas públicas realizado pelo Poder Judiciário, este, como regra, ocorre através da análise repressiva, via a análise da constitucionalidade dos atos administrativos<sup>685</sup>.

É importante ressaltar que aqui não se fala em ativismo judicial, pois quando o Poder Judiciário realiza o ativismo judicial ele exerce atipicamente atribuições e competências do Poder Executivo e/ou do Poder Legislativo, sob a justificativa de que tais poderes não estão cumprindo seus papéis da forma como estabelecida pelo ordenamento jurídico e pelo Constituinte<sup>686</sup>.

Nesse sentido são as lições do professor e agora Ministro do STF, Luís Roberto Barroso, “a ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois poderes. Em muitas situações, sequer há confronto, mas mera ocupação de espaços vazios”<sup>687</sup>.

Também, nesse sentido, é a manifestação de Moura e Mota sobre a excessiva judicialização de questões sociais “com a expansão da jurisdição constitucional o Poder Judiciário assume um novo papel na promoção dos direitos fundamentais, que aliado ao acréscimo da demanda social por justiça e a recuperação de suas garantias institucionais, resulta na sua ascensão político-institucional e na expressiva judicialização das questões políticas e sociais”<sup>688</sup>.

---

<sup>684</sup> Parágrafo inspirado no rol descrito no caput do artigo 70 da Constituição Federal de 1988.

<sup>685</sup> É importante ressaltar que aqui não se fala em ativismo judicial, pois quando o Poder Judiciário realize o ativismo judicial ele exerce atipicamente atribuições e competências do Poder Executivo e ou do Poder Legislativo, sob a justificativa de que tais poderes não estão cumprindo seus papéis da forma como estabelecido pelo ordenamento jurídico e pelo Constituinte.

<sup>686</sup> Lenio Streck faz importante advertência sobre o excesso de ativismo judicial, na qual o autor desta investigação entende apropriado transcrever. “Não se pode confundir, entretanto, a adequação/necessária intervenção da jurisdição constitucional com a possibilidade de decisionismos por parte de juízes e tribunais. Isto seria antidemocrático. Com efeito, defender certo grau de dirigismo constitucional e um nível determinado de exigência de intervenção da justiça constitucional não pode significar que os tribunais se assenhem da Constituição”. (STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria geral do Estado*. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p.83).

<sup>687</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo*. In: FELLET, André Luiz Fernandes; PAULA, Daniel Giotti de; NOVELINO, Marcelo (Orgs.). *As novas faces do ativismo judicial*. 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2013, p. 233.

<sup>688</sup> MOTA, Maurício Jorge Pereira; MOURA, Emerson Affonso da Costa. *Direito Fundamental da Propriedade e a Função Socioambiental nas Cidades*. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2016. p.92.

Buscando uma via alternativa à excessiva judicialização de questões sociais e vislumbrando ocupar os “espaços vazios”, o autor deste estudo incentiva uma atuação mais efetiva da Defensoria Pública para cobrir a lacuna deixada pelos órgãos do Poder Executivo que não conseguem realizar um apoio eficaz na mediação dos conflitos fundiários urbanos e implementação de uma política nacional de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos e, concomitantemente, influenciar no ciclo de formação e desenvolvimento de políticas públicas relacionadas à habitação popular, para poder, assim, estimular melhores práticas nesse campo<sup>689</sup>.

### 3.6.2 – Elementos de efetivação de uma Política Pública

Kauchakje e Scheffer descrevem que a concretização de política pública depende de três elementos essenciais, sendo eles: o orçamento público, o planejamento público e a discricionariedade administrativa<sup>690</sup>.

Em nossa visão, o mais importante elemento de uma Política Pública é o orçamento público, pois nenhuma política pública pode ser concretizada sem dotação orçamentária específica para sua finalidade, ou seja, não há como efetivar um direito social positivo para a sociedade sem que existam recursos para isso<sup>691</sup>.

É importante ter em mente que apenas uma pequena parte do valor que está disponível na peça orçamentária pode ser direcionada para efetivação de políticas públicas que o gestor entende como necessárias<sup>692</sup>.

---

<sup>689</sup> Quando o autor desta investigação fala em “órgãos do Poder Executivo” está se referindo “a equipe especializada dentro do Ministério das Cidades” – ministério este que foi fundido com o Ministério da Integração Nacional e transformado em Ministério do Desenvolvimento Regional em 01 de janeiro de 2019 - descrita no artigo 8º, inciso II, alínea “b” da Resolução Recomendada nº 87 de 08 de dezembro de 2009, que tem a função de “atuar no apoio à mediação de conflitos fundiários urbanos e na implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos”.

<sup>690</sup> KAUCHAKJE, Samira; SCHEFFER, Sandra Maria. *Op. Cit.* p. 69.

<sup>691</sup> “No Estado moderno, não mais existe lugar para orçamento público que não leve em conta os interesses da sociedade. Daí por que o orçamento sempre reflete um plano de ação governamental. Daí, também, seu caráter de instrumento representativo da vontade popular, o que justifica a crescente atuação legislativa no campo do orçamento,” (Fonte: HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo. Editora Atlas, 14ª ed. 2005. p. 85).

<sup>692</sup> Grande parte do orçamento já está “carimbado”, ou seja, já possui despesas que o gestor não tem qualquer discricionariedade em fazer ou não, pois precisam ser cumpridas, como é o caso do pagamento do pessoal, isto é, no caso do governo federal é o pagamento dos servidores públicos federais, assim como o pagamento das aposentadorias, o custeio para manter os prédios públicos e serviços públicos já existentes dentre outras verbas não discricionárias.

Isso ocorre porque dentro de um orçamento público existem as verbas com dotação obrigatória, ou seja, despesas obrigatórias que compõem o orçamento e que precisam ser cumpridas pelo gestor sem que exista qualquer discricionariedade dele<sup>693</sup>.

Apenas para exemplificar isso, segundo matéria do jornal O Globo de 30 de agosto de 2019, “as despesas obrigatórias vão somar 94% dos gastos do governo federal em 2020”. Logo, o chefe do poder executivo federal, neste exemplo, possui apenas discricionariedade de apenas 6% do orçamento de 2020 para investimentos, isto é, R\$ 19.3 bilhões, destacando que este valor é o mais baixo desde o início da série histórica realizada desde 2009<sup>694</sup>.

É crucial destacar este ponto, para demonstrar que, na maioria das vezes, as políticas públicas não são ‘tiradas do papel’ por absoluta falta de recursos orçamentários para sua implementação e não por ausência de vontade política do governante<sup>695</sup>.

Com base nesse cenário, em que a maioria dos gastos orçamentários estão engessados pelas despesas obrigatórias, crescem os defensores da aplicação do princípio da reserva do possível, que tem, como paradigma, um julgado do Tribunal Constitucional da Alemanha conhecido como *numerus clausus*, e visa justificar a impossibilidade de gastos em direitos sociais, sob a alegação de que inexistem recursos para efetivar tais direitos positivos<sup>696</sup>.

---

<sup>693</sup>O rótulo de ‘despesas obrigatórias’ não é um termo legal, pois a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, recepcionada pelo § 9º do art. 165 da Constituição Federal, classifica as despesas em correntes e de capital. Sendo as despesas correntes a soma das despesas de custeio e das transferências correntes e as despesas de capital a soma dos investimentos e das inversões financeiras. (Fonte: Brasil. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/legislação](http://www.planalto.gov.br/legislação)> Acesso: 04 abr 2020).

<sup>694</sup> O Globo. *Despesas obrigatórias chegarão a 94% do orçamento de 2020*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/despesas-obrigatorias-chegarao-94-do-orcamento-em-2020-gastos-de-ministerios-ficaro-mais-restritos-23917151> Acesso: 04 abr 2020.

<sup>695</sup> Nesse sentido: “O baixo orçamento de despesas discricionárias deve se refletir na manutenção dos programas e nas ações dos ministérios. Ministros como Sergio Moro (Justiça) e Abraham Weintraub (Educação) chegaram a pedir oficialmente mais dinheiro para o ministro da Economia, Paulo Guedes. O pedido teve pouco efeito. O orçamento de despesas não obrigatórias do Ministério da Justiça somará R\$ 3 bilhões no ano que vem. Moro havia pedido R\$ 6,6 bilhões. No Ministério da Saúde, o espaço reservado para gastos não obrigatórios será de R\$ 18,2 bilhões” (Fonte: *ibidem*).

<sup>696</sup> A expressão “reserva do possível” (Vorbehalt des Möglichen) foi utilizada pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão em sua primeira ocasião no julgamento proferido em 18 de julho de 1972 que analisou a constitucionalidade, em controle concreto, de normas de direito estadual que regulamentavam a admissão aos cursos superiores de medicina nas universidades de Hamburgo e da Baviera, conhecido como *numerus clausus*.

Em sentido oposto, German J. Bidart Campos elaborou o princípio da *prioridade orçamentária nos direitos fundamentais*, que consiste em “*destinar a los derechos sociales y a los condicionamientos que los hacen viables una asignación de recursos y gastos de la mayor dimensión posible*”<sup>697</sup>.

Ou seja, tendo conhecimento de que são escassos os recursos orçamentários dotados de discricionariedade administrativa, isto é, sem contar os recursos orçamentários destinados para as despesas obrigatórias, então, tais recursos devem ser destinados prioritariamente para a efetivação de direitos fundamentais, em especial os direitos sociais, logo, a tese defendida por Bidart é compatível com o que o autor desta pesquisa defende<sup>698</sup>.

Andreas J. Krell possui entendimento similar a Bidart, apesar de não denominar tal entendimento como o princípio da *prioridade orçamentária nos direitos fundamentais*, como fez Bidart. Nesse sentido, Krell defende que “se os recursos não são suficientes, deve-se retirá-los de outras áreas (transporte, fomento econômico, serviço de dívida) onde sua aplicação não está tão intimamente ligada aos direitos mais essenciais do homem: sua vida, integridade física e saúde”<sup>699</sup>.

O autor deste estudo se filia ao entendimento de Bidart e de Krell, ou seja, de que, apesar de escassos os recursos orçamentários, tais recursos devem ser prioritariamente destinados à efetivação de direitos sociais e não para áreas menos nobres como o fomento econômico e o serviço da dívida.

O segundo elemento das políticas públicas é o planejamento público. Segundo Zippelius, este elemento precisa atender a duas funções essenciais que são a transparência e a racionalização. Transparência, no sentido de que a sociedade tenha ciência de todo o ciclo das políticas públicas, e racionalização, para que os recursos públicos sejam gastos adequadamente e que não existam

---

<sup>697</sup> BIDART CAMPOS, German J. *El orden socioeconômico em la constitución*, Pasta blanda. 2000, p 350.

<sup>698</sup> Nesse sentido: “Os direitos sociais somente podem ser aliados da luta emancipatória na medida em que forem radicalmente universalizados, o que significa implementar sua distribuição genérica sem qualquer forma de contrapartida”. (Fonte: BATISTA, Flávio Roberto. *Crítica da Tecnologia dos Direitos Sociais*. São Paulo: Outras Expressões, Dobra Editorial, 2013, p. 265).

<sup>699</sup> KRELL, Andreas Joachim. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um Direito Constitucional “comparado”*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 53.

desperdícios ou desvios financeiros no decorrer na concretização da política idealizada<sup>700</sup>.

Nesse sentido, o planejamento público possibilita que a sociedade não seja surpreendida pela adoção das políticas públicas idealizadas pelos gestores públicos e, assim, possa se preparar de maneira adequada para sua implementação.

O planejamento público faz florescer para a sociedade as prioridades políticas do atual mandatário do poder executivo, seja ele o Presidente da República, um Governador de Estado ou Distrito Federal ou um Prefeito Municipal, “distinguindo entre os objetivos primários, secundários e as questões que sequer serão objeto de ação pública”<sup>701</sup>.

Por fim, o terceiro elemento das políticas públicas é o da discricionariedade administrativa, que consiste na atuação do gestor com certa liberdade de escolha, nos limites da lei<sup>702</sup>.

A discricionariedade administrativa das políticas públicas é diferente da análise de um ato discricionário, pois, no ato, existe uma liberdade de escolha quanto ao conteúdo do ato, a forma de concretização do ato, sua oportunidade de elaboração e sua conveniência administrativa<sup>703</sup>.

Já na discricionariedade administrativa, ela consiste na escolha, pelo gestor público, de medidas que o mesmo defende a atuação, podendo esta atuação ser diferenciada, ainda que no mesmo campo de atuação, por exemplo, um gestor cria políticas públicas para a implementação de educação em período integral para os alunos do ensino médio. Outro gestor cria políticas para

---

<sup>700</sup> ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado. Ciência Política*. São Paulo. editora Saraiva. 2006. p. 476.

<sup>701</sup> FONTE, Felipe de Melo. *Políticas Públicas e Direitos Fundamentais*. São Paulo. Editora Saraiva, 2013, p. 73.

<sup>702</sup> Nesse sentido Moura contribui para melhor compreensão do tema: “Cabem, portanto, aos poderes públicos, na concretização dos preceitos fundamentais, observadas as possibilidades das regras e princípios constitucionais e limitados aos seus respectivos campos de conformação ou discricionariedade, decidirem sobre as questões políticas definindo quais são capazes de atender as necessidades do grupo social. Isto porque, no sistema representativo, o campo adequado para o debate sobre a conveniência da decisão política e social é a deliberação política e do controle social por meio de mecanismos que variam desde a mobilização da sociedade civil na fiscalização da gestão pública até a responsabilização política por meio de eleições competitivas”. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa. *Judicialização, Ativismo e Direitos Fundamentais: A garantia dos pressupostos essenciais ao processo democrático pelas cortes constitucionais*. Revista da Defensoria Pública da União nº 59 – Set-Out/2014.

<sup>703</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo Descomplicado*. Editora Método. 26ª ed. 2019. p. 525.

prioridade no ensino técnico noturno cumulado com um ensino médio tradicional. Neste exemplo podemos verificar que ambos os anseios dos gestores visam melhorar a educação dos jovens, mas com enfoque diferente.

### **3.6.3 – A criação, aprovação e desenvolvimento de Políticas Públicas habitacionais por influência da Defensoria Pública**

Inicialmente cabe ao o autor desta estudo destacar que a atuação da Defensoria Pública não se resume à atuação dos Defensores Públicos, mas sim de toda a equipe que compõe a instituição, como, por exemplo, a atuação de psicólogos, pedagogos, assistentes sociais, cientistas sociais, dentre outras profissões que compõem o quadro da Defensoria Pública<sup>704</sup>.

Logo, com uma equipe afinada e consciente da sua responsabilidade, os objetivos do autor desta pesquisa serão buscados e eventualmente concretizados.

Desta forma, quando o autor desta investigação atribui certos desafios à Defensoria Pública, ela está considerando a atuação conjunta de toda a equipe multidisciplinar da instituição, composta por profissionais de diferentes áreas de formação, e não apenas dos Defensores Públicos, pois isso potencializa as ações da instituição e, conseqüentemente, acarreta maiores chances de êxito nas suas atuações<sup>705</sup>.

---

<sup>704</sup> O III Concurso Público para Ingresso na Carreira de Agente da Defensoria Pública do Estado de São Paulo abriu vagas para 24 (vinte e quatro) especialidades diferentes, a fim de compor uma equipe institucional multidisciplinar estruturada para enfrentar os desafios de concretizar o acesso à justiça. (Portal Defensoria Pública de São Paulo. *Edital do III Concurso Público de Agente da DPSP*. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/EDITAL%20-%20III%20CONCURSO%20AGENTES111.pdf>> Acesso em 20 de abril de 2020).

<sup>705</sup> Paula Rosana Cavalcante, psicóloga da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, retrata com propriedade em sua obra *Contribuições da Psicologia no acesso à justiça* sobre a importância de profissionais com formações diversas atuarem em auxílio ao Defensor Público para potencializar as ações da instituição. “Se pensarmos nas atribuições da DPESP e em seu público alvo – delimitado em sua lei de criação – ou seja, ‘partes em conflitos de interesses’, ‘pessoas com direitos humanos violados’, populações com necessidades especiais e minorias submetidas a tratamento discriminatório’, ‘vítimas de qualquer forma de opressão ou violência’, ‘pessoas e comunidades carentes’ e ‘vítimas de discriminação’, dentre outras demandas que chegam à instituição, nas quais percebemos situações complexas que necessitam de estratégias e ações também complexas para seu enfrentamento, entendemos que se faz fundamental a colaboração de profissionais com formações diversas. Entendemos que o atendimento interdisciplinar, além de expressamente previsto na lei de criação da Defensoria paulista, torna-se fundamental para potencializar as ações da instituição”. (CAVALCANTE, Paula Rosana. *Contribuições da Psicologia no Acesso à Justiça*. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2016. p 41-42).



Superado esse necessário apontamento, o autor desta pesquisa inicia este tópico transcrevendo trecho de um artigo jurídico escrito por dois Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro, que descreve a forma como servidores públicos do município do Rio de Janeiro atuam para forçar a remoção compulsória de moradores de áreas que seriam futuramente utilizadas para os jogos olímpicos *Rio 2016*, violando, assim, diretamente o estado democrático de direito e as mais mezinhas expectativas da população pela efetivação da justiça social<sup>706</sup>.

É importante essa descrição para escancarar a necessidade de que este procedimento seja conduzido diretamente pela Defensoria Pública, pois ela possui no seu tecido social o sentimento de proteção da população vulnerável, algo que não existe em nenhum outro órgão, ente ou poder do ordenamento jurídico nacional.

Nesse sentido:

condutas e medidas práticas para atemorizar os moradores também foram adotadas pelos funcionários municipais durante o processo de remoção compulsória. Eles começavam fazendo frequentes visitas às comunidades, ameaçando a remoção de pessoas sem que houvesse qualquer compensação financeira caso eles não acetassem os termos impostos pela prefeitura. Nesta estratégia de ameaça, muitas casas foram marcadas (pichadas) com a sigla SMH (Secretaria Municipal de Habitação) e aqueles que receberam esta marca eram considerados alvos para terem suas casas destruídas pela prefeitura<sup>707</sup>.

Nesse mesmo sentido, foi a percepção retratada no artigo de Enzo Bello e Arion Godoy que apresentou dados de uma pesquisa empírica realizada com entrevistas de quatro Defensores Públicos que atuam na área de moradia urbana na Cidade do Rio de Janeiro, sendo dois Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro e dois Defensores Públicos da União<sup>708</sup>.

---

<sup>706</sup> Carlos Weis descreve com desenvoltura sobre este tema. “O Estado Democrático de Direito tem como uma de suas funções essenciais a realização da justiça social, justiça esta que pressupõe o conhecimento e realização dos direitos fundamentais pelos seus titulares, sejam tais direitos individuais, coletivos ou difusos. (WEIS, Carlos. *Direitos humanos e Defensoria Pública*, Boletim IBCrim, ano 10, n. 115, p. 6, jun. 2002).

<sup>707</sup> ALVES, Cleber Francisco; CASTRO, André. *Utilização de Ações Coletivas no Brasil para tutela do direito à moradia: a Defensoria Pública e a proteção dos direitos sociais de pessoas vulneráveis, através de assistência jurídica e ações coletivas – o caso do programa “aluguel social” no Rio de Janeiro*. In ALVES, Cleber Francisco; GONZÁLEZ, Pedro (orgs.) *Defensoria Pública no século XXI. Novos Horizontes e Desafios*. 2ª ed. RJ. Lumen Juris. 2020. p.226.

<sup>708</sup> Na pesquisa foram entrevistados os Defensores Públicos Alexandre Fabiano Mendes e Adriana Silva de Britto do Núcleo de Terras e Habitações – NUTH da Defensoria Pública do

Nesta pesquisa foi demonstrado o sentimento dos Defensores Públicos de que a Secretaria Municipal de Habitação, juntamente com a Guarda Municipal e a Polícia Militar, realizavam “ações truculentas” contra as “comunidades carentes e ocupações de movimentos sociais sem-teto” para desocupar áreas que seriam utilizadas para obras de infraestrutura aos megaeventos que ocorreriam em 2014 e 2016, Copa do Mundo de futebol masculino e Olimpíadas Rio 2016, respectivamente, na cidade do Rio de Janeiro<sup>709</sup>.

Como é possível que algum órgão do Poder Executivo coordene qualquer política pública de habitação popular se os seus servidores atuam de forma dantesca contra a população em diversas oportunidades?

Como vai existir confiança em uma mediação entre os representantes do poder público com os proprietários de imóveis ocupados e os grupos vulneráveis que ocuparam o imóvel, se não existe confiança dos grupos de pessoas vulneráveis com os mediadores?

A resposta a esses dois questionamentos parece evidente para o autor desta investigação. Não existe no ordenamento jurídico/político nacional qualquer instituição (lato sensu) que possua melhores condições do que a Defensoria Pública para realizar essa função, especialmente por toda a sua história, por todo o seu engajamento com as questões populares e por ter em seu tecido social o ativismo de proteção dos grupos vulneráveis por injustas agressões aos seus direitos fundamentais<sup>710</sup>.

Como muito bem retratado por Bello e Godoy, os membros da Defensoria Pública que atuam na luta pela moradia digna têm como “missão institucional” a de “prestar assessoria jurídica integral (extrajudicial e judicial), com foco na proteção à moradia de cidadãos hipossuficientes, em sentido amplo e estrito, o

---

estado do Rio de Janeiro, além dos Defensores Públicos Federais André da Silva Ordacgy e Ariosvaldo de Gois Costa Homem com atuação no Rio de Janeiro.

<sup>709</sup> BELLO, Enzo; GODOY, Arion Escorsin de. *Cidadania e acesso à justiça no espaço urbano: um estudo empírico da atuação da Defensoria Pública na luta pela moradia na cidade do Rio de Janeiro*. p. 140. In: AIETA, Vania; GARCIA, Maria; LEITE, Flávia. *Cadernos de Direito da Cidade*. Série III. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2016.

<sup>710</sup> Nesse sentido: “A vocação defensorial é contramajoritária e de reforço democrático. Trata-se de impedir que a voz da sociedade, com sua maioria dominante, sufocasse os interesses e os direitos fundamentais das comunidades minoritárias e do indivíduo injustamente afrontado em seus direitos fundamentais seja pelo discurso do ódio ou do medo. (GERHARD, Daniel; CASAS MAIA, Maurílio. *O Defensor-Hermes, o amicus communitatis e a Defensoria Pública enquanto médium para a efetivação da dimensão democrática dos direitos fundamentais*. In: CASAS MARIA, Maurílio (Org.). *Defensoria Pública, democracia e processo*. Florianópolis: Empório do Direito, 2017, p. 49).

que inclui desde famílias desarticuladas a movimentos sociais e associações de moradores”<sup>711</sup>.

Logo, esta atuação “saudável e respeitosa” com os movimentos sociais, as associações de moradores e os demais grupos vulneráveis legitimam a Defensoria Pública por meio de “diálogo e confiança” a representar os interesses dessas camadas da nossa sociedade e, do outro lado, o caráter constitucional da instituição, sua autonomia e seu caráter público o credenciam para ter acesso com desenvoltura aos demais atores do sistema de justiça, do poder público e de proprietários de terras para mediar os conflitos e influenciar na criação e desenvolvimento de políticas públicas focadas na habitação popular<sup>712</sup>.

A atuação como principal mediadora nos conflitos fundiários e, concomitantemente, como influenciadora na criação e desenvolvimento de políticas públicas de habitação popular é lastreada em duas fases que serão intimamente ligadas entre elas, tendo a Defensoria Pública atuação fundamental em cada uma dessas fases, pois caberá a ela fazer com que o direito fundamental de moradia deixe de ter apenas cunho decorativo no texto constitucional e passe a se tornar algo concreto e efetivo, especialmente para as camadas mais vulneráveis de nossa sociedade<sup>713</sup>.

Entretanto, a fim de que o desenho institucional proposto pelo o autor desta pesquisa seja melhor compreendido, é necessário apresentar previamente

---

<sup>711</sup> BELLO, Enzo; GODOY, Arion Escorsin de. *Cidadania e acesso à justiça no espaço urbano*: Op. Cit. p. 147-148.

<sup>712</sup> “Todos os entrevistados entenderam os movimentos sociais como algo positivo e importante para o fortalecimento da democracia, sendo legítimos enquanto atores políticos, em especial no que tange à atuação dos movimentos sociais urbanos sem-teto, que é pautada pela função social da propriedade e da posse, constitucionalmente prevista. Afirmaram haver um relacionamento saudável e respeitoso entre os movimentos sociais e a Defensoria Pública, identificado por diálogo e confiança. (BELLO, Enzo; GODOY, Arion Escorsin de. *Cidadania e acesso à justiça no espaço urbano*: Op. Cit. p. 149).

<sup>713</sup> Sobre este assunto Cappelletti, nas palavras de Pedro González, discorre com bastante propriedade sobre este assunto: “O Estado Social de Direito, pois, não se contenta com a mera proclamação retórica da igualdade de todos perante a lei. Assume como tarefa estatal a sua promoção efetiva no mundo dos fatos. Preocupa-se não só com a liberdade, mas também com o bem-estar dos cidadãos. Percebe-se, assim, que não basta o reconhecimento formal dos direitos civis e políticos, é necessário assegurar as condições materiais mínimas para que possam ser usufruídos pelos seus titulares”. (CAPPELLETTI, Mauro. *O acesso à justiça como programa de reformas e método de pensamento*. Tradução: Hermes Zaneti Jr. Revista Forense, Rio de Janeiro, a. 104, v. 395, jan-fev. 2008, p. 214. In GONZÁLEZ, Pedro. A Dimensão Política do Acesso à Justiça e da Assistência Jurídica e seu enquadramento na Teoria das Dimensões (ou Gerações) de Direitos Humanos e Fundamentais. In ALVES, Cleber Francisco; GONZÁLEZ, Pedro (Orgs.) *Defensoria Pública no século XXI. Novos Horizontes e Desafios*. 2ª ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2020. p.121).

projetos institucionais elaborados em Minas Gerais, Piauí, São Paulo, Rio Grande do Sul e Bahia que buscam alternativas para os conflitos fundiários urbanos diversos da mera desocupação fundiária com apoio policial que ocorre em grande parte do país.

Desta forma, será feita uma análise criteriosa dos projetos de solução alternativa de conflitos fundiários urbanos já realizados ao redor do país para tentar extrair destes projetos as escolhas acertadas e, assim, buscar direcioná-las para a condução da Defensoria Pública que é aqui defendida.

### **3.7 – Projetos existentes no ordenamento jurídico nacional que inspiram a implementação desta nova política pública habitacional.**

Dentro do ordenamento jurídico nacional existem diversos projetos que buscam a solução extrajudicial de conflitos fundiários, no entanto, podemos destacar a existência de quatro projetos com resultados consistentes, sendo dois no Poder Executivo estadual e dois no Poder Judiciário estadual<sup>714</sup>.

A mesa de Diálogo de Minas Gerais e a Coordenadoria de Gerenciamento de Crises e Direitos Humanos do Piauí integram o Poder Executivo de Minas Gerais e do Piauí, respectivamente.

O Grupo de Apoio às Ordens de Reintegração de Posse – GAORP e o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de Porto Alegre, sendo o primeiro, integrante do Poder Judiciário bandeirante e o segundo, do Poder Judiciário gaúcho.

O autor desta investigação, utilizando dados de uma pesquisa empírica produzida por Maria Eugenia Trombini e Matheus Mafra que deu origem ao livro *Diálogos sobre Justiça e Conflitos Fundiários Urbanos*, irá detalhar cada um desses quatro projetos de solução alternativa de conflitos fundiários urbanos<sup>715</sup>.

---

<sup>714</sup>Esses quatro projetos foram selecionados por Maria Eugenia Trombini e Matheus Mafra na pesquisa empírica que originou o livro *Diálogos sobre Justiça e Conflitos Fundiários Urbanos*.

<sup>715</sup> “Os estudos e as regulamentações de conflitos fundiários urbanos podem ser classificados como amplos (que envolve a cidade como um todo, de maneira difusa), ou estritos (que observa casos pontuais). Estes estudos e regulamentações têm constatado que o processo judicial tradicional, por sua ausência de interdisciplinaridade na apreciação do temas, pela morosidade e pela técnica jurídica que envolve os seus debates, não se apresenta como um bom espaço para o tratamentos de litígios nessa natureza”. (SPENGLER, Fabiana Marlon; VANIN, Fábio Scopel. *Os conflitos fundiários urbanos no processo judicial: Possibilidades de aplicação dos meios alternativos para a solução de controvérsias*. Revista de Direito da Cidade. vol. 10, nº 4. p. 2804).

Após esta análise, o autor desta pesquisa fará uma ponte das práticas exitosas descritas nos quatro referidos projetos para que sejam aperfeiçoadas pela Defensoria Pública na criação da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública, visando maior efetividade desses direitos.

### **3.7.1 - Mesa de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais de Minas Gerais**

Antes de adentrarmos a normatização, participação e técnicas utilizadas, é importante compreender o contexto histórico para a criação da Mesa de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais de Minas Gerais.

Em 2009 ocorreu uma grave crise urbana em Belo Horizonte decorrente de diversas ocupações irregulares em terrenos vazios na região de Barreiro. Em decorrência dessas ocupações formaram-se a Ocupação Dandara<sup>716</sup>, no ano de 2009, e a Ocupação Izidora no ano de 2013, essa, em grande parte no imóvel pertencente à Granja Werneck<sup>717</sup>.

Além disso, eclodiram nesse período - de 2009 a 2014, outras ocupações fundiárias urbanas em Belo Horizonte, tendo a principal parte desses conflitos

---

<sup>716</sup>“A Ocupação Dandara recebeu esse nome em homenagem a companheira de Zumbi dos Palmares. A ocupação do terreno localizado na cidade de Belo Horizonte, mais especificadamente na região da Pampulha- Bairro Céu Azul, foi uma ação realizada conjuntamente pelo Fórum de Moradia do Barreiro, as Brigadas Populares e o MST. (...) A ocupação ocorreu na madrugada de 09/04/09 com 150 famílias, organizada pelo Fórum de Moradia do Barreiro, Brigadas Populares e MST. O terreno ocupado tem 40 hectares e está abandonado desde a década de 70, mantido inutilizável pelos reais proprietários (Construtora Modelo). Além do mais, o terreno acumula dívidas de tributos que chegam a quase 18 milhões de reais,7 sendo que apenas em débito de IPTU o valor está mais de R\$ 2 milhões”. (SOARES, Mirelle Fernandes. *O Caso da Ocupação Dandara: Tensão entre Direito à Moradia e Direito de Propriedade*. Artigo escrito para o Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG. 2013. p.9).

<sup>717</sup> “A Ocupação “Izidora é reconhecida como um dos mais importantes conflitos sociais e fundiários do País. Estima-se que, nas quatro ocupações que a integram – Vitória, Esperança, Rosa Leão e Helena Greco – vivam hoje entre 8 e 9 mil famílias”. O terreno ocupado pertencia a Granja Werneck que em novembro de 2018 fez um acordo para por fim a disputa fundiária “Pelo acordo firmado, a Companhia de Habitação de Minas Gerais (Cohab Minas) ofereceu à Granja Werneck, em permuta, um imóvel de sua propriedade: a Fazenda Marzagão, localizada na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), em Sabará. Em contrapartida, a empresa cedeu à companhia habitacional o terreno que era alvo da ação de reintegração de posse, a Fazenda Werneck, onde vivem cerca de 70% das famílias da Ocupação Izidora”. (Portal Tribunal de Justiça de Minas Gerais. *Acordo Pacífica disputa por imóvel na ocupação Izidora*. Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/acordo-pacifica-disputa-por-imovel-da-ocupacao-izidora.htm#.XqmRjmhKi00>> Acesso 29 de abril de 2020).

“advinda da implantação de obras do PAC<sup>718</sup> e da aplicação do instrumento da operação urbana (espécie de parceria público-privada envolvendo a flexibilização de índices e parâmetros urbanos) em Belo Horizonte”<sup>719</sup>.

No ano de 2015 foi realizado o Seminário de Conflitos Fundiários liderado por diversas comunidades urbanas com respaldo de diversas universidades e entidades da sociedade civil e participações, dentre outras, da arquiteta e urbanista Raquel Rolnik. Ao final do seminário foi elaborada uma minuta do decreto de formação da “Mesa de Diálogo de Minas Gerais” e os responsáveis para debatê-la com o Poder Executivo mineiro.

O então governador mineiro, Fernando Pimentel acolheu o pedido e formalizou em 1 de julho de 2015 a instauração da Mesa de Diálogo de Minas Gerais.

“...a Mesa de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais e outros grupos envolvidos em conflitos socioambientais e fundiários (Mesa de Diálogo) começou seus trabalhos em fevereiro de 2015. Formalmente, no entanto, a Mesa foi instituída pelo Decreto Governamental nº 203, em 1º de julho de 2015, responsável por estabelecer como seria a estrutura da Mesa, seus participantes e os assuntos a serem tratados”<sup>720</sup>.

A Mesa de Diálogo possui como meta “promover debates e negociações com o intuito de prevenir, mediar e solucionar, de forma justa e pacífica, os conflitos em matéria socioambiental e fundiária, mediante a participação dos setores da sociedade civil e do Governo diretamente envolvido”<sup>721</sup>.

Foram positivadas sete diretrizes no Decreto estadual nº 203 de 01 de julho de 2015, diretrizes essas fundamentais para o sucesso na negociação entre os atores envolvidos nos conflitos fundiários urbanos.

- I - preservação do direito à vida e da dignidade humana; II - observância dos direitos sociais à moradia e ao trabalho; III - observância da função social da cidade e da propriedade; IV -

<sup>718</sup> PAC é o Programa de Aceleração do Crescimento lançado em janeiro de 2007 pelo governo federal brasileiro e tinha como objetivo realizar uma série de ações de infraestrutura e políticas públicas para os quatro anos seguintes visando acelerar o crescimento econômico do Brasil.

<sup>719</sup> TROMBINI, Maria Eugenia; MAFRA, Matheus. *Diálogos sobre a Justiça e Conflitos Fundiários Urbanos: Caminhando da Mediação para a Efetivação dos Direitos Humanos*. Curitiba. Terra e Direitos. 2017. p.38.

<sup>720</sup> *Idem*. p. 40.

<sup>721</sup> Trecho do artigo 1º do Decreto Estadual de Minas Gerais nº203 de 01 de julho de 2015. Disponível em: <[http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/146751/caderno\\_1\\_2015-07-02%201.pdf?sequence=1](http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/146751/caderno_1_2015-07-02%201.pdf?sequence=1)> Acesso em 29 de abril de 2014.

realização, a título preferencial, de audiências prévias à adoção de atos executórios em matéria socioambiental e fundiária; V - participação das partes interessadas; VI - envolvimento dos representantes da sociedade civil na composição da solução dos conflitos; e VII - acompanhamento da implementação das soluções pactuadas e das obrigações voluntariamente assumidas pelas partes envolvidas.

O autor desta investigação concorda com a maioria das diretrizes fixadas, mas sente falta de duas diretrizes. (1) Que a ocupação irregular a que se sujeita a Mesa de Diálogo é a que ocorre em imóveis vazios ou com claros sinais de abandono (logo, as ocupações irregulares em imóveis totalmente ou parcialmente ocupados não devem ser objeto da Mesa de Diálogo)<sup>722</sup>; (2) Que os proprietários que não cumprem a função social da propriedade são considerados em mora com a sociedade.

Ademais, não concordamos com o caráter preferencial positivado para a realização de audiências prévias. Em nossa compreensão, a realização de audiências prévias deve ter caráter obrigatório, somente sendo excepcionada por justificativa devidamente pertinente e aceita pelo órgão coordenador.

Quanto à composição da Mesa de Diálogo ela é formada por representantes de 11 órgãos do poder executivo estadual<sup>723</sup>, por representantes da sociedade civil organizada que atuam em conflitos socioambientais e fundiários urbanos e rurais<sup>724</sup>, assim como os integrantes das ocupações,

---

<sup>722</sup> Importante destacar que o autor desta pesquisa fez uma pesquisa empírica que apresentou a seguinte conclusão: “84,7% das ocupações de imóveis ocorreram quando o imóvel estava com claros sinais de abandono ou desocupado e não em decorrência de atos de violência através de alguma disputa com antigos possuidores ou proprietários”, logo ocupações em imóveis ocupados são a exceção e pelo seu caráter infracional não devem ser abrangidas pelas Mesa de Diálogo.

<sup>723</sup> I - representantes do Poder Executivo Estadual: a) Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana – SEDRU –, por intermédio da Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais –COHAB; b) Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA –, por intermédio da Fundação Rural Mineira – RURALMINAS; c) Secretaria de Estado de Governo – SEGOV; d) Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais – SECCRI; e) Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG; f) Secretaria de Estado de Defesa Social - SEDS; g) Secretaria de Estado de Direitos Humanos Participação Social e Cidadania - SEDPAC; h) Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social – SEDESE; i) Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário – SEDA; j) P. Militar do Estado de Minas Gerais – PMMG; e k) Advocacia-Geral do Estado – AGE.

<sup>724</sup> O regimento interno da Mesa de Diálogo possibilita que os seus integrantes possam indicar a participação de outras entidades na negociação dos conflitos.

entidades e outras partes interessadas, inclusive os proprietários dos terrenos em situação de conflito<sup>725</sup>.

Além disso, a Mesa de Diálogo possui, no mínimo, mais seis representantes convidados, sendo eles a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Justiça, o Ministério Público, a Defensoria Pública – todos de Minas Gerais, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, a Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG e a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas<sup>726</sup>.

Deve ser destacado a inovadora inclusão de representantes da UFMG e da PUC Minas na Mesa de Diálogo, o que nos parece um fator positivo para potencializar o diálogo com representantes da academia que possuem mão de obra para a realização de diversos trabalhos empíricos como a pesquisa de campo e a análise conjuntural.

Não obstante a excelente inclusão da UFMG e da PUC Minas, que o autor desta investigação tem receio que o alto número de participantes da Mesa de Negociação de Minas Gerais, especialmente os onze órgãos representantes do Poder Executivo mineiro, possam dificultar a realização de algum consenso e, conseqüentemente, isso dificulta a realização de composições extrajudiciais nos conflitos fundiários<sup>727</sup>.

Quanto às competências da Mesa de Diálogo, o autor desta pesquisa destaca a busca por soluções alternativas de moradia adequada prévias à execução administrativa de desempenho e a apresentação de anteprojetos de lei e outras normas, bem como de políticas públicas relativas à temática<sup>728</sup>.

---

<sup>725</sup> O regimento interno da Mesa de Diálogo abre a possibilidade da participação de pessoas ou entidades que pela sua experiência possam contribuir para o desenvolvimento dos trabalhos.

<sup>726</sup> Eventualmente podem ser convidados outros órgãos da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal, que possam contribuir para o desenvolvimento dos trabalhos.

<sup>727</sup> Nesse sentido: “Normalmente participam cerca de 30 pessoas e no relatório há menção de 20 nomes de entidades; algumas podem ser representadas por mais de um indivíduo, como na categoria “movimentos sociais”. (*Idem*, p. 42).

<sup>728</sup> Art. 4º Compete à Mesa de Diálogo: I - elaborar seu regimento interno e demais normas de organização necessárias à formação e implementação das soluções pactuadas e obrigações voluntariamente assumidas pelas partes envolvidas; II - acompanhar os procedimentos de avaliação da implementação das soluções e obrigações pactuadas e de seus resultados, inclusive mediante a formulação e a mensuração de indicadores de desempenho; III - buscar soluções alternativas de moradia adequada prévias à execução administrativa do despejo; IV - receber a manifestação formal de adesão às obrigações pactuadas; V - debater e propor a revisão dos resultados e da vigência das soluções e obrigações pactuadas; VI - instituir grupos de trabalho para estudos ou tratamento de assuntos correlatos aos seus objetivos; VII - solicitar aos órgãos competentes a prestação de informações fundiárias e fiscais dos imóveis em situação de conflito; VIII - encaminhar ao Poder Público sugestões para a formação do cadastro das



Uma crítica que a Mesa de Diálogo sofreu dos movimentos sociais é que não são todos os conflitos fundiários que são direcionados a ela. Segundo relatos os conflitos fundiários menores eram resolvidos de formas arbitrárias como forma de pressão para um possível consenso nos conflitos fundiários maiores. “Vou despejar essa comunidade menor aqui para dar um recado, vou resolver o problema dessa aqui pra sinalizar mais confiança. Jogavam com as comunidades menores de acordo com o que queriam para a maior”<sup>729</sup>.

Aqui também cabe a crítica feita outrora pelo autor desta investigação sobre os interesses conflitantes quando a coordenação da mediação cabe a algum órgão do Poder Executivo. Entendemos equivocada essa escolha e por isso defendemos que a coordenação atribuída à Defensoria Pública tem maiores chances de ser efetiva, pois ela possui no seu tecido social os atributos necessários para melhor desempenho desta coordenação<sup>730</sup>.

### **3.7.2 –Coordenadoria de Gerenciamento de Crises e Direitos Humanos do Piauí - CGCDH**

Este projeto é diferente de um outro analisado anteriormente em Minas Gerais, pois ele busca uma negociação por meio de um grupo especializado formado por policiais militares do Piauí após a ordem de reintegração ou manutenção de posse, do terreno ocupado, visando que o desfecho da ordem judicial não seja trágico.

Desta forma, não obstante os aplausos que este projeto merece, o mesmo possui seu conteúdo bem mais restrito do que o seu similar em Minas Gerais.

Feitos tais apontamentos é relevante destacar que este projeto decorre da Lei nº 5.457 de 30 de junho de 2005 que criou a Coordenadoria de

---

comunidades localizadas nas ocupações urbanas e rurais; e IX - apresentar sugestões de anteprojetos de lei e outras normas, bem como de políticas públicas relativas à temática deste Decreto.

<sup>729</sup> TROMBINI, Maria Eugenia; MAFRA, Matheus. *Diálogos sobre a Justiça e Conflitos Fundiários Urbanos: Caminhando da Mediação para a Efetivação dos Direitos Humanos*. Curitiba. Terra e Direitos. 2017. p.44.

<sup>730</sup> “Atualmente, as sessões são coordenadas pelo presidente da Seplag, instituição da administração pública estadual que coordena os recursos financeiros utilizados pela Mesa. Nelas são debatidos os possíveis efeitos de uma reintegração, as possibilidades do poder público em ofertar medidas alternativas para os ocupantes, dentre outras questões. Caso ao fim da audiência se note a impossibilidade de um acordo, passa-se a analisar qual a melhor forma de realizar a reintegração da área”. (Idem, p. 44).

Gerenciamento de Crises e Direitos Humanos do Piauí, na estrutura da Polícia Militar do Piauí – CGCDH.

Esta iniciativa “surgiu em grande medida graças ao esforço da tenente-coronel Julia Beatriz. A policial fez pós-graduação em Direitos Humanos e conheceu o Centro de Gerenciamento de Conflitos de Alagoas. A partir de então, e com o apoio de seu capitão, desenhou o formato da mediação no Piauí”<sup>731</sup>.

A CGCDH é um órgão da Polícia Militar do Piauí, possui atuação em todo o estado do Piauí, sendo chefiada por um coordenador nomeado pelo Governador do Estado e possui como finalidades “gerenciar conflitos de maneira pacífica e com garantia dos direitos humanos e sociais das pessoas envolvidas, com o objetivo maior de cumprir a Lei e preservar vidas, bem como disseminar a política dos direitos humanos no âmbito interno e externo da Corporação”<sup>732</sup>.

Como é possível constatar, no objeto da CGCDH ela não é específica para solução pacífica de conflitos fundiários, mas sim para todo e qualquer conflito ocorrido no estado do Piauí que envolva risco aos direitos humanos, assim, abrange os conflitos fundiários implicitamente.

Foram fixadas 12 competências para o CGCDH realizar as suas atribuições de fiscalização e promoção de direitos humanos. O autor desta investigação entende que das competências três delas merecem destaque: (1) Coordenar e implantar as ações de programas no que se referir a políticas de Gerenciamento de Crises e Direitos Humanos elaborando diretrizes, projetos e atividades gerais para o atendimento dos objetivos da Coordenadoria; (2) Promover a disseminação da filosofia dos Direitos Humanos, desenvolvendo propostas de regularização, projetos e atividades relacionadas à Coordenadoria; e (3) Criar mecanismos de atuação em sua estrutura que visem, dentre outros aspectos, dar sustentação técnica, metodológica, educacional e estratégica aos programas, projetos e atividades gerais da Coordenadoria, promovendo palestras, capacitação e seminários junto ao público interno e externo<sup>733</sup>.

---

<sup>731</sup> *Idem*, p. 102.

<sup>732</sup> Trecho do artigo nº 1 da Lei ordinária estadual do Piauí nº 5457 de 30 de junho de 2005.

<sup>733</sup> Apenas para a finalidade de conhecimento as demais competências do CGCDH são: Art. 2º Compete à CGCDH, Coordenadoria de Gerenciamento de Crises e Direitos Humanos, além do que vier a ser prescrito em regulamento: I - Assessorar o Comandante Geral da Corporação supervisionando, orientando e fiscalizando as atividades inerentes o Gerenciamento de Crises e Direitos Humanos no âmbito da PMPI; (...) III - Exercer o controle do Gerenciamento de Crises em conflitos, nos casos em que exijam a pronta intervenção policial militar; (...) V - Receber e apurar denúncias de violação dos Direitos Humanos dentro da Corporação, elaborando estudos sobre

Conforme relatado na pesquisa empírica realizada por Trombini e Mafra, “Os policiais da Coordenadoria que recebem treinamento específico para trabalhar no centro começam a atuar depois da expedição da ordem de despejo. A partir de então, a equipe se dirige até o local, desenvolvendo um trabalho de análise da ocupação, articulação com as demais autoridades competentes e diálogos com a comunidade, de modo que a ordem seja cumprida sem danos à população”<sup>734</sup>.

A CGCDH é composta por um Coordenador e um Coordenador-Adjunto, assim como três divisões, sendo elas a administrativa, a de Direitos Humanos e a de Gerenciamento de Crises.

Por fim, a idealizadora do projeto, Tenente-Coronel Julia Beatriz, destacou que existe certa “limitação da experiência o fato de estar muito atrelada a sua pessoa, e que a baixa institucionalidade pode sujeitar o espaço a manobras políticas, comprometendo o centro”<sup>735</sup>.

Cumprir destacar dois pontos deste inovador projeto que merecem atenção pelo autor desta investigação: O primeiro é que o belo trabalho realizado pela CGCDH foi idealizado por uma única pessoa, Tenente-Coronel Julia Beatriz, e viabilizado por um único órgão, Polícia Militar do Piauí. Logo, tais dados demonstram que é viável a tese defendida pelo autor desta pesquisa de que um projeto conduzido pela Defensoria Pública é capaz de ter resultados exitosos, ainda mais porque a Defensoria Pública é uma instituição bem mais estruturada, diversificada e plural que a Polícia Militar para atuar na mediação dos conflitos fundiários e porque possui maior identificação com os ideais dos cidadãos que ocupam imóveis irregularmente, que é a efetividade máxima do

---

o estado moral da tropa e suas causas, bem como sobre o nível de aceitabilidade das atuações operacionais da Corporação pela sociedade civil; VI - Atender todos os policiais militares que, porventura, sentirem que seus direitos estejam sendo violados; VII - Expedir provimentos relacionados às atividades e atribuições do órgão, acompanhando a evolução técnica e doutrinária dos assuntos relacionados ao tema Gerenciamento de Crises e Direitos Humanos, buscando sempre a atualização e aprimoramento; (...)IX - Definir procedimentos gerais e específicos para efetivação de convênios com entes públicos e privados, bem como a formação de parcerias, patrocínios e doações com a sociedade civil e iniciativa privada; X - Prestar apoio a qualquer outro órgão da Corporação em assuntos relacionados à Coordenadoria, com auxílio técnico especializado; XI - Adotar, de ofício ou mediante provocação, as providências necessárias ao atendimento dos objetivos da Coordenadoria; XII - Constituir Núcleos de Gerenciamento de Crises e Direitos Humanos nas Unidades, de acordo com a necessidade, procurando atender à demanda dos serviços.

<sup>734</sup>*Idem*, p. 103.

<sup>735</sup>*Idem*, p. 104.

direito social de moradia. E, segundo, a necessidade de que o projeto tenha caráter institucional e não pessoal, ou seja, algo que se torne atribuição de todas as Defensorias Públicas no país e não apenas um projeto idealizado, por exemplo, por um Defensor-Geral para aplicar no seu mandato.

### 3.7.3 - Grupo de Apoio as Ordens de Reintegração de Posse – GAORP

Para se falar do GAORP é necessário, antes, dispor sobre a reintegração de posse ocorrida em janeiro de 2012 na comunidade do Pinheirinho, situada no bairro Campo dos Alemães, zona sul do município de São José dos Campos, estado de São Paulo.

A ocupação ocorreu em um terreno pertencente à empresa Selecta do empresário Naji Nahas, que faliu em 1990. Após a falência o imóvel ficou abandonado até que em 2004, aproximadamente, 300 famílias ocuparam o terreno para fins de moradia.

Em janeiro de 2012, após um desencontro de ordens judiciais entre a justiça estadual paulista e a justiça federal<sup>736</sup>, foi feita uma desocupação violenta, truculenta, que repercutiu nacionalmente e internacionalmente como uma operação desastrosa da Polícia Militar<sup>737</sup>.

O espantoso contingente de policiais militares para realizar a desocupação, aproximadamente 1,8 mil, somado ao apoio de 2 helicópteros demonstrou que a desocupação a ser realizada à força poderia acarretar uma tragédia de dimensões internacionais.

“A operação da polícia teve início às 6h deste domingo, com 1,8 mil homens e 2 helicópteros. Até as 16h desta tarde, 17 pessoas foram presas. A PM informou que por volta das 8h, os moradores atearam fogo nos acessos da ocupação para dificultar a entrada dos policiais.

---

<sup>736</sup> A Justiça federal reconheceu o interesse da União na desocupação da comunidade de Pinheirinho, por esta razão determinou a suspensão da desocupação no dia 20 de janeiro de 2012. Entretanto, a justiça estadual ignorou tal decisão e manteve a reintegração de posse que posteriormente foi legitimada por uma liminar no Superior Tribunal de Justiça algumas horas antes de iniciar a desocupação que ocorreu no dia 22 de janeiro de 2020.

<sup>737</sup> Nesse sentido foi a matéria jornalística da Folha de São Paulo no dia seguinte a desocupação. “A polícia Militar chegou ao local por volta das 6h. A ação conta com o apoio da tripa de choque, de helicópteros e de PMs da cidade de São Paulo. Segundo a polícia, os moradores montaram barricadas e estão resistindo à ação. As famílias afirmam que os policiais usaram balas de borracha e gás de pimenta...” (Folha de São Paulo. *Reintegração de Posse deixa um ferido em São José dos Campos*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2012/01/1037851-reintegracao-de-posse-deixa-um-ferido-em-sao-jose-dos-campos.shtml>> Acesso em 30 de abril de 2020).

Para vencer a resistência, a polícia usou bombas de gás lacrimogêneo e balas de borracha. Por volta das 11h30, os moradores começaram a queimar seis veículos. Entre os carros estavam um pertencente a uma prestadora de serviços telefônicos e outro da TV Vanguarda, afiliada da TV Globo<sup>738</sup>.

Felizmente a desastrada e truculenta desocupação da Comunidade de Pinheirinho que acarretou flagrantes violações de Direitos Humanos, não acarretou em uma tragédia, mas, diante desse episódio, o Tribunal de Justiça de São Paulo decidiu que precisava criar algum órgão para buscar a mediação dos conflitos fundiários urbanos e, assim, evitar que operações truculentas como a da comunidade do Pinheirinho se repetissem<sup>739</sup>.

Em setembro de 2014 outra desastrosa desocupação ocorreu no estado de São Paulo. O prédio que abrigava o Hotel Aquarius, no centro de São Paulo, foi ocupado seis meses antes por aproximadamente 200 famílias conduzidas pelo movimento Frente de Luta por Moradia<sup>740</sup>.

O imóvel ocupado estava com claros sinais de abandono, entretanto, mesmo sem honrar os mais mezinhos ditames da função social da propriedade, o Poder Judiciário paulista determinou a ordem de reintegração de posse do imóvel a pedido do dono do imóvel<sup>741</sup>.

Sem um canal efetivo de diálogo com os moradores, a ordem de reintegração de posse acarretou diversos atos de violência e vandalismo, pois determinou a retirada de cerca de 800 pessoas, entre idosos e crianças que não

---

<sup>738</sup> IG, portal. - último segundo. *PM cumpre reintegração de posse em São José dos Campos*. Disponível em: <https://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/sp/pm-cumpre-reintegracao-de-posse-em-sao-jose-dos-campos/n1597591441505.html> Acesso em 30 de abril de 2020.

<sup>739</sup> TROMBINI, Maria Eugenia; MAFRA, Matheus. *Diálogos sobre a Justiça e Conflitos Fundiários Urbanos: Caminhando da Mediação para a Efetivação dos Direitos Humanos*. Curitiba. Terra e Direitos. 2017. p.20.

<sup>740</sup> G1, portal. *Reintegração de Posse em prédio de antigo hotel em São Paulo*. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/09/entenda-reintegracao-de-posse-em-predio-de-antigo-hotel-em-sao-paulo.html> Acesso em 30 de abril de 2020.

<sup>741</sup> O autor desta investigação no Livro *Ações Possessórias* defende que o proprietário do imóvel que não cumpre as obrigações relacionadas a função social da propriedade, positivadas no artigo 182 da Constituição Federal, assim como no artigo 5 e seguintes do Estatuto da Cidade não faz jus ao deferimento do pedido liminar de reintegração de posse como ocorreu no caso concreto.

tinham moradia<sup>742</sup>, para que o imóvel, que estava há anos desocupado, fosse preservado para a especulação imobiliária<sup>743</sup>.

Assim como o ocorrido na desocupação da comunidade do Pinheirinho, esta desocupação demonstrou que o Tribunal de Justiça de São Paulo precisava agir para ter mais habilidade na condução desses conflitos fundiários urbanos.

Em um cenário de milhares de conflitos fundiários tramitando na justiça paulista e de diversos casos com desfechos desastrosos, foi criada, no dia 11 de novembro de 2014, através da Portaria nº 9.102/2014 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse – GAORP, coordenado pelo gabinete de Planejamento e Gerenciamento de Riscos e Crises do TJSP composto por membros do Governo Federal, Estadual e Municipal<sup>744</sup>.

O GAORP tinha previsão de um representante do nível federal, oito representantes do nível estadual e seis representantes do nível municipal da capital de São Paulo, ressaltando o fato que a portaria de instituição já identificava todos os seus integrantes, especificando os nomes e cargos de cada um deles, e ressaltava ser viável convidar representantes de outras esferas de

---

<sup>742</sup> É interessante destacar que a Prefeitura de São Paulo publicou um decreto de interesse social manifestando a vontade de desapropriar o imóvel, para posteriormente reformá-lo e destiná-lo a moradia popular. Entretanto, por razões que o autor desta investigação não conseguiu comprovar houve a desistência da desapropriação. Nós acreditamos que o alto preço solicitado pelos donos do imóvel desestimulou a concretização da desapropriação pela Prefeitura de São Paulo. Dois fatos devem ser destacados, o primeiro é que a intensão frustrada da Prefeitura de São Paulo, ou seja, de desapropriar um imóvel abandonado, requalifica-lo e destiná-lo a moradia popular se assemelha com uma das propostas desta pesquisa e segundo que o autor desta pesquisa no Livro *Ações Possessórias* defende que o preço a ser pago por um imóvel que não cumpre as funções sociais da propriedade deve ser abaixo do valor de mercado como forma de punir o proprietário pela sua inércia urbanística. Assim, caso isso tivesse sido efetivado não teria ocorrido a recusa da desapropriação em razão do preço do imóvel.

<sup>743</sup> Nesse sentido: “Embora a Secretaria de Habitação informe já ter desistido da desapropriação, Marta diz que os irmãos não colocaram o imóvel à venda porque ainda aguardam que o município pague pelo prédio. A secretaria afirma que já foi enviado processo interno à prefeitura para revogação do Decreto de Interesse Social aberto em 2012, sem informar qual o valor considerado inviável. O processo judicial sobre o assunto continua em tramitação na 5ª Vara de Fazenda Pública”.

<sup>744</sup> Nesse sentido: “O número expressivo de reintegrações de posse para as quais se demandava auxílio de força policial não aparece apenas no ato normativo de criação do grupo, mas também em dados estatísticos. Segundo entrevista do então presidente do TJSP, em julho de 2015 havia em curso no estado mais de 160 mil ações que versavam sobre conflitos fundiários, das quais 35 mil corriam na capital”. (TROMBINI, Maria Eugenia; MAFRA, Matheus. *Diálogos sobre a Justiça e Conflitos Fundiários Urbanos: Caminhando da Mediação para a Efetivação dos Direitos Humanos*. Curitiba. Terra e Direitos. 2017. p.20).

governo e especialistas para discutir temas específicos, afetos às suas finalidades precípuas<sup>745</sup>.

O GAORP tem a “atribuição de acompanhar as ordens judiciais de reintegração de posse caracterizadas como de alta complexidade, seja em relação ao número de pessoas envolvidas, local ocupado e outras circunstâncias a serem ponderadas, servindo como espaço interinstitucional de produção de soluções consensuais e/ou menos onerosas possíveis às partes envolvidas, com efetivo apoio a estar oferecido”<sup>746</sup>.

Basicamente o GAORP tinha como finalidade atuar nos processos possessórios após o deferimento das liminares pelos juízes competentes, mas que estivessem “sem a eminência de cumprimento da liminar”, ou seja, visavam atuar onde existissem problemas de cumprimento de liminares em ações possessórias de alta complexidade<sup>747</sup>.

Sem explicações claras o Ministério Público e a Defensoria Pública não foram originalmente incluídos como representantes do GAORP, demonstrando, assim, um descompasso do TJSP com a representatividade dos movimentos sociais que devem ser protegidos pela Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* e fiscalizados pelo Ministério Público como *custos legis*<sup>748</sup>.

---

<sup>745</sup> Os representantes de GAORP são das seguintes esferas da federação e órgãos: Nível Federal: I – Um representante do Ministério da Justiça; NÍVEL ESTADUAL: I – Um representante da Secretaria da Casa Civil do Governo do Estado de São Paulo; II – Um representante da Secretaria de Segurança Pública; III – Um representante do Comando Geral da Polícia Militar do Estado de São Paulo; IV – Um representante da Delegacia Geral de Polícia; V – Um representante da Secretaria da Habitação; VI – Um representante da Secretaria de Desenvolvimento Social; VII – Um representante da Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania; VIII – Um representante da Defesa Civil do Estado de São Paulo; NÍVEL MUNICIPAL DA CAPITAL: I - Um representante da Secretaria Municipal de Governo; II – Um representante da Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos; III – Um representante da Procuradoria Geral do Município; IV – Um representante da Procuradoria Geral do Município; V – Um representante da Secretaria Municipal da Habitação; VI – Um representante da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras.

<sup>746</sup> Trecho da redação do artigo 3º da Resolução 9.102/14 (Brasil, Tribunal de Justiça de São Paulo. Diário da Justiça de São Paulo, ano VIII, edição 1773, São Paulo. *Portaria 9.102 de 11 de novembro de 2014*. Disponível em: <<https://dje.tjsp.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=9&nuDiario=1773&cdCaderno=10&nuSeqpagina=1>> Acesso 30 de abril de 2020).

<sup>747</sup> SPENGLER, Fabiana Marlon; VANIN, Fábio Scopel. *Os conflitos fundiários urbanos no processo judicial: Possibilidades de aplicação dos meios alternativos para a solução de controvérsias*. Revista de Direito da Cidade. vol. 10, nº 4. p. 2801.

<sup>748</sup> No capítulo IV desta pesquisa a temática de *custos vulnerabilis* realizado pela Defensoria Pública já foi intensamente aprofundado. Assim, neste momento da pesquisa não cabe apresentar nenhuma contribuição adicional.

Posteriormente o GAORP foi reformulado pela Portaria 9.138 de 31 de março de 2015 que modificou parcialmente sua composição<sup>749</sup> e determinou que “O GAORP atuará, mediante solicitação do magistrado da causa, em reintegrações de posse de alta complexidade, seja em relação ao número de pessoas envolvidas, local ocupado e outras circunstâncias a serem ponderadas pelo magistrado, em hipóteses nas quais, a seu critério e avaliação, perceba a dificuldade exacerbada no cumprimento da ordem judicial”<sup>750</sup>.

Outra mudança salutar do GAORP foi a expansão da sua finalidade, pois na portaria de instituição o GAORP possuía atribuição somente visando o acompanhamento de ordens judiciais de reintegração de posse de alta complexidade. Com a reformulação produzida pela Portaria 9.138/15, o GAORP adquiriu duas outras finalidades dispostas no seu artigo 3º relacionadas à produção de soluções consensuais e estimulando a conciliação entre as partes<sup>751</sup>.

Posteriormente, corrigindo um grande equívoco, o Tribunal de Justiça de São Paulo, através da Portaria 9.272 de 11 de março de 2016, incluiu como representantes do GAORP os membros do Ministério Público e da Defensoria Pública<sup>752</sup>.

Entretanto, além da tardia incorporação da Defensoria Pública no GAORP, entendemos que tal inclusão foi demasiadamente comedida e sem atribuir relevantes atribuições à Defensoria Pública, o que, para o autor desta

---

<sup>749</sup> Ocorre a inclusão de um representante do Ministério das Cidades no âmbito federal, além de diversas outras modificações na composição do GAORP.

<sup>750</sup> Brasil, Tribunal de Justiça de São Paulo. Diário da Justiça de São Paulo, ano VIII, edição 1857, São Paulo. *Portaria 9.138 de 31 de março de 2015*. Disponível em: <<https://dje.tjsp.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=9&nuDiario=1857&cdCaderno=10&nuSeqpagina=1>> p. 6-7. Acesso 01 de maio de 2020.

<sup>751</sup> “Art. 3º As atribuições do GAORP são I – acompanhar as ordens judiciais de reintegração de posse de alta complexidade, no Estado de São Paulo, assim como definidas no caput do artigo 2º, mediante solicitação formal, encaminhada por meio de correio eletrônico ([crise@tjsp.jus.br](mailto:crise@tjsp.jus.br)); II – servir de espaço interinstitucional de produção de ideias e soluções consensuais; III – reunir seus integrantes, objetivando, inicialmente, a conciliação entre as partes, e não havendo esta, obter daqueles providências específicas que visem amenizar as consequências da reintegração”.

<sup>752</sup> “Art. 2º - O GAORP será composto pelo Juiz Assessor da Presidência designado para assuntos de Segurança Pública, que o coordenará, membros do Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública do Estado e por representantes convidados das esferas Federal, Estadual e Municipal, indicados por seus respectivos órgãos, que serão designados por portaria específica”. (Brasil. Tribunal de Justiça de São Paulo. Diário de Justiça de São Paulo, ano IX, edição 2074, São Paulo. *Portaria nº 9.272 de 11 de março de 2016*. Disponível em: <<https://dje.tjsp.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=10&nuDiario=2074&cdCaderno=10&nuSeqpagina=1>> Acesso em 30 de abril de 2020).



investigação, é um ato equivocados, pois nenhum órgão público no ordenamento jurídico nacional possui melhor sinergia com os movimentos sociais fundiários pela busca por moradia digna do que a Defensoria Pública.

De acordo com as portarias do TJSP o GAORP atua quando o juiz natural do processo fundiário entende a necessidade da sua presença para tentar conciliar as partes e, principalmente, para acompanhar o desfecho das ordens de reintegração e manutenção de posse que possuem alto risco de não serem cumpridas<sup>753</sup>.

Conforme ressaltado através da reformulação obtida pela Portaria 9.138/15, o GAORP adquiriu competências relacionadas à solução alternativa de conflitos e à busca pela conciliação das partes.

Entretanto, relatos colhidos por Trombine e Maфра em pesquisa junto ao GAORP demonstram que, no caso concreto, a busca pela solução alternativa não funciona e que o GAORP atua efetivamente no acompanhamento das decisões de reintegração de posse para evitar conflitos fundiários violentos.

Nesse sentido.

...Perguntado sobre as sessões, Toni destacou “que o microfone passa por todo mundo, mas ninguém apresenta uma solução”. Disse ser o primeiro a falar na reunião, passando-se em seguida para o MP. Se nenhuma alternativa é alcançada, se direciona ao representante da PM para estabelecer como se dará a reintegração. Livia, por sua vez, afirmou: “Quando a gente vai para uma sessão do Gaorp a gente vê como é difícil mandar um caso para lá”. Justifica dizendo: “Eles fazem um negócio megalomaniaco e não tem necessidade de ser um negócio megalomaniaco. Pode ser uma reunião numa sala que nem esta, com as pessoas que decidem na mesa, não precisa fazer um negócio daquele”. Continua narrando o atual funcionamento das sessões e o grau de complexidade nos seguintes termos: “Aí se desloca um monte de gente dos órgãos, a assistência social pra falar que disponibiliza albergue e a estrutura do CRAS para fazer cadastramento das famílias em programa de assistência. A prefeitura às vezes para falar que não tem nada para oferecer, o governo do estado para falar que não tem nada para oferecer. A Polícia Militar para falar que vai cumprir a ordem judicial...”<sup>754</sup>

Do trecho relatado por pessoas que efetivamente participaram das reuniões do GAORP, o autor desta investigação destaca a inefetividade das

---

<sup>753</sup> SPENGLER, Fabiana Marlon; VANIN, Fábio Scopel. *Os conflitos fundiários urbanos no processo judicial: Possibilidades de aplicação dos meios alternativos para a solução de controvérsias*. Revista de Direito da Cidade. vol. 10, nº 4. p. 2804-2805.

<sup>754</sup>TROMBINI, Maria Eugenia; MAFRA, Matheus. *Diálogos sobre a Justiça e Conflitos Fundiários Urbanos: Caminhando da Mediação para a Efetivação dos Direitos Humanos*. Curitiba. Terra e Direitos. 2017. p.26.

práticas de mediação ou da busca por uma solução alternativa ao simples cumprimento da demanda, já que regularmente nas reuniões a Prefeitura de São Paulo não tinha nada a oferecer, assim como o Governo do Estado de São Paulo, sobrando então à Polícia Militar se preparar para realizar a reintegração de posse.

Notoriamente a iniciativa do GAORP é louvável e digna de aplausos, entretanto acreditamos que uma iniciativa desse patamar deveria ser conduzida pela Defensoria Pública, por ser ela uma instituição que possui dentro do seu tecido social as veias de proteção das pessoas mais vulneráveis neste conflito, que são as pessoas que ocuparam irregularmente imóveis vazios ou com claros sinais de abandono – regra absoluta e, concomitantemente, por possuir representatividade com os demais atores do sistema de justiça e estrutura para negociar com o Poder Executivo e com os proprietários de terras<sup>755</sup>.

Desta forma, o autor desta pesquisa defende que a taxa de êxito em transformar conflitos fundiários urbanos em bons acordos para as partes seria muito superior do que as taxas de sucesso atualmente obtidas sem a condução da Defensoria Pública.

#### **3.7.4 - Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de Porto Alegre**

Em março de 2015 foi instalado um Grupo de Trabalho, em regime de exceção, vinculado à Corregedoria do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, com o objetivo de analisar a necessidade e a viabilidade de se constituir ou não uma vara específica para tratar de questões fundiárias no estado<sup>756</sup>.

Este Grupo de Trabalho concluiu que antes de se criar uma vara especializada em questões fundiários, era necessário elaborar um amplo espaço

---

<sup>755</sup> Importante destacar que não estamos negando que os representantes do GAORP se esforçassem para obter uma solução alternativa ao simples cumprimento da medida limar de reintegração de posse, mas acreditamos que seus condutores por não estarem próximos ao dia a dia desses conflitos, sob o ângulo do vulnerável, tem menores chances de ter sucesso em mediar todas as partes. Ressaltamos ainda que não basta boa vontade da equipe da Defensoria Pública para ter sucesso nesta empreitada, mas sim instrumentos para efetiva-la. Algo que será detalhadamente desenhado nos tópicos seguintes desta pesquisa.

<sup>756</sup> TROMBINI, Maria Eugenia; MAFRA, Matheus. *Diálogos sobre a Justiça e Conflitos Fundiários Urbanos: Caminhando da Mediação para a Efetivação dos Direitos Humanos*. Curitiba. Terra e Direitos. 2017. p.30.

de debate entre os atores relacionados aos conflitos fundiários, visando a mediação e a conciliação das partes.

Buscando otimizar recursos, infraestrutura e experiência, o Grupo de Trabalho decidiu utilizar o já existente Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de Porto Alegre para criar este projeto-piloto adotando certas particularidades na condução dos conflitos de terra para seu sucesso.

Em Porto Alegre, na época, existiam 13 processos de reintegração de posse que aguardavam o cumprimento da medida e o Grupo de Trabalho se focou em buscar a conciliação e a mediação desses processos para evitar o cumprimento das desocupações, especialmente as de forma hostil<sup>757</sup>.

Em junho de 2015 ocorreu a primeira atividade deste projeto-piloto por meio de uma audiência de mediação entre a empresa Habitasul e diversos cidadãos que ocuparam irregularmente um terreno da zona norte de Porto Alegre.

A coordenadora do CEJUSC, magistrada Geneci Ribeiro de Campos, destacou que a principal finalidade deste projeto-piloto é “propiciar a conciliação através de audiências, chamando as partes diretamente envolvidas no conflito e demais órgãos interessados. Nosso objetivo é estabelecer um diálogo”<sup>758</sup>.

A primeira audiência realizada pelo CEJUSC fugiu à formalidade de uma audiência típica do Poder Judiciário, buscando novas formas de agir para tentar obter resultados diferentes. Nesta audiência participaram ativamente, através de uma mesa redonda, os representantes da Habitasul, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Associação de Moradores. Além disso, foi dada a palavra aos representantes do Governo do Estado, da Prefeitura Municipal e de

---

<sup>757</sup> Nesse sentido: “Em função disso, foi criado um grupo de trabalho, por meio de regime de exceção, no qual foram incluídos processos para encaminhamento de possível conciliação entre as partes. Os processos escolhidos, em sua totalidade, continham decisão com determinação de reintegração da posse, com mandados já encaminhados pelos juízos competentes à BM para cumprimento”. (Portal Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Após sucesso do projeto piloto de mediação e conciliação de conflitos fundiários. Disponível em: <<http://www.defensoria.rs.def.br/apos-sucesso-do-projeto-piloto-de-mediacao-e-conciliacao-de-conflitos-fundiarios-grupo-interinstitucional-decide-torna-lo-per/>> Acesso: 04 de maio de 2020).

<sup>758</sup>ZERO HORA. *Judiciário instala projeto piloto de reintegração de posse em Porto Alegre*. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2015/06/judiciario-instala-projeto-piloto-para-conciliar-processos-de-reintegracao-de-posse-em-porto-alegre-4787349.html>> Acesso: 04 de maio de 2020.

entidades de classe relacionadas ao assunto para fazer uso da palavra, caso quisessem<sup>759</sup>.

Motivado com o intuito de especificar cada um dos processos e analisar suas particularidades visando buscar um consenso possível em cada um dos conflitos, “o projeto-piloto, integrado por membros do Poder Judiciário, da Defensoria Pública e do Ministério Público, realizou 41 audiências relativas a 13 processos, envolvendo 1835 famílias moradoras de ocupações irregulares em Porto Alegre”<sup>760</sup>.

No final de 2015, diante do sucesso do Grupo de Trabalho, foram feitas duas recomendações dispostas no Relatório Anual de 2015 do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul<sup>761</sup>; a primeira, visando “a transformação do regime de exceção em projeto, pelo prazo determinado de um ano” e a segunda, para a

---

<sup>759</sup>*Ibidem*.

<sup>760</sup>DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, portal. Após sucesso do projeto piloto de mediação e conciliação de conflitos fundiários. Disponível em: <<http://www.defensoria.rs.def.br/apos-sucesso-do-projeto-piloto-de-mediacao-e-conciliacao-de-conflitos-fundiarios-grupo-interinstitucional-decide-torna-lo-per/>> Acesso: 04 de maio de 2020.

<sup>761</sup>O Relatório anual do TJRS de 2015, na seção da Corregedoria-Geral de Justiça, no tópico de Atenção as Demandas Sociais Estratégicas, no item dos Conflitos Fundiários Urbanos fez o seguinte balanço da sua atual no ano “Por iniciativa da Corregedoria-Geral da Justiça, foi instalado, por intermédio da Portaria n. 002/2015-CGJ, Grupo de Trabalho (GT) Interinstitucional, integrado por representantes do Tribunal de Justiça, do Ministério Público Estadual e da Defensoria Pública Estadual, com participação, nas reuniões, de diversas instituições convidadas, visando ao estudo acerca da Especialização de Vara(s) ou alternativas para o Julgamento de Conflitos Fundiários Urbanos ou Agrários. Por proposta do GT, foi instaurado projeto-piloto, sob a modalidade de regime de exceção, via Edital n. 044/2015-CGJ, prorrogado pelo Edital n. 100/2015, com aproveitamento da estrutura do CEJUSC da Comarca de Porto Alegre para realização de audiências de conciliação e mediação em processos em fase de cumprimento de ordem de reintegração de posse e relacionados com situações identificadas como de litígios coletivos, envolvendo conflitos fundiários urbanos, com a participação do Ministério Público Estadual e da Defensoria Pública Estadual. O regime de exceção apresentou ótimos resultados, aproximando as partes, viabilizando acordos. Em dezembro ocorreu a reunião de encerramento do Grupo de Trabalho, deliberando-se pelo encaminhamento das seguintes proposições finais: (a) a transformação do regime de exceção em projeto, pelo prazo determinado de 1 ano, para atendimento de processos da Capital, relacionados com situações identificadas como de litígios coletivos próprios de conflitos fundiários urbanos, mantido o aproveitamento da estrutura do CEJUSC e com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública; (b) pela constituição de um Comitê Interinstitucional, com composição mais ampla que a do GT, para ampliação da discussão da matéria relacionada aos conflitos fundiários urbanos, bem como para o acompanhamento dos resultados do projeto a ser instaurado, com a participação do TJRS, Ministério Público, Defensoria Pública, e também – para os que deverão ser convidados – da Procuradoria-Geral do Estado, Procuradoria-Geral do Município, Ordem dos Advogados do Brasil, Brigada Militar, Departamento Municipal de Habitação, Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação do Estado.(BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *Relatório anual de 2015*. Corregedoria-Geral de Justiça. p.13-14. Disponível em: <[https://www.tjrs.jus.br/site/administracao/prestacao\\_de\\_contas/relatorio\\_anual/2015/RA\\_2015\\_TJRGS/pdf/Relatorio\\_2015\\_07\\_Corregedoria\\_Geral\\_da\\_Justica.pdf](https://www.tjrs.jus.br/site/administracao/prestacao_de_contas/relatorio_anual/2015/RA_2015_TJRGS/pdf/Relatorio_2015_07_Corregedoria_Geral_da_Justica.pdf)> Acesso em 04 de maio de 2020).

constituição de um Comitê Interinstitucional com uma composição mais plural que o Grupo de Trabalho<sup>762</sup>.

Dessa forma, visando efetivar as recomendações do Grupo de Trabalho, foi criado, no dia 28 de abril de 2016 o Comitê Interinstitucional sobre Conflitos Fundiários Urbanos, através do Ato nº 23/2016 CGJ, composto por diversos órgãos do sistema de justiça<sup>763</sup>. Seus principais objetivos são “além de reforçar a efetividade de processos judiciais nesta área, apresentar propostas de ações integradas entre as instituições para o aperfeiçoamento dos serviços públicos relacionados ao direito à moradia”<sup>764</sup>.

A criação do Comitê visou potencializar o debate entre os atores do sistema de justiça com os atores sociais e dar um caráter mais institucional da mediação e da conciliação nos processos relacionados aos conflitos fundiários urbanos em trâmite na capital. “O Comitê tende a ter uma maior capacidade de

---

<sup>762</sup> As duas recomendações do Grupo de Trabalho foram essas: “I) A transformação do regime de exceção em projeto, pelo prazo determinado de um ano, para atendimento de processos da capital, relacionados com situações identificadas como de litígios coletivos próprios de conflitos fundiários urbanos, mantido o aproveitamento da estrutura do Cejusc e com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública; e II) Pela constituição de um Comitê Interinstitucional, com composição mais ampla que a do GT, para ampliação da discussão da matéria relacionada aos conflitos fundiários urbanos, bem como para o acompanhamento dos resultados do projeto a ser instaurado, com a participação do TJ-RS, Ministério Público, Defensoria Pública, e também – deverão ser convidados – a Procuradoria-Geral do Estado, Procuradoria-Geral do Município, Ordem dos Advogados do Brasil, Brigada Militar, Departamento Municipal de Habitação, Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação do Estado.

<sup>763</sup> “Foram convidados a fazer parte deste Comitê representantes do TJRS, do Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública do Estado, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RS), da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre (PGM), da Brigada Militar, da Secretaria de Estado de Obras, Saneamento e Habitação, do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) e da Secretaria Municipal do Meio Ambiente” (Portal Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *Corregedoria de justiça cria comitê para tratar de conflitos fundiários urbanos*. Disponível em: <<https://www.tjrs.jus.br/novo/noticia/corregedoria-geral-da-justica-cria-comite-para-tratar-de-conflitos-fundiarios-urbanos/>> Acesso em 04 de maio de 2020).

<sup>764</sup> O Relatório anual do TJRS de 2015, na seção da Corregedoria-Geral de Justiça, no tópico de Atenção as Demandas Sociais Estratégicas, no item dos Conflitos Fundiários Urbanos fez o seguinte balanço da sua atual no ano “O relatório anual do TA partir do êxito do Grupo de Trabalho acerca da matéria, foi instituído o Comitê Interinstitucional sobre Conflitos Fundiários Urbanos, o qual se reuniu diversas vezes ao longo do ano, inclusive com participação de Juízes de Direito, para conhecimento das atividades realizadas pelo Colegiado. Além disso, foi autorizada a implantação de regime de exceção, na modalidade jurisdição compartilhada, pelo prazo de 1 ano a contar do mês de junho, para dedicação à temática (Edital n. 037/2016-CGJ)” (BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *Relatório anual de 2016*. Corregedoria-Geral de Justiça. p.6. Disponível em: <[https://www.tjrs.jus.br/site/administracao/prestacao\\_de\\_contas/relatorio\\_anual/2016/pdf/RA2016-7-Corregedoria-Geral\\_da\\_Justica.pdf](https://www.tjrs.jus.br/site/administracao/prestacao_de_contas/relatorio_anual/2016/pdf/RA2016-7-Corregedoria-Geral_da_Justica.pdf)> Acesso em 04 de maio de 2020).

análise dos casos, visto que sua composição gera uma visão mais ampla sobre os processos”<sup>765</sup>.

Inicialmente é importante destacar certa imprecisão do CEJUSC, pois foram utilizados os termos conciliação e mediação com imprecisão dos termos técnicos, pois ora o ato normativo que regula o Grupo de Trabalho utiliza o termo conciliação ora utilizava mediação sem diferenciá-los<sup>766</sup>.

A análise dos 13 processos pelo CEJUSC, que resultaram em 41 audiências envolvendo 1835 famílias, são dados objetivos que demonstram a seriedade do projeto. Entretanto, os dados divulgados não comprovam a eficácia das técnicas utilizadas para evitar o cumprimento das ordens de reintegração de posse “seja na qualidade da solução dada ao problema, seja na conclusão do processo judicial de maneira mais célere”<sup>767</sup>.

No ano de 2017 o Comitê interinstitucional sobre Conflitos Fundiários urbanos se reuniu diversas vezes e minutou o Protocolo Interinstitucional para o Cumprimento dos Mandados de Reintegração de Posse<sup>768</sup>.

Em 12 de dezembro de 2018 foi assinado o Protocolo Interinstitucional para o Cumprimento dos Mandados de Reintegração de Posse com a participação do Poder Judiciário gaúcho, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Procuradoria Geral do Estado e de órgãos dos poderes executivos municipal e estadual<sup>769</sup>.

O Protocolo Interinstitucional para o Cumprimento dos Mandados de Reintegração de Posse fixou diretrizes para atuação dos órgãos públicos no cumprimento de mandados judiciais de reintegração de posse visando a

---

<sup>765</sup> TROMBINI, Maria Eugenia; MAFRA, Matheus. *Op. Cit.* p.37.

<sup>766</sup> Esta pesquisa busca retratar a efetividade dos projetos investigados. Logo, apesar da imprecisão na utilização dos meios alternativos de composição de danos entre a conciliação e a mediação pelo CEJUSC, algo relevante, pois o artigo 565 do Código de Processo Civil determina que o procedimento para a tentativa de composição dos conflitos urbanos seja a mediação, entendemos que esta imprecisão possui importância mitigada frente a louvável iniciativa do projeto.

<sup>767</sup> SPENGLER, Fabiana Marlon; VANIN, Fábio Scopel. *Os conflitos fundiários urbanos no processo judicial: Possibilidades de aplicação dos meios alternativos para a solução de controvérsias*. Revista de Direito da Cidade. vol. 10, nº 4. p. 2802.

<sup>768</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *Relatório anual de 2017*. Corregedoria-Geral de Justiça. p.6. Disponível em: <[https://www.tjrs.jus.br/site/administracao/prestacao\\_de\\_contas/relatorio\\_anual/2017/pdf/RA\\_2017-7-Corregedoria-Geral\\_da\\_Justica.pdf](https://www.tjrs.jus.br/site/administracao/prestacao_de_contas/relatorio_anual/2017/pdf/RA_2017-7-Corregedoria-Geral_da_Justica.pdf)> Acesso em 04 de maio de 2020.

<sup>769</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *Relatório anual de 2018*. Corregedoria-Geral de Justiça. p.5. Disponível em: <[https://www.tjrs.jus.br/site/administracao/prestacao\\_de\\_contas/relatorio\\_anual/2018/pdf/RA\\_2018-7-Corregedoria-Geral\\_da\\_Justica.pdf](https://www.tjrs.jus.br/site/administracao/prestacao_de_contas/relatorio_anual/2018/pdf/RA_2018-7-Corregedoria-Geral_da_Justica.pdf)> Acesso em 04 de maio de 2020.

padronização desta forma de intervenção e a compatibilização das ordens judiciais com o respeito aos direitos humanos<sup>770</sup>.

Nesse sentido:

1. a realização, pela Brigada Militar, de reunião preparatória para remoção, com ciência ao juiz do processo no qual foi determinada a reintegração de posse, para a qual sejam convidados representantes de moradores, oficial de justiça, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselho Tutelar, representantes do Poder Executivo e das partes envolvidas;
2. que os participantes da reunião preparatória sejam indicados como pessoas de referência a serem acionadas em qualquer circunstância relacionada ao procedimento de remoção;
3. que as pessoas que ocupam a área objeto da remoção sejam comunicadas, na reunião preparatória, do dia e da hora, a partir da qual a ordem será cumprida;
4. que o cumprimento da remoção não seja iniciado no período noturno;
5. que o cumprimento da remoção seja precedido de comunicação para comparecimento ao Conselho Tutelar, aos órgãos de assistência social municipal e aos serviços de saúde pública;
6. que todos os agentes públicos envolvidos na remoção estejam devidamente identificados pela instituição;
7. que estejam presentes policiais militares do sexo feminino no cumprimento da ordem de reintegração de posse para atendimento de ocupantes mulheres;
8. que sejam respeitadas a integridade física, psíquica e patrimonial dos desalojados<sup>771</sup>.

Além disso, no ano de 2018, “os integrantes do Comitê deliberaram sobre os processos de reintegração de posse em áreas públicas do Município de Porto Alegre, nas quais o Município deseja fazer a regularização das ocupações já consolidadas”<sup>772</sup>.

Após a análise deste projeto-piloto conduzido pela Corregedoria-Geral do TJRS, o autor desta investigação entende pertinente fazer três comentários sobre o seu desenvolvimento e desfecho.

O primeiro comentário é que esta admirável prática tinha como principal motivação arrumar uma viabilidade consensual às ordens de reintegração de posse em vigor no município de Porto Alegre. Logo, sua atuação é restrita à fase

---

<sup>770</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *Protocolo Interinstitucional para o Cumprimento dos Mandados de Reintegração de Posse*. Dezembro de 2018. Disponível em <<https://www.tjrs.jus.br/novo/noticia/acordo-interinstitucional-padroniza-procedimentos-para-reintegracao-de-posse/>> Acesso em 04 de maio de 2020.

<sup>771</sup> *Ibidem*.

<sup>772</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *Relatório anual de 2018*. Corregedoria-Geral de Justiça. p.5. Disponível em: <[https://www.tjrs.jus.br/site/administracao/prestacao\\_de\\_contas/relatorio\\_anual/2018/pdf/RA\\_2018-7-Corregedoria-Geral\\_da\\_Justica.pdf](https://www.tjrs.jus.br/site/administracao/prestacao_de_contas/relatorio_anual/2018/pdf/RA_2018-7-Corregedoria-Geral_da_Justica.pdf)> Acesso em 04 de maio de 2020.

de cumprimento das ordens judiciais. Entendemos que será mais proveitosa a atuação desde o conhecimento público de uma ocupação irregular por um coletivo de pessoas até a fase de cumprimento de eventuais ordens judiciais, pois o maior período de diálogo e acompanhamento das ocupações irregulares tende a produzir maior confiança entre as partes e a busca por uma solução mais pertinente ao caso concreto.

O segundo ponto a ser destacado é que, após mais de 5 anos de atuação, o Grupo de Trabalho - que se transformou em Comitê interinstitucional - produziu tão somente oito recomendações aos órgãos públicos visando padronizar as desocupações sociais. Entendemos que tais recomendações são importantes para evitar desocupações desastradas e até tragédias entre as pessoas envolvidas, mas acreditamos que ao acompanhar todo o desenvolvimento do Grupo de Trabalho, verificamos que sua finalidade se distanciou da busca incessante pela mediação dos conflitos fundiários urbanos para apenas padronizar desocupações fundiárias.

E, terceiro, é sobre a existência desse vazio institucional que o Grupo de Trabalho - que se transformou em Comitê interinstitucional – soube ocupar com grandes méritos. Na análise dos dados dos anos de 2015 e 2016 este projeto trouxe esperança de que os conflitos fundiários urbanos pudessem deixar de ter desfechos judiciais para uma gradual pacificação. Entretanto, essa esperança foi se dissipando ao longo da análise dos dados de 2017, 2018 e 2019. Ao que nos parece este projeto perdeu o fôlego ou sofreu resistência do *status quo*, tendo sido moderado e, infelizmente, reduzido a evitar desfechos trágicos para as desocupações na esteira do que produziu o GAORP em São Paulo.

### **3.7.5 – Centro Judiciário de Solução de Conflitos Fundiários do TJBA**

Seguindo a esteira de outras práticas destacadas pelo autor desta pesquisa, em março de 2019 o Tribunal de Justiça da Bahia inaugurou o Centro Judiciário de Solução de Conflitos Fundiários – CEJUSC Fundiário<sup>773</sup>.

---

<sup>773</sup>O TJBA já havia instituído em 2017 o Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos Possessórios da Região Oeste da Bahia, que funciona em Barreiras (a 858 km de Salvador). Este CEJUSC tem como finalidade “franquear aos cidadãos ou pessoas jurídicas, possuidores e ou proprietários de bens envolvidos em controvérsias que digam respeito a posse de bem imóvel rural nas comarcas situadas na região oeste da Bahia, tendo ou não ingressado em juízo, a possibilidade de obtenção de solução consensual para o litígio, sob a interveniência do Poder



O CEJUSC Fundiário do TJBA não possui exclusividade de conflitos fundiários coletivos, mas sim de todas as demandas relacionadas com a questão fundiária como ações de usucapião, ações possessórias individuais e até ações de inventário.

Para o Desembargador Augusto de Lima Bispo, 1º vice-presidente do TJBA, este “serviço trará relevantes benefícios à comunidade, estimulando a autocomposição e fortalecendo o diálogo comunitário, além de evitar o acúmulo de demandas no Judiciário e oferecer orientações jurídicas. Tudo isso, com o objetivo de promover a paz social, uma das missões do TJBA”<sup>774</sup>.

Gilberto Bahia, Juiz responsável pelo CEJUSC Fundiário, ressaltou que “A regularização das propriedades e a maior clareza a respeito da legitimação fundiária irá impulsionar o crédito, além de oferecer um cenário positivo para a população mais carente, até então sempre insegura em relação ao direito de propriedade dos imóveis em que habitam”<sup>775</sup>.

Apesar de louvável instituição do CEJUSC Fundiário do TJBA, não existem dados disponíveis que comprovam a efetividade desta iniciativa para os conflitos fundiários urbanos, especialmente os de cunho coletivo, que direcionam essa pesquisa.

No entanto, cabe destacar que iniciativas visando a solução extrajudicial de conflitos fundiários estão ocorrendo em diversas partes do país demonstrando que este assunto merece maior atenção do sistema de justiça.

---

Judiciário do Estado da Bahia”. Entretanto, por ser sobre conflitos fundiário rurais o autor desta investigação não fez uma pesquisa sobre esta prática, pois a mesma se encontra fora do objeto desta pesquisa.

<sup>774</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA, portal. *TJBA Inaugura o primeiro Cejusc fundiário*. Disponível em: <<http://www5.tjba.jus.br/portal/tjba-inaugura-primeiro-cejusc-fundiario-nesta-quinta-feira-21/>> Acesso em 04 de maio de 2020.

<sup>775</sup> *Ibidem*.

#### **Capítulo 4 – O DESENHO PROPOSTO POR ESTE TRABALHO PARA QUE A DEFENSORIA PÚBLICA SE TORNE UM RELEVANTE ATOR NA RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS E CONCOMITANTEMENTE INFLUENCIADORA NA ELABORAÇÃO E CONDUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A HABITAÇÃO POPULAR**

O Desenho proposto pelo o autor desta pesquisa é dividido em 2 fases. Na primeira, a Defensoria Pública atuará como condutora de um amplo procedimento de aplicação de métodos consensuais para a resolução dos conflitos fundiários existentes e na segunda atuará como influenciadora na elaboração e condução de políticas públicas voltadas para a habitação popular, seja para verificar a adequada aplicação dos recursos públicos em políticas de habitação popular, seja para se esforçar pela adição de valores orçamentários nas políticas existentes ou para sugerir novas políticas de enfrentamento do problema de efetividade da habitação popular em nossa sociedade.

A Defensoria Pública foi reconhecida pelo constituinte como “instituição permanente” da configuração organizacional nacional; além disso, foi atribuído a ela, prioritariamente, a promoção e defesa dos direitos humanos<sup>776</sup>.

Desta forma, a obtenção de novas atribuições institucionais, como as que o autor desta pesquisa defende, se torna uma vocação constitucional da Defensoria Pública, na qual o constituinte abstratamente consignou, desde que correlacionadas ao exercício do direito fundamental à assistência aos vulneráveis<sup>777</sup>.

---

<sup>776</sup> CRFB de 1988. Artigo 134.

<sup>777</sup> O Assessor técnico do Ministério das Cidades, Arquimedes Belo Paiva, que atua pelo ministério focado no monitoramento dos conflitos fundiários urbanos é categórico ao afirmar que “Hoje, a defensoria é um dos canais mais efetivos para a defesa dessa população. Sempre encaminhamos essas populações para as defensorias”. Dessa forma, é possível constatar a importância de potencializar esta atuação da Defensoria Público, que já vem dando resultados positivos, e que o autor desta investigação busca potencializar em larga escala. (Fonte: CARTA CAPITAL. Denúncias de conflitos fundiários crescem 200% em três anos no Brasil. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/denuncias-de-conflitos-fundiarios-cresceram-200-em-tres-anos/>> Acesso: 01 mar 2020).

#### **4.1 – Fase 01 – Da autocomposição das disputas coletivas de terras através da eventual criação da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública**

Inicialmente é necessário que seja inserido em todas as Defensorias Públicas do nosso país, sejam estaduais, seja distrital, seja federal, um ambiente adequado para ecoar os ventos de uma política institucional de tratamento dos conflitos fundiários.

Ou seja, é necessário que os membros que compõem as Defensorias Públicas tenham ciência de que é hora de atacar este problema e que este problema é de responsabilidade da Defensoria Pública.

Ter consciência dessa responsabilidade e atuar institucionalmente para resolvê-la é definitivamente o primeiro passo para reduzir as consequências geradas pelos conflitos fundiários urbanos em nossa sociedade.

Através deste ambiente será pavimentada a política pública de tratamento de conflitos fundiários visando criar lastro interno para uma atuação externa da Defensoria Pública nas questões fundiárias.

Quando se avalia, por exemplo, a defesa de um hipossuficiente em juízo, logo se conclui que esta é uma atribuição essencial de proteção da Defensoria Pública, assim, em qualquer celeuma envolvendo esse assunto, a instituição irá marcar sua posição.

Essa mesma forma de avaliação deve ocorrer nos conflitos fundiários urbanos, isto é, é necessário que a instituição reconheça que esses conflitos são de sua responsabilidade e que cabe a ela atuar para que eles sejam resolvidos ou, pelo menos, atenuados.

É chegada a hora da Defensoria Pública reconhecer o seu papel de protagonista nos conflitos fundiários, tendo consciência de que esse protagonismo só irá ocorrer de forma efetiva caso seja resultado de uma atuação extrajudicial da instituição onde o procedimento seja conduzido e desenvolvimento pela própria Defensoria Pública.

Este protagonismo só será alcançado através da disseminação interna da cultura de pacificação social dos conflitos fundiários, pois acreditamos que não há como existir outra forma de protagonismo nesses conflitos que não seja via propagação da cultura da pacificação dos conflitos.

Essa disseminação será feita através de um intenso treinamento dos Defensores Públicos, servidores, conciliadores e mediadores institucionais sobre todas as particularidades dos conflitos fundiários, ou seja, das melhores formas de atuação, do conhecimento das práticas bem-sucedidas, do aprendizado com os fracassos de outrora, a fim de criar lastro para o sucesso na pacificação social dos conflitos fundiários.

Nesse sentido, entendemos que os princípios norteadores da política institucional de tratamento dos conflitos fundiários são três: Da Preservação do direito à vida<sup>778</sup> e da dignidade humana<sup>779</sup>; da observância dos direitos sociais à moradia<sup>780</sup> e ao trabalho; e da observância da função social da cidade<sup>781</sup> e da propriedade<sup>782</sup>.

A inclusão do princípio do direito à vida e à dignidade humana como principal princípio norteador da política institucional de tratamento dos conflitos fundiários ocorreu, pois para nossa Constituição Federal nada é mais importante que a proteção à vida e à dignidade da pessoa humana e, nos conflitos fundiários, tanto a vida quanto a dignidade humana estão sob ameaça, por isso cabe a Defensoria Pública agir para a proteção desses princípios e dos valores correlacionados a eles.

Como segundo princípio da política institucional de tratamento dos conflitos fundiários positivamos o princípio da observância dos direitos sociais à

---

<sup>778</sup> O Direito à vida foi positivado como Direito Fundamental do ser humano no caput do artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

<sup>779</sup> A Dignidade da Pessoa Humana é considerado o fundamento basilar da república e foi positivado no inciso III do artigo 1º da Constituição Federal de 1988.

<sup>780</sup> Os direitos sociais da moradia e do trabalho estão elencados no caput do artigo 6º da Constituição Federal de 1988.

<sup>781</sup> “A função social da cidade é conceito constitucional consignado como norma programática a ser instituída pelos municípios brasileiros. A degradação do meio ambiente urbano é tão preocupante quanto à poluição de qualquer recurso esgotável, eis que influencia diretamente no bem-estar da população. Isso sem dizer que os espaços urbanos se congestionam devido a interesses diversos que nem sempre correspondem aos anseios dos munícipes e que, até mesmo, vão de encontro a medidas consideradas salutares em prol da população. Tanto no Brasil como na maior parte do globo, mais da metade da população vive em cidades. Não faltam normas em prol da proteção e medidas gerais com esse objetivo. É aí que reside o núcleo central de discussão deste trabalho: a função social da cidade em face dos institutos jurídicos existentes para coibir a degradação urbana que grassa nas urbes brasileiras”. In. SALEME, Edson Ricardo. Parâmetros sobre a função social da cidade. Artigo publicado no XIV congresso do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. p.1.

<sup>782</sup> “O princípio da função social da propriedade tem abrangência que extrapola a interpretação legal e atinge patamares de proteção ambiental, bem como relacionadas ao meio ambiente urbano. Talvez este seja o principal mister do plano diretor, qual seja, circunscrever em suas linhas o que seja primordial ao município e o que atende às peculiaridades de sua realidade voltada ao princípio da função social retro indicado”. *Idem*, p.2.

moradia e ao trabalho, pois a efetividade do direito social à moradia e ao trabalho é o ponto de partida para uma sociedade mais justa, pois todos, para viver, precisam morar em algum lugar e, para sobreviver com dignidade, precisam trabalhar para constituir renda e arcar com seus custos de sobrevivência.

Por fim, o princípio da observância da função social da cidade e da propriedade é fundamental, pois os deveres impostos pelo Poder Constituinte ao proprietário devem ser cumpridos para que possamos ter uma melhor distribuição melhor dos imóveis em nossa sociedade e, conseqüentemente, construir uma cidade mais justa, mais acessível e mais tolerante com os grupos vulneráveis.

Assim, a união dos três princípios que compõem a política institucional de tratamento dos conflitos fundiários forma o tripé (viver + morar + decência), pois para termos a dignidade que todos os seres humanos fazem jus precisamos viver em uma moradia decente.

Como ponto subsequente à concepção da política institucional de tratamento dos conflitos fundiários sugerimos a instituição da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários Urbanos da Defensoria Pública como instrumento conduzido pela Defensoria Pública, visando compor as partes relacionadas às ocupações irregulares coletivas através da utilização de todos os métodos e soluções consensuais existentes, visando o melhor desfecho possível aos conflitos fundiários existentes.

Compete à Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários Urbanos da Defensoria Pública realizar todos os procedimentos necessários para a autocomposição de litígios fundiários coletivos e à pacificação social por meio da conciliação e da mediação e de outras formas de autocomposição que efetivem a pacificação social do conflito.

A Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública possui dez diretrizes que foram desenhadas pela união das práticas bem sucedidas colhidas nos projetos de autocomposição fundiária realizados outrora, que foram apresentados no capítulo anterior, conjuntamente com bases norteadoras adquiridas por essa pesquisa ao longo da investigação deste tema, buscando, assim, aprimorar as práticas já utilizadas e, com isso, pavimentar uma ampla aplicação de métodos consensuais para a efetividade na composição dos conflitos fundiários urbanos.

Das práticas analisadas, a Mesa de Minas Gerais nos parece ter o objeto mais amplo e mais consistente para o sucesso na pacificação social dos conflitos fundiários urbanos.

Destacamos a diretriz “promover debates e negociações com o intuito de prevenir, mediar e solucionar de forma justa e pacífica, os conflitos em matéria socioambiental e fundiária, mediante a participação dos setores da sociedade civil e do Governo diretamente envolvido”<sup>783</sup>.

Com isso, a Mesa de Minas Gerais demonstra a existência de uma atenção ao conflito fundiário desde a ocupação irregular e não apenas para tentar, da melhor forma possível, a desocupação decorrente de uma ordem de reintegração de posse, como nos parece ser o norte das práticas presentes em São Paulo e no Rio Grande do Sul.

Logo, como entendemos que existe a necessidade de a Defensoria Pública atuar desde a ocupação irregular até o eventual cumprimento da ordem de reintegração de posse, pensamos que neste ponto a Mesa de Minas deve compor uma das principais diretrizes da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública.

A condução pela Defensoria Pública irá se diferenciar da atuação promovida na Mesa de Minas Gerais, pois lá a condução cabe aos órgãos do Poder Executivo estadual. Entretanto, conforme já demonstrado nesta pesquisa, os interesses do Poder Executivo, muitas vezes, conflitam com uma proteção necessária dos grupos vulneráveis, logo, nos parece que a tônica da Mesa de Minas Gerais é resolver o problema e não compor, da melhor forma possível, o conflito fundiário.

Além disso, a Defensoria Pública é uma instituição que possui no seu tecido social a luta pela justiça social, assim o seu viés será de proteção dos grupos vulneráveis durante todas as fases da mediação, algo que facilita encontrarmos um ponto de equilíbrio para a pacificação social dos conflitos fundiários urbanos<sup>784</sup>.

---

<sup>783</sup> Trecho do artigo 1º do Decreto Estadual de Minas Gerais nº203 de 01 de julho de 2015. Disponível em: <[http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/146751/caderno1\\_2015-07-02%201.pdf?sequence=1](http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/146751/caderno1_2015-07-02%201.pdf?sequence=1)> Acesso em 29 de abril de 2014.

<sup>784</sup> Nesse sentido a pesquisa empírica realizada por Bello e Godoy “Quanto à moradia, majoritariamente, entendeu-se como legítimas as ocupações de imóveis que não cumprem a função social da posse e/ou da propriedade, por se tratar de ato de cidadania, ante a insuficiência

É importante destacar que não é fácil chegar a um denominador comum quando os interesses são tão antagônicos como nos conflitos fundiários, entretanto, com bastante energia e trabalho isso se torna mais viável do que sem o comprometimento que a causa exige.

Esta pesquisa entende que a diretriz implantada pela Coordenadoria de Gerenciamento de Crises e Direitos Humanos do Piauí de “criar mecanismos de atuação em sua estrutura que visem, dentre outros aspectos, dar sustentação técnica, metodológica, educacional e estratégica aos programas, projetos e atividades gerais da Coordenadoria, promovendo palestras, capacitação e seminários junto ao público interno e externo” é extremamente interessante e precisa ser acolhida como diretriz da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública, pois visa dar efetividade na condução dos métodos de composição consensuais existentes para melhor resolver os conflitos fundiários urbanos.

Logo, o ponto de partida do projeto será criar um amplo ambiente de diálogo entre as partes para que a autocomposição seja encarada como a regra e que o conflito a exceção.

Com relação às práticas efetivas pelo Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de Porto Alegre, entendemos que o caráter informal adotado para conduzir as sessões de autocomposição tendem a ser mais frutíferas que as audiências formais, pois, com isso, o estabelecimento do diálogo ocorre com mais facilidade, conforme relata a coordenadora “propiciar a conciliação através de audiências, chamando as partes diretamente envolvidas no conflito e demais órgãos interessados. Nosso objetivo é estabelecer um diálogo”<sup>785</sup>.

Desta forma, entendemos que as reuniões informais deverão ser a tônica da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública, buscando, da melhor forma possível, não diferenciar as partes, mas apenas expor seus interesses antagônicos e buscar um denominador comum entre todos.

---

de respostas adequadas pelas vias institucionalizadas. (BELLO, Enzo; GODOY, Arion Escorsin de. *Cidadania e acesso à justiça no espaço urbano*: Op. Cit. p. 164).

<sup>785</sup> ZERO HORA. *Judiciário instala projeto piloto de reintegração de posse em Porto Alegre*. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2015/06/judiciario-instala-projeto-piloto-para-conciliar-processos-de-reintegracao-de-posse-em-porto-alegre-4787349.html>> Acesso em 04 de maio de 2020.

Do Grupo de Apoio às Ordens de Reintegração de Posse – GAORP efetivado em São Paulo, entendemos que a melhor experiência que podemos replicar nesta pesquisa está relacionada à “atribuição de acompanhar as ordens judiciais de reintegração de posse caracterizadas como de alta complexidade, seja em relação ao número de pessoas envolvidas, local ocupado e outras circunstâncias a serem ponderadas, servindo como espaço interinstitucional de produção de soluções consensuais e/ou menos onerosas possíveis às partes envolvidas, com efetivo apoio a estar oferecido”<sup>786</sup>, pois, com isso, na fase final dos conflitos fundiários urbanos a Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública estaria presente com sua equipe para fiscalizar alguma arbitrariedade que eventualmente fosse cometida pelos órgãos encarregados de cumprir a ordem de desocupação.

As práticas efetivadas na Mesa de Minas Gerais, no GAORP em São Paulo e do CEJUSC de Porto Alegre possuem representação interinstitucional, algo que certamente precisa ser replicado pela Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública, pois o caráter interinstitucional amplia o debate e faz com que a visão de diversos órgãos seja analisada no caso concreto.

Desta forma, o desenho da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública é lastreado em 10 diretrizes:

I – Que a Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública seja liderada por Defensores Públicos designados pela Defensor Público-Geral apoiado por sua equipe interdisciplinar;

II – Que ocorra o desenvolvimento de conteúdo programático mínimo, assim como de ações voltadas à capacitação em métodos consensuais de solução de conflitos, para Defensores Públicos, servidores, mediadores, conciliadores e demais facilitadores da solução consensual de controvérsias;

III – Que ocorra a adoção de mecanismos de atuação na estrutura da Defensoria Pública que visem, dentre outros aspectos, dar sustentação técnica, metodológica, educacional e estratégica aos programas, projetos e atividades

---

<sup>786</sup> Trecho da redação do artigo 3º da Resolução 9.102/14 (Brasil, Tribunal de Justiça de São Paulo. Diário da Justiça de São Paulo, ano VIII, edição 1773, São Paulo. *Portaria 9.102 de 11 de novembro de 2014*. Disponível em: <<https://dje.tjsp.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=9&nuDiario=1773&cd Caderno=10&nuSeqpagina=1>> Acesso 30 de abril de 2020).



gerais relacionadas aos conflitos fundiários urbanos, promovendo palestras, capacitação e seminários junto ao público interno e externo.

IV–Que ocorra a cooperação dos órgãos públicos competentes e das instituições públicas e privadas da área de ensino, para a criação de disciplinas que propiciem o surgimento da cultura da solução pacífica dos conflitos, bem como que, nas Escolas da Defensoria Pública, haja módulo voltado aos métodos consensuais de solução de conflitos fundiários;

V–Que se estabeleça uma interlocução com o Poder Judiciário, o Ministério Público, as Procuradorias e a Ordem dos Advogados do Brasil estimulando sua participação a título de cooperação na Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública;

VI – Que seja feito o convite aos atores do poder executivo envolvidos, da sociedade civil e de instituições de ensino superior para potencializar o diálogo com os cidadãos que ocuparam irregularmente os imóveis objeto dos conflitos fundiários urbanos, assim como seus proprietários.

VII – Que ocorra na condução dos procedimentos de autocomposição a avaliação e implementação das soluções e obrigações pactuadas, assim como dos seus resultados, inclusive mediante a formulação e a mensuração de indicadores de desempenho.

VIII – Que o foco seja na aplicação de soluções alternativas de moradia adequada prévias à execução administrativa de desocupação e que isso seja debatido em um espaço interinstitucional de produção de soluções consensuais e/ou menos onerosas possíveis às partes envolvidas, com efetivo apoio ao que está sendo oferecido.

IX –Que sejam realizadas audiências visando a autocomposição das partes orientando-se por princípios da informalidade, oralidade e sigilo entre as partes de forma que não exista desigualdade entre as partes e que sejam desestimulados preconceitos e resultados previsíveis.

X – Que na impossibilidade da celebração de acordo pela Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários que Defensores Públicos designados pela Câmara acompanhem as ordens judiciais de reintegração de posse caracterizadas como de alta e média complexidade para verificar a proteção dos direitos individuais dos ocupantes e coletivos dos grupos vulneráveis e para adquirir experiência para futuras atuações.

Além disso, essa fase envolve uma atuação da Defensoria Pública com os proprietários dos imóveis ocupados visando a autocomposição deles com os grupos vulneráveis que ocuparam irregularmente terrenos vazios ou desocupados, demonstrando a eles que são conduzidos por uma instituição séria e que busca uma composição amigável com todos os atores do processo, mas ressaltando que existe um viés de proteção dos grupos vulneráveis no desfecho desse problema, isso respeitando as dez diretrizes acima dispostas, ressaltando o caráter interinstitucional deste procedimento de autocomposição.

Cumprе ressaltar que atualmente essa condução raramente é feita, mas quando ocorre, é realizada por órgãos técnicos dos poderes executivos, municipal estadual e federal. Contudo, essa condução é muito aquém do desejável e não produziu minimamente resultados esperados nos conflitos fundiários então existentes.

Além disso, existem exemplos de práticas que fogem desta regra e que foram detalhadamente apresentadas nesta pesquisa e que influenciaram na elaboração das diretrizes da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública.

Importante destacar que as fases deste projeto, apesar de serem autônomas, são entrelaçadas, pois caso a Defensoria Pública tenha sucesso na fase 02, visando influenciar os poderes competentes a fazerem dotações orçamentárias para a habitação popular, ela teria melhores condições de conseguir um acordo junto à Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública, pois teria recursos para oferecer aos proprietários dos imóveis ocupados como compensação pela perda dos seus imóveis.

Assim, caberá à Defensoria Pública demonstrar que em uma negociação é necessário que existam as concessões recíprocas e, apesar dos proprietários, por exemplo, terem uma compensação inferior ao valor de mercado pelos seus imóveis, eles conseguiriam resolver com certa rapidez o conflito fundiário e ainda poderiam receber um montante razoável pelo seu imóvel.

Não restam dúvidas que a Defensoria Pública utilizaria suas atribuições de forma mais expansiva e, com isso, receberia novas obrigações e, conseqüentemente, novas responsabilidades.

Entretanto, grandes instituições possuem grandes responsabilidades e conforme foi detalhadamente disposto nesta pesquisa, a Defensoria Pública está pronta para dar esse salto e assumir essa relevante incumbência no campo da habitação popular. E, do outro lado, a sociedade precisa de uma instituição como a Defensoria Pública para conduzir este procedimento, pois os órgãos de execução do Poder Executivo que atualmente conduzem esta empreitada não conseguiram obter o sucesso esperado e, como consequência, mantemos um alto déficit habitacional associado a milhões de imóveis vazios ou abandonados, produzindo conflitos fundiários urbanos cada vez mais rotineiros em nossa sociedade.

Além disso, as práticas exitosas que foram feitas como alternativa para a pacificação dos conflitos fundiários urbanos em Minas Gerais, São Paulo, Porto Alegre, Piauí e Bahia são exemplos de que a primeira fase do projeto defendido pelo autor desta pesquisa tem grandes chances de obter um sucesso maior do que as práticas atualmente em vigor.

Defendemos que a Câmara de Mediação e Conciliação dos Conflitos Fundiários Urbanos da Defensoria Pública seja composta por quatro espécies de representantes: I - Por Defensores Públicos designados pelo Defensor Público Geral, além de assistentes sociais, psicólogos e demais integrantes da equipe multidisciplinar da Defensoria Pública; II - Por representantes da sociedade civil organizada que atuam em conflitos socioambientais e fundiários urbanos, nos termos do regimento interno da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública; III - Por representantes convidados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA; do Ministério Público Estadual; de Instituição de Ensino Superior pública federal; de Instituição de Ensino Superior pública estadual, quando houver; de Instituição de Ensino Superior privada com destacada atuação na área; de outros órgãos da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal, que possam contribuir para o desenvolvimento dos trabalhos; e IV - Por integrantes das ocupações, entidades e outras partes interessadas, inclusive os proprietários dos terrenos em situação de conflito, indicados nos termos do regimento interno da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública, que por sua experiência pessoal ou institucional, possam contribuir para o desenvolvimento dos trabalhos.

Além disso, desenhamos cinco competências da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública: I – Elaborar seu regimento interno e demais normas de organização necessárias à formação e implementação das soluções pactuadas e obrigações voluntariamente assumidas pelas partes envolvidas; II – Acompanhar os procedimentos de avaliação da implementação das soluções e obrigações pactuadas e de seus resultados, inclusive mediante a formulação e a mensuração de indicadores de desempenho; III – Buscar soluções alternativas de moradia adequada prévias à execução administrativa do despejo; IV – Debater e propor a revisão dos resultados e da vigência das soluções e obrigações pactuadas; e V – Instituir grupos de trabalho para estudos ou tratamento de assuntos correlatos aos seus objetivos.

Por fim, vislumbramos três atribuições da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública, sendo a primeira, o dever de acompanhar os conflitos fundiários coletivos urbanos existentes desde quando a ocupação irregular se tornar conhecida até a execução das ordens judiciais de reintegração de posse com a efetiva desocupação.

A segunda, o dever de atuar sempre visando à solução consensual mais adequada e/ou menos onerosa possível às partes para que ocorra o melhor desfecho para os conflitos fundiários coletivos urbanos.

E, como terceira, desenvolver mecanismos de facilitação de comunicação entre os Defensores Públicos, os proprietários dos imóveis ocupados, o coletivo de pessoas que ocuparam os imóveis, o poder público e a sociedade civil.

Desta forma, o desenho da Câmara de Mediação e Conciliação dos Conflitos Fundiários da Defensoria Pública será composta por dez diretrizes, cinco competências, três atribuições, além de diretamente influenciada pelos três princípios da política institucional de tratamento dos conflitos fundiários, buscando, com as suas quatro categorias de participantes, a criação de um instrumento formal e sólido para a pacificação social dos conflitos fundiários urbanos envolvendo grupos vulneráveis<sup>787</sup>.

Com relação à primeira fase da presente proposta, no sentido de que a Defensoria Pública assuma a condução dos procedimentos alternativos de

---

<sup>787</sup> A minuta da Resolução que institui a Câmara da Defensoria Pública de Mediação e Conciliação dos Conflitos Fundiários está no anexo II deste trabalho.

resolução de conflitos fundiários urbanos através da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública e, assim, busque ter uma efetividade na resolução dos conflitos superior a atualmente praticada pelos órgãos de execução da secretaria das cidades, é relevante destacar a pesquisa empírica realizada por Rafael de Acypreste sobre diversos aspectos relacionados a ações judiciais decorrentes de ocupações de imóveis por movimentos sociais<sup>788</sup>.

No tópico da pesquisa sobre “soluções alternativas ao conflito”, Acypreste destaca que 21,86% das ações de reintegrações de posse analisadas fazem menção a formas alternativas de resolução de conflito. Não obstante a menção desta alternativa, a judicialização, em nenhum caso analisado, o conflito foi resolvido por meios alternativos<sup>789</sup>.

Ou seja, de 32 ações decorrentes de conflitos fundiários analisados por Acypreste, em sua pesquisa empírica nenhum desses conflitos foi resolvido por métodos alternativos. Isso demonstra de forma científica que a atual forma de condução dos conflitos fundiários não possui êxito algum<sup>790</sup>.

Outro dado que merece destaque é o fato de que das 32 ações possessórias analisadas em todo país contra ocupações irregulares efetuadas pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST, em apenas uma (1) delas foi designada audiência de conciliação pelo magistrado<sup>791</sup>.

---

<sup>788</sup> ACYPRESTE, Rafael. *Direito à Moradia e o Poder Judiciário. Decisões que envolvem o MTST*. Lumen Juris. 2017.

<sup>789</sup> *Idem*. p. 142.

<sup>790</sup> A análise dos dados feita por Acypreste sobre os sete casos em que existiu alguma referência a formas alternativas de resolução do conflito são de grande valia para o autor desta investigação, razão pela qual decidimos transcrever-la aqui. Nesse sentido: “Para além da direta decisão do magistrado acerca da reintegração ou não do autor na posse do imóvel, sete casos (21,86%), há referência a forma alternativas de resolução de conflito. Em nenhum dos casos, a lide foi resolvida por maneira alternativa, mas apresentam elementos complementares sobre o exercício da função judicial. Em três casos, os magistrados consideraram que não havia interesse ou necessidade de justificação ou de conciliação (...). Em dois processos, os juízes levantaram a impossibilidade de realizarem a audiência de conciliação, seja porque se incompetente ou porque, como se trata de demanda do Ministério Público, que este órgão seria o responsável por realizar o procedimento (...). Por fim, nos dois outros processos, as ações alternativas foram inviabilizadas por vontade alheia do magistrado. No processo PE 2005 0014, não houve composição entre as partes na audiência de conciliação. Já no processo SP 2008 0012, o magistrado havia deferido a suspensão do processo a pedido da Prefeitura Municipal, para realizar ‘atendimento das famílias envolvidas pelo programa Habitacional da citada Companhia – CDHU’. Entretanto, o autor da ação interpôs agravo de instrumento, que foi deferido determinando a suspensão do prazo e a reintegração de posse.” (*Idem*. p. 142-143).

<sup>791</sup> Processo PE 2005 0014.

Para o autor desta pesquisa, este dado chama mais atenção, pois demonstra que apesar de o Código de Processo Civil de 2015 estimular intensamente o procedimento de conciliação<sup>792</sup> e, mesmo com a introdução de uma norma específica prevendo a necessidade da tentativa de conciliação prévia para os conflitos coletivos de posse velha desenhados no artigo 565 do CPC<sup>793</sup>, isso, na pesquisa empírica realizada por Acypreste, não ocorreu.

Desta forma, parece claro que os atuais responsáveis pela busca de emplacar uma solução alternativa aos conflitos fundiários urbanos não têm tido sucesso na sua empreitada. Assim, é razoável que sejam modificados os atores que realizam esta condução.

Nesse sentido, defendemos a retirada dessa atribuição dos órgãos executivos da Secretaria Especial das Cidades vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional e que seja atribuída à Defensoria Pública através da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública.

Outro ponto que merece destaque para o autor desta pesquisa é que política pública a ser efetivada tenha o viés de soerguimento da parte mais fragilizada na negociação, sob pena de não ter o reconhecimento dos demais atores que integram o conflito fundiário<sup>794</sup>.

Dentro dos conflitos fundiários urbanos os grupos de vulneráveis que ocuparam irregularmente os imóveis estão em situação claramente

---

<sup>792</sup> CPC. Art. 3º, § 2º. O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

<sup>793</sup> CPC. Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbacão afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º.

<sup>794</sup> É importante destacar trecho de um artigo escritora e documentarista Eliane Brum sobre o significado de reconhecimento no cotidiano policial e forense. “É no dia a dia das delegacias de polícia, dos corredores do Fórum, dos pequenos julgamentos que o ‘doutor’ se impõe com todo o seu poder sobre o cidadão ‘comum’. Como repórter, assisti à humilhação e ao desamparo tanto das vítimas quanto dos suspeitos mais pobres à mercê desses doutores, no qual o título era uma expressão importante da desigualdade no acesso à lei. No início, ficava estarrecida com o tratamento usado por delegados, advogados, promotores e juizes, falando de si e entre si como ‘doutor fulano’ e ‘doutor beltrano’. ‘Será que não percebem o quanto se tornam patéticos ao fazer isso?’ pensava. Aos poucos, percebi a minha ingenuidade. O ‘doutor’, nesses espaços, tinha uma função fundamental: a de garantir o reconhecimento entre os pares e assegurar a submissão daqueles que precisavam da Justiça e rapidamente compreendiam que a Justiça ali era encarnada e, mais do que isso, era pessoal, no amplo sentido do termo”. (BRUM, Eliane. *Doutor Advogado e Doutor Médico: até quando?* Rio de Janeiro: Revista Época, 2012. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Sociedade/eliane-brum/noticia/2012/09/doutor-advogado-e-doutor-medico-ate-quando.html>> Acesso em 20 de abril de 2020).

desfavorável, inicialmente porque fizeram um ato considerado contrário ao ordenamento jurídico, que é ocupar irregularmente terrenos alheios, ainda que tais terrenos fossem abandonados e que os ocupantes não tivessem um local adequado para estabelecer sua moradia.

Nessa situação é importante que o órgão que irá auxiliar na autocomposição desses conflitos tenha duas características, que defendemos nesta pesquisa. A primeira é que o órgão precisa ser fortalecida para conseguir o respaldo dos demais atores do conflito urbano e o segundo é que o órgão deva ter um olhar mais solidário para a parte mais frágil desta disputa, que são os grupos vulneráveis.

A Defensoria Pública possui essas duas características que, em nossa opinião, são fundamentais para o sadio desenvolvimento da autocomposição do conflito fundiário urbano e condição *sine qua non* para o sucesso nas tratativas fundiárias.

E, no sentido oposto, como os atuais mediadores não possuem qualquer dessas duas características, o resultado da condução da autocomposição feita por eles é decepcionante e praticamente nulo, conforme por diversas vezes destacada nesta pesquisa.

Por fim, cumpre destacar que o Conselho das Cidades, originalmente vinculado ao Ministério das Cidades, mas em razão da sua fusão com o Ministério da Integração Nacional e transformação em Ministério do Desenvolvimento Regional em conformidade com o inciso IV, do artigo 57 da Lei 13.844 de 18 de junho de 2019,<sup>795</sup> possui como finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano e dentro das suas atribuições elaborou a Resolução Recomendada nº 87 de 08 de dezembro de 2009 que instituiu a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários e, dentre outras coisas, determinou a organização de uma equipe especializada a cargo dos poderes da União para atuar no apoio à prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos<sup>796</sup>.

---

<sup>795</sup> Esta lei é decorrente da Medida Provisória nº 870 de 01 de janeiro de 2019 que estabeleceu a organização básica da Presidência da República e dos Ministérios.

<sup>796</sup> Nesse sentido: “No âmbito urbanístico, os litígios caracterizam-se pela complexidade, tanto pela quantidade de pessoas envolvidas, quanto pela peculiaridade de cada caso, onde pode constatar-se diferentes anseios e pretensões. O tema tem despertado o interesse de estudo,

Entretanto, apesar da disposição legal, a referida “equipe especializada” não tem tido sucesso, razão pela qual começaram a brotar diversas iniciativas nos mais diferentes estados brasileiros que foram apresentadas nesta pesquisa e que lastrearam a criação da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública.

#### **4.1.1 – O desenho do novo papel da Defensoria Pública nos conflitos fundiários**

Para fins de melhor visualização do que o autor desta pesquisa sustenta com a criação da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários gerida pela Defensoria Pública será criado um caso concreto hipotético e seus possíveis desdobramentos.

Por certo que esta pesquisa não defende que a Defensoria Pública atue amarrada ao que vai ser demonstrado a seguir, pois se trata de órgão público independente e autônomo, além disso, seus membros possuem autonomia funcional para proceder de acordo com suas crenças, desde que amparados pelo ordenamento jurídico nacional que é ancorado pela Constituição Federal de 1988.

Assim, a apresentação do exemplo a seguir tem finalidade única e exclusivamente didática, ou seja, de demonstrar os possíveis caminhos a serem trilhados pela Defensoria Pública em atuação na Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários.

Em nosso exemplo hipotético, em janeiro de 2021 ocorreu uma ocupação irregular de aproximadamente 200 (duzentas) pessoas em uma propriedade privada vazia em um grande centro urbano nacional.

A propriedade privada encontra-se desocupada há 5 anos, mas possui cercas informando se tratar de uma propriedade privada e que é proibida a entrada.

---

estando conceituado em normativas do Conselho Nacional da Cidades, que apontam para a necessidade de soluções alternativas de controvérsias”. (SPENGLER, Fabiana Marlon; VANIN, Fábio Scopel. *Os conflitos fundiários urbanos no processo judicial: Possibilidades de aplicação dos meios alternativos para a solução de controvérsias*. Revista de Direito da Cidade. vol. 10, nº 4. p. 2804).



Com a ocupação das pessoas, que não foram identificadas por qualquer órgão público, o proprietário ingressou algumas semanas após a ocupação com uma ação de reintegração de posse com pedido liminar para que o imóvel fosse desocupado imediatamente e que ele recuperasse a posse do seu terreno.

Nesse cenário teríamos os seguintes desdobramentos:

1 – Caso a ocupação coletiva irregular tenha se tornado conhecida pela Defensoria Pública antes da eventual propositura da ação de reintegração de posse pelo proprietário do imóvel, caberá à Defensoria Pública procurar as partes envolvidas e explicar a existência da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários gerida pela Defensoria Pública e dos benefícios de buscar a composição extrajudicial do conflito possessório.

Neste momento caberá aos Defensores Públicos com atribuições para o caso utilizar em todos os argumentos técnicos factíveis com base em experiências obtidas de práticas bem-sucedidas anteriormente realizadas para obter o convencimento das partes em participar da tentativa de autocomposição deles, a ser feita na Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários geridos pela Defensoria Pública. Por esta razão é que é tão importante a qualificação do corpo técnico da Defensoria Pública junto aos diversos mecanismos de persuasão de litígios, pois isso aumentará as chances das partes concordarem com a participação deles na referida Câmara.

1.1 – Caso já tenha ocorrido a propositura da ação de reintegração de posse em um processo que originalmente a Defensoria Pública não integre a lide assistindo qualquer das partes, caberá à Defensoria apresentar um pedido para ser incluído na lide como *custos vulnerabilis* e, após seu ingresso, informar as partes e o juízo da existência da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários gerida pela Defensoria, e como é importante sua utilização. Caso as partes concordem em utilizar a Câmara, caberá solicitar a suspensão do processo por prazo razoável para buscar a composição do conflito fundiário<sup>797</sup>.

---

<sup>797</sup>De acordo com o § 1º do artigo 554 do CPC a Defensoria Pública deverá ser intimada para participar desta demanda possessória coletiva. (CPC - Art. 554. A propositura de uma ação possessória em vez de outra não obstará a que o juiz conheça do pedido e outorgue a proteção legal correspondente àquela cujos pressupostos estejam provados. § 1º No caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública).

1.2 – Na hipótese da Defensoria originariamente já integrar a lide através do patrocínio dos interesses do grupo vulnerável que ocupou o imóvel, caberá a ela relatar ao juiz e à contraparte a existência da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários gerida pela Defensoria e expor os benefícios da composição.

Importante destacar que no item 1.1 a Defensoria Pública atuará como *custos vulnerabilis*, pois as partes são representadas por advogados. Já no item 1.2 a Defensoria atuará como patrocinadora dos direitos de uma das partes (o grupo vulnerável que ocupou irregularmente o imóvel).

Em tese, é possível visualizar a atuação da Defensoria Pública em favor do proprietário do imóvel, caso o mesmo faça jus ao benefício de alguma espécie de hipossuficiência. Essa é uma atuação típica da Defensoria Pública, ou seja, o patrocínio de uma das partes da lide que faça jus a sua atuação. Nessa hipótese, o mais provável é a atuação da Defensoria por ambas as partes (cada uma das partes por Defensores Públicos diversos). Entendemos que nessa hipótese a viabilidade da composição é ainda maior, pois os Defensores poderão se alinhar para buscar a composição. Contudo, é importante ressaltar que cada um dos Defensores Públicos irá se esforçar pela efetivação dos direitos da sua parte assistida.

Em situação bem excepcional é possível visualizar a atuação da Defensoria Pública em favor do proprietário (que faz jus aos seus serviços) e não do grupo vulnerável que ocupou irregularmente o imóvel, sendo este patrocinado por um advogado particular. Nesse cenário excepcional, a Defensoria Pública deverá integrar a lide como *custos vulnerabilis*, ou seja, teremos a atuação da Defensoria Pública atuando em favor do proprietário e como *custos vulnerabilis*, ressaltando que tais atribuições serão executadas por diferentes Defensores Públicos.

2 – O caso concreto trata-se de posse nova, pois a ocupação irregular ocorreu há menos de ano e dia da data da propositura da ação de reintegração de posse. Nessa situação o artigo 565 do CPC não determina como obrigatória uma audiência de mediação, logo, o magistrado competente para o processo

poderia deferir a medida liminar de reintegração de posse, mesmo sem uma audiência prévia, para tentar compor as partes<sup>798</sup>.

Não concordamos com este dispositivo legal, pois o mesmo impede que ocorra uma tentativa de composição das partes de forma judicial, logo, para o autor desta pesquisa, a audiência prévia deverá ocorrer tanto na posse nova quanto na posse velha.

Como defendido por Rangel em seu livro *Ações Possessórias*<sup>799</sup>, a liminar não deveria ser acolhida, pois a propriedade privada ocupada não estava cumprindo com a sua função social, uma vez que a mesma estava desocupada há 5 anos, deixando, assim, de efetivar os imperativos legais descritos no estatuto da cidade<sup>800</sup>.

3 – Por se tratar de posse nova, que não obriga o juiz a fazer uma audiência de mediação prévia, caso a medida liminar fosse deferida, caberia à Defensoria Pública atuar junto ao juízo competente para que reconsiderasse esta decisão, a fim de abrir espaço para que ocorresse a tentativa de composição via Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários gerida pela Defensoria.

Além disso, mesmo na hipótese de que as partes não quisessem participar imediatamente da Câmara de Mediação da Defensoria, a reconsideração da decisão liminar seria importante para aguardar o contraditório e, conseqüentemente, possibilitar, mais uma vez, a atuação da Defensoria no convencimento das partes para buscar a composição entre si.

---

<sup>798</sup>Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º. § 1º Concedida a liminar, se essa não for executada no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de distribuição, caberá ao juiz designar audiência de mediação, nos termos dos §§ 2º a 4º deste artigo. § 2º O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência, e a Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça. § 3º O juiz poderá comparecer à área objeto do litígio quando sua presença se fizer necessária à efetivação da tutela jurisdicional. § 4º Os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio poderão ser intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório. § 5º Aplica-se o disposto neste artigo ao litígio sobre propriedade de imóvel.

<sup>799</sup> RANGEL, Raphael Maia. *Ações Possessórias*. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2017. p.152.

<sup>800</sup>Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...) VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: (...) e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização.

Na hipótese do magistrado refutar as alegações da Defensoria Pública e não reconsiderar a decisão, caberá à Defensoria Pública agravar da decisão visando impedir a efetivação da medida liminar pelas mesmas razões acima expostas.

4 – Na hipótese de indeferimento da liminar de reintegração de posse, estaria mantida a situação de ocupação irregular pelos ocupantes não identificados e abriria espaço para a Defensoria Pública atuar no convencimento das partes para sua participação na Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários gerida pela Defensoria, podendo, inclusive, solicitar a suspensão do processo de reintegração de posse, ou tentar implementar a composição via Câmara de Mediação concomitantemente com o andamento processual.

5 – A Defensoria Pública avaliará qual a melhor solução a ser adotada no caso concreto, sempre tendo em mente que um acordo é feito mediante concessões recíprocas e que o mais importante é que o grupo vulnerável que ocupou irregularmente o imóvel seja protegido de eventuais desocupações impostas pelo Poder Público a força.

Temos consciência que não é fácil chegar a um consenso em um conflito de interesses tão antagônicos, mas o fato que temos que registrar é que atualmente a composição de conflitos fundiários é quase nula e as louváveis práticas realizadas raramente possuem algum efeito, salvo uma desocupação ordenada e sob policiamento, a fim de evitar tragédias humanas.

Logo, certamente o procedimento defendido pelo autor deste estudo aumenta as chances de um conflito fundiário ser resolvido por meio de uma composição entre as partes.

#### **4.1.2 – A pavimentação do novo desenho**

Para aprofundar o caminho a ser pavimentado por este estudo na tentativa de resolver os conflitos fundiários apresentaremos experiências concretas vivenciadas pela Defensoria Pública.

Um terreno de aproximadamente um milhão de metros quadrados situado no município de estado de São Paulo<sup>801</sup> estava com claros sinais de abandono por muitos anos e, por essa razão, foi ocupado irregularmente por centenas de pessoas em 2012. Passados alguns anos da ocupação inicial viviam no local aproximadamente 10 mil pessoas, criando, assim, a Vila Soma, local este que não teve qualquer infraestrutura relevante realizada pelo poder público<sup>802</sup>.

Diante dessa situação os proprietários do terreno ocupado ingressaram com uma ação de reintegração de posse do imóvel visando unicamente expulsar os moradores do local<sup>803</sup>.

Nesse cenário, a Defensoria Pública do Estado do São Paulo iniciou uma longa batalha judicial pela defesa dos moradores, para que eles não fossem expulsos do local e também visando a implementação de outras medidas para favorecer a população vulnerável que ocupou o referido terreno abandono visando implementar sua moradia<sup>804</sup>.

Através da Ação Cautelar nº 4085/16, o Supremo Tribunal Federal, por meio do Ministro Ricardo Lewandowski, determinou a suspensão da reintegração de posse em janeiro de 2016<sup>805</sup> e estimulou que fossem realizadas tratativas para viabilizar uma solução conciliatória do conflito<sup>806</sup>.

Posteriormente, em 03 de setembro de 2018, foi realizada pelo Supremo Tribunal Federal uma audiência de conciliação na sala de reunião da segunda turma do STF, sem que fosse obtido um acordo para pôr fim a esse conflito<sup>807</sup>.

---

<sup>801</sup> Que tinha como proprietários a Massa Falida de Soma Equipamentos Industriais Ltda. e Melhoramentos Agrícola Vifer Ltda.

<sup>802</sup> ALMEIDA FILHO, Carlos. *Ocupações Irregulares Urbanas*. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2018. pp. 116-117.

<sup>803</sup> *Ibidem*.

<sup>804</sup> PORTAL STF. *Liminar suspende retirada de duas mil famílias de área ocupada em Sumaré (SP)*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=307905>> Acesso 03 mar 2020.

<sup>805</sup> Nesse sentido: "Isso posto, defiro o pedido liminar, para atribuir efeito suspensivo ao recurso extraordinário, suspendendo os efeitos do acórdão recorrido, até julgamento dessa ação cautelar. Determino, em consequência, a suspensão da ordem de reintegração de posse agendada para 17/1/2016. Comunique-se, com urgência, ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Publique-se." (Fonte: BRASIL. STF. Ação Cautelar n. 4085 de 2016).

<sup>806</sup> Nesse sentido: "Uma vez que a liminar fora concedida com vistas a evitar conflitos com o cumprimento imediato da decisão, de modo, ainda, a oportunizar a continuidade das tratativas com vistas à solução conciliatória do conflito intimem-se as partes para que informem, em 15 dias, sobre a situação atual da área e o andamento das negociações. Após, voltem-me os autos conclusos". (*ibidem*).

<sup>807</sup> Nesse sentido: "Em 3.9.2018, realizou-se, neste Supremo Tribunal Federal, audiência de conciliação na qual ficou demonstrada "a impossibilidade, por ora, de composição amigável entre as partes" (doc. 97)" (*ibidem*).

A Ministra Carmem Lúcia, que assumiu a relatoria do processo após deixar a presidência do STF, chegou a liberar a reintegração de posse do terreno ocupado em abril de 2019<sup>808</sup>, mas, posteriormente, restabeleceu os efeitos da medida liminar e manteve a suspensão da reintegração de posse<sup>809</sup>.

A análise deste caso concreto demonstra duas lições importantes para esta pesquisa. A primeira é a relevância da atuação da Defensoria Pública para o desfecho positivo para os moradores, lutando, até chegar ao Supremo Tribunal Federal, para impedir que ocorresse uma desocupação em massa de milhares de famílias vulneráveis que ocuparam o terreno da Vila Soma no município de Sumaré, no estado de São Paulo. A segunda é que, caso já estivesse em vigor a tese defendida pelo autor desta pesquisa, ou seja, de que a Defensoria Pública fosse o órgão público encarregado de conduzir o processo de autocomposição dos conflitos fundiários por meio da sua Câmara de Mediação, talvez o desfecho deste processo fosse mais rápido e melhor para todas as partes.

Ressalte-se que na época da decisão da Ministra Carmem Lúcia cassando a medida liminar do Ministro Ricardo Lewandowski e determinando a reintegração de posse, alguns políticos locais se surpreenderam com a decisão, pois as negociações envolvendo o governo do Estado de São Paulo, a Prefeitura de Sumaré, os proprietários do terreno e os moradores representados pela Defensoria Pública paulista estavam em estágio avançado para a resolução consensual do conflito<sup>810</sup>.

Ou seja, mesmo em um estágio avançado de negociações extrajudiciais e contando com a participação de importantes atores, como o Estado de São

---

<sup>808</sup> Nesse sentido: "(...) cassou a medida liminar deferida e julgo prejudicada a presente ação cautelar (inc. IX do art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal) , prejudicados os agravos regimentais (...)"(*ibidem*).

<sup>809</sup> Nesse sentido: "(...) pelo exposto e considerando o objeto da ação principal e as consequências sociais dele decorrentes, suspendo os efeitos da decisão proferida em 30.3.2019 e restabeleço os efeitos da medida liminar até que seja proferida decisão no agravo em recurso extraordinário interposto pela Defensoria Pública de São Paulo (...)"(*ibidem*).

<sup>810</sup> "Recebemos a informação nesta tarde com alguma surpresa porque estamos com as negociações avançadas, contando inclusive com muito empenho da Prefeitura de Sumaré. Sendo assim, esclarecemos que as tratativas para a resolução consensual do caso em questão estão avançadas, conforme já foi amplamente noticiado pela imprensa nas últimas semanas, inclusive com a participação de órgãos especializados como a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) e a Companhia de Habitação Popular de Campinas (Cohab)", explicou o vereador Willian Souza. (Fonte: Portal R7. STF libera reintegração de posse em megaocupação do MTST em SP. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/brasil/stf-libera-reintegracao-de-possem-em-megaocupacao-do-mtst-em-sp-15042019>> Acesso: 03 mar 2020).

Paulo e o Município de Sumaré, o Poder Judiciário interrompeu as negociações determinando a reintegração de posse de uma grande ocupação com mais de 10 mil pessoas, o que poderia levar a um desfecho trágico.

Felizmente, a Ministra Carmem Lúcia se retratou e manteve os efeitos da liminar que impedia a reintegração de posse. Entretanto, o caso acima demonstra que o Poder Judiciário, muitas vezes, se torna alheio ao que ocorre no seio dos conflitos fundiários, podendo suas decisões atrapalhar o consenso construído a duras penas em difíceis negociações multilaterais.

Dessa forma, mais uma vez, que o autor desta investigação ressalta como a Defensoria Pública, por estar próxima ao conflito, tem melhores condições para conduzir e gerir uma negociação do que o Poder Judiciário, que muitas vezes se encontra encastelado e alheio ao núcleo duro das negociações fundiárias urbanas.

Em outro caso concreto existia um grande terreno abandonado de mais de 50 mil metros quadrados desde a década de 1980, no bairro de Jardim Limoeiro no município da Serra, estado do Espírito Santo<sup>811</sup>.

Em 2002 dezenas de moradores ocuparam pacificamente o referido terreno e fizeram dele sua morada através da construção de pequenas casas de alvenaria.

Com o passar dos anos essa ocupação ilegal foi ganhando forma de um pequeno bairro de baixa renda através da chegada de novos moradores que vinham de outras regiões do estado do Espírito Santo e até de outros estados para se estabelecer.

Com o adensamento populacional o poder público municipal e as concessionárias de serviços públicos foram estabelecendo serviços para atender a população local, como o fornecimento de água, a instalação de energia elétrica, autorização para passagem de transporte público urbano no bairro e até a delimitação de ruas.

O proprietário do imóvel ocupado irregularmente ingressou com uma ação de reintegração de posse contra os ocupantes irregulares. Posteriormente, o Município de Serra requereu sua inclusão no processo na qualidade de

---

<sup>811</sup>Município que integra a região metropolitana da grande Vitória, capital do estado do Espírito Santo.

assistente das partes Requeridas para viabilizar a regularização fundiária do imóvel, algo que foi deferido pelo magistrado.

Durante o longo tramite do processo nº 0024959-77.2009.8.08.0048, esse foi suspenso em duas oportunidades: a primeira, por 6 meses e a segunda, por 120 dias, a pedido das partes, inclusive da Defensoria Pública, para viabilizar uma composição extrajudicial.

Nesse processo a Defensoria Pública atuou na qualidade de Curador Especial em favor dos ocupantes do terreno não identificados ou que não foram encontrados para serem citados.

Em razão do insucesso das tratativas extrajudiciais em dezembro de 2019, o juízo da 1ª Vara de Fazenda Pública Municipal da Serra determinou a desapropriação do imóvel e fixou a indenização de R\$ 20.346.218,80 (vinte milhões, trezentos e quarenta e seis mil, duzentos e dezoito reais e oitenta centavos) a ser paga pelo Município de Serra ao proprietário e determinou, ainda, que o Município de Serra fosse obrigado a realizar a regularização fundiária do terreno, concedendo títulos aquisitivos de propriedade aos seus moradores<sup>812</sup>.

Um dos Defensores Públicos que atuaram neste processo destacou que a sentença foi “o reconhecimento do direito à moradia para tantas famílias que hoje moram nessa área consolidada, algo que representa uma verdadeira vitória da comunidade contra a omissão de regularização fundiária da área pelo Poder Público”<sup>813</sup>.

Importante ressaltar que recentemente o Município de Serra interpôs Recurso de Apelação por não concordar com o conteúdo da sentença e visando sua reforma pelo Tribunal de Justiça do Espírito Santo<sup>814</sup>.

---

<sup>812</sup>SÉCULO DIÁRIO, portal. Vitória. ES. *Defensoria garante direito à moradia na Serra*. Disponível em <<https://seculodiario.com.br/public/jornal/materia/defensoria-garante-direito-a-moradia-para-cerca-de-200-familias-na-serra>> Acesso: 15 Jan 2020.

<sup>813</sup> DEFENSORIA PÚBLICA DO ESPÍRITO SANTO, portal. *DPES garante direito à moradia para cerca de 200 famílias na Serra*. Disponível em <<http://www.defensoria.es.def.br/site/index.php/2020/01/14/dpes-garante-direito-moradia-para-cerca-de-200-familias-na-serra/>> Acesso: 15 Jan 2020.

<sup>814</sup> A sentença foi proferida no dia 19/12/2019 e o Recurso de Apelação do Município de Serra interposto em dezembro de 2020. Apesar de já ter passado mais de 15 meses da publicação da sentença o recurso de apelação ainda não foi enviado ao Tribunal de Justiça do Espírito Santo para julgamento, pois nesse meio tempo houve a oposição de embargos de declaração pelo Município de Serra (que não foram providos), a suspensão dos prazos devido a pandemia de Covid 19, e a demora em intimar todas as diferentes partes do processo.



Contudo, apesar da possibilidade de a sentença ser modificada em grau recursal, o que importa para este estudo é apresentar a atuação da Defensoria Pública como importante ator nos conflitos fundiários, visando a harmonização dos interesses entre os ocupantes ilegais de um terreno abandonado, com o proprietário do imóvel e com o poder público para tentar chegar a um denominador comum.

O relato deste breve caso concreto serve para que esta pesquisa possa mostrar como a atuação efetiva da Defensoria Pública pode implicar em mudanças concretas nos conflitos fundiários. O exemplo descrito trata-se de uma intervenção dentro de uma ação judicial como curador especial, mas a intenção do autor desta investigação é que o fortalecimento da Defensoria Pública viabilize que ela atue tanto no campo judicial quanto no extrajudicial objetivando fundamentalmente aprimorar e concretizar o direito humano à moradia dos grupos sociais vulneráveis de nossa sociedade.

#### **4.1.3 – Sistemas Multiportas e a Defensoria Pública**

A litigância cível vem passando por grandes transformações na última década, deixando de ser algo exclusivo da justiça estatal para ser fruto de uma série de formas de acesso que se abrem ao litigante para a solução do seu conflito.

Esse leque de possibilidades que o litigante possui para resolver o seu conflito é chamado de justiça multiportas<sup>815</sup>. “A justiça estatal não é apenas alternativa, mas, em determinados casos, é a justiça mais adequada”<sup>816</sup>. Defendemos que a resolução dos conflitos fundiários se encaixa exatamente nessa lógica, ou seja, de que sua resolução deve passar pela justiça não estatal pelas diversas razões expostas ao longo desta pesquisa.

---

<sup>815</sup> “Essa visão da solução de conflitos não é nova e tem origem em 1976, com a palestra do professor Frank Sander, de Harvard. Em conferência que tinha por objeto *Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice*, Sander falou sobre multiportas, em que os processos não seriam necessariamente encaminhados à porta da adjudicação estatal, mas seriam conduzidos a um método de solução mais adequado a cada caso. Essa palestra costuma ser citada como um verdadeiro “big bang” da teoria e prática da moderna visão da solução dos conflitos. (PIMENTEL, Wilson. Acesso Responsável à Justiça. Lumen Juris. 2019. p.17).

<sup>816</sup>DIDIER Jr., Fredie; ZANETI Jr., Hermes. Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo. Editora Juspodivm. 12ª edição. 2018. p. 334.

O artigo 3º do Código de Processo Civil determinou que “não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito”, ou seja, consagrou a clássica garantia legal do acesso à justiça ao jurisdicionado. No parágrafo segundo deste artigo foi positivado que “o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”, demonstrando, assim, a importância que o legislador deu à cultura da pacificação social, pois atrelou o acesso à justiça à pacificação social. No parágrafo terceiro foi positivado que “a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”, demonstrando a necessidade de todos os atores do sistema de justiça atuarem para dar efetividade à cultura da pacificação social dos conflitos.

Desta forma, o Código de Processo Civil consagrou dentro da parte denominada “Das Normas Fundamentais do Processo Civil” o sistema multiportas que tem como objetivo apresentar diversas opções (portas) para que o julgador possa escolher qual é a opção mais efetiva ou qual melhor se encaixa no caso concreto para resolver o conflito.

Nesse cenário o legislador determinou que os Defensores Públicos, assim como os demais operadores de direito, devem estimular a utilização dos métodos de solução consensual de conflitos para buscar resolver os confrontos em que eles atuem sem a necessidade da litigiosidade quando entenderem que este é o meio mais adequado para a resolução do conflito.

Nesse sentido, “a única relação que em um Estado de Direito pode legitimamente existir é uma relação de adequação. A mediação e a conciliação serão modos legítimos de resolução de conflitos se forem os modos adequados de resolução desses conflitos. Esta observação não é inconsequente pois ela repercute efeitos sobre a compatibilidade constitucional de soluções que impliquem a criação de entraves processuais ou desvantagens patrimoniais no acesso aos tribunais”<sup>817</sup>.

Fernanda Tartuce definiu o sistema multiportas como “complexo de opções que cada pessoa tem à sua disposição para buscar solucionar um conflito a partir de diferentes métodos”. Para ela, “a oferta de mecanismos

---

<sup>817</sup> COSTA E SILVA, Paula. A nova face da justiça. Os meios extrajudiciais de resolução de controvérsias. Lisboa: Coimbra Editora, 2009, p. 35.

diferenciados para a realização de justiça não demanda que estes se excluam, mas considera que métodos variados podem e devem interagir, de modo eficiente, para proporcionar ao indivíduo múltiplas possibilidades de abordagem eficiente das controvérsias”<sup>818</sup>.

Tradicionalmente, o sistema multiportas é compreendido como um mecanismo para que o julgador, com a compreensão do caso concreto, direcione as partes para a “porta” do sistema que proporcione maiores oportunidades de ser resolvida consensualmente.

Nesse cenário, o julgador avaliará, por exemplo, a efetividade de solução, o esgotamento emocional das partes, as possíveis despesas processuais, a rapidez com que as partes desejam resolver o conflito, se é necessário ou não que o conflito seja resolvido com confidencialidade, se as partes estão dispostas ou não a recorrer de uma eventual decisão, dentre outros fatores relevantes, para escolher qual a opção ou “porta” mais adequada para que se busque a solução consensual do conflito.

Importante ter em mente que a composição do conflito poderá ocorrer de três formas: autotutela, autocomposição e heterocomposição. A autotutela não tem nenhuma divisão, a autocomposição é dividida em unilateral e bilateral, sendo a unilateral subdividida em renúncia, reconhecimento jurídico do pedido e desistência, e a bilateral, subdividida em negociação, mediação e conciliação. A heterocomposição é dividida em arbitragem e solução jurisdicional. Logo, seriam essas as portas que o julgador terá a sua disposição para escolher como melhor solucionar o conflito.

Como em nossa pesquisa a Defensoria Pública terá o papel de condutor dos conflitos fundiários urbanos, caberá a ela uma atuação similar à de um julgador perante um conflito.

Assim, defendemos que a atuação do sistema multiportas aplica-se também à Defensoria Pública, pois esta irá escolher qual é a melhor forma para que as partes consigam obter a solução dos conflitos fundiários, ou seja, a Defensoria Pública analisará o caso concreto através da apreciação das particularidades existentes e verificará se no caso concreto é viável a

---

<sup>818</sup>TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos Conflitos Civil*. Rio de Janeiro Forense. São Paulo. Método. 5ª ed. p. 72-3.

composição e, posteriormente, qual a “porta” que possibilitará as maiores chances de se obter sucesso na solução do conflito.

Ou seja, a Defensoria Pública, por meio dos Defensores Públicos que atuam na Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários, irá verificar se é viável a autotutela no caso concreto, ou se é necessário que exista uma autocomposição e se esta pode ser unilateral ou se precisa ser bilateral e, sendo bilateral, se o melhor caminho para solucionar os conflitos será por meio da negociação, da mediação ou da conciliação.

Somente após fazer esta análise prévia do caso concreto e compreender que a melhor porta para solucionar o conflito é a autocomposição bilateral por meio da mediação e da conciliação é que os Defensores Públicos direcionarão o conflito para a Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública.

Essa análise prévia dos conflitos é importante para que não seja levada para a Câmara um conflito fundiário que poderia ser melhor resolvido em outra “porta”, como, por exemplo, por meio de uma solução jurisdicional para resolver o conflito.

Caberá ao Defensor Público com atribuição para atuar no conflito fundiário demonstrar para as partes em confronto as vantagens de se ter uma solução consensual através da mudança de mentalidade das partes, a fim de que seja banida a cultura da sentença, na qual as partes esperam um posicionamento judicial sobre o confronto, com a adoção da cultura da pacificação, onde as partes terão o poder de selar o destino do seu conflito por suas próprias razões, sem precisar de uma solução jurisdicional<sup>819</sup>.

Dentre diversas táticas existentes que o Defensor Público pode utilizar para favorecer a pacificação social dos conflitos, chamamos a atenção para os cinco pilares da construção de um consenso, sendo eles: 1 - Atitude de

---

<sup>819</sup> “A regulação de um sistema de solução de conflitos, por sua vez, passa por diferentes escolhas, dentre as quais: (i) a escolha do procedimento; (ii) a voluntariedade da parte em participar do processo de solução de conflitos; (iii) confidencialidade; (iv) participação de terceiros neutros e imparciais; (v) papel desses terceiros; (vi) necessidade de assistência jurídica; (vii) vinculação das partes ao resultado da tentativa de solução; (viii) possibilidade de revisão judicial da solução que for dada à controvérsia; (ix) se o procedimento será *interest-based* ou *rights-based*, ou seja, se a solução será buscada com base no melhor interesse das partes ou com base na aplicação da lei ao caso concreto; e (x) ...como lidar com os custos do litígio” (PIMENTEL, Wilson. Acesso Responsável à Justiça. Lumen Juris. 2019. p.37).

acolhimento; 2 - Escuta ativa; 3 - Perguntas sem julgamento, 4 – Sentimento de empatia e 5 - Reformulação de mensagens ofensivas<sup>820</sup>.

A atitude de acolhimento é realizada através da utilização de diversos mecanismos que buscam a construção de um ambiente de tolerância e respeito recíproco. Nela são utilizadas cinco técnicas.

A primeira dessas técnicas é o afago, que é uma atitude de acolhimento que poderá ser feita com a oferta de um café, de um biscoito, um comentário para descontrair o clima de conflito, ou seja, de algo para melhorar o clima entre as partes em conflito para que saiam da “armadura” do conflito e entrem em um clima mais amistoso.

A segunda técnica é a da linguagem apreciativa. Esta técnica busca retirar palavras com viés negativo da conversa e introduzir palavras com viés construtivista, como, por exemplo, substituir a palavra conflito por impasse ou substituir a palavra problema por contratempo ou realizar a substituição de discussão por diálogo. Estas trocas visam criar empatia entre as partes em conflito.

A terceira técnica é o silêncio. O silêncio é utilizado quando alguma das partes, ao longo da sua exposição, fica em silêncio. Este silêncio deve ser respeitado pelo mediador, pois a parte poderá estar refletindo sobre o conflito ou até tentando se lembrar de algo que ocorreu. Nesse momento, o melhor a fazer é respeitar o momento de silêncio da parte e também ficar em silêncio, a fim de evitar que seja interrompido o momento de reflexão da parte e, conseqüentemente, quebrar um possível passo no sentido da pacificação do confronto.

A quarta técnica relacionada à atitude de acolhimento é o enfoque prospectivo, ou seja, deve-se buscar diminuir a importância de fatos passados e fortalecer os laços futuros. Assim, caberá ao mediador dizer a frase: O que passou é passado, agora temos que caminhar e olhar para frente. Esse enfoque busca apagar ou diminuir as mágoas passadas para construir laços futuros sem que o passado impeça essa construção.

---

<sup>820</sup> Esta construção foi influenciada por alguns dos pilares da conquista da mediação defendidos por Carlos Eduardo Vasconcelos em sua obra *Mediação de Conflitos e Práticas Restaurativas* da editora método.

A quinta técnica é o exercício da colaboração visando retirar uma comunicação dominadora entre o mediando e as partes para uma comunicação colaborativa em que todos se enxergam de igual para igual sem que exista uma dominação de um sobre o outro. Isso é importante para a construção de laços mais amistosos e favorece a realização da pacificação social dos conflitos.

O segundo pilar da construção de um consenso é feito através da escuta ativa, que significa que o mediador deve saber escutar as partes contarem a sua versão dos fatos evitando ao máximo interromper a fala das partes. Um ambiente favorável à pacificação é construído após as partes relatarem a sua versão dos fatos. “A melhor comunicação é aquela que reconhece a necessidade de o outro se expressar. Em vez de conselhos, sermões, escute sempre, com toda a atenção, o que está sendo falado e sentido pelo outro”<sup>821</sup>.

O terceiro pilar são as perguntas sem julgamento. O mediador não deve fazer pré-julgamentos dos conflitos, deve ter a mente aberta para descobrir aos poucos os contornos do conflito para que as partes consigam visualizar esses contornos por elas mesmo.

O mediador deve escutar primeiro, depois deve fazer as perguntas, mas essas perguntas devem ser sem um pré-julgamento, sem um juízo de valor. Por exemplo, sobre a duração de um processo litigioso de reintegração de posse. O mediador deve perguntar: Você sabe qual é a duração média de um conflito fundiário? A parte responde: 1 ano. O mediador faz nova pergunta: Você conhece algum processo de reintegração de posse conflituoso que demorou 1 ano? E continua dessa forma para que a parte consiga compreender que um conflito possessório judicial pode demorar muitos anos para ser resolvido e, com isso, absorver que um acordo poderá poupar muitos anos de angústia à espera do provimento judicial derradeiro<sup>822</sup>.

---

<sup>821</sup> VASCONCELOS. Carlos Eduardo de. *Mediação de Conflitos e Práticas Restaurativas*. Rio de Janeiro. Forense. São Paulo. Método. 6ª edição. 2018. p.156.

<sup>822</sup> Quanto a este ponto destacamos trecho do prefácio do jurista Joaquim Falcão no livro *Acesso à Justiça responsável* do autor Wilson Pimentel onde o mesmo comenta “Quanto vai custar o litígio para o seu cliente em caso de vitória ou de derrota? Em caso da demanda de curto ou longo prazo? Vai exigir perícias ou não? Quais os milhares de custos colaterais, taxas judiciárias que envolvem e compõem a litigância judicial? Ou será melhor um bom acordo? É conhecida a pergunta que muito gosta de fazer aos seus clientes, o professor Francisco Mussnich com sua intensa prática advocatícia “Mais vale um acordo horrível do que um horror sem fim?”. Será melhor negociar ou absorver o dano sofrido sem incorrer nos riscos da litigância?”.

O penúltimo pilar é o sentimento de empatia que basicamente consiste em aceitar e respeitar as diferenças entre as partes. O que pode ser muito relevante para uma das partes pode não ser nem um pouco importante para a outra; caberá ao mediador demonstrar às partes que é importante respeitar as diferenças e que a construção de um consenso tem que passar pelo respeito ao outro.

Por fim, caberá ao mediador reformular as mensagens ofensivas. É muito comum em um conflito as partes chegarem em reuniões estressadas com o conflito e descarregarem sua raiva, sua frustração, sua angústia na outra parte. Caberá ao mediador transformar esse ambiente conflituoso em um ambiente pacificador e isso, muitas vezes, passa pela necessidade de reformular atitudes ofensivas da parte.

Por mais estranho que possa parecer, ainda existe resistência à adoção de métodos consensuais em certos conflitos. Tartuce descreve as três principais barreiras para a adoção de métodos consensuais nos conflitos em maior escala<sup>823</sup>.

Para ela, o primeiro obstáculo é a formação acadêmica dos operadores de direito que é voltada para a litigiosidade. Logo, deverá ocorrer um consistente treinamento dos operadores de direito para que eles possam transmitir os benefícios dos instrumentos de atuação consensual. Nesse ponto esta pesquisa está em consonância como sustentado pela autora, pois defendemos que ocorra um intenso treinamento dos Defensores Públicos para atuação na Câmara de Mediação e Conciliação com o objetivo de conquistar maiores frutos<sup>824</sup>.

Para Tartuce, o segundo obstáculo é o desconhecimento das partes da existência dos métodos consensuais, de como eles podem ser utilizados e que podem ser mais benéficos às partes do que a resolução do conflito por meio de uma decisão judicial imposta. Quanto a este ponto, caberá aos Defensores Públicos difundirem com vigor a existência desses mecanismos e dos seus benefícios às partes em confronto<sup>825</sup>.

---

<sup>823</sup> TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos Conflitos Civil*. Rio de Janeiro Forense. São Paulo. Método. 5ª ed. p. 98.

<sup>824</sup> *Ibidem*.

<sup>825</sup> *Ibidem*.

Por fim, a terceira barreira defendida por Tartuce está no receio da perda de poder e autoridade pelas instituições tradicionais que conduzem a justiça. Para ela, esse receio não merece prosperar, pois o Poder Judiciário continuará sendo relevante na resolução dos conflitos, mas atuará em uma segunda etapa, ou seja, nas hipóteses em que os conflitos não podem ser resolvidos de forma consensual ou quando as causas em conflito são incompatíveis com a consensualidade<sup>826</sup>.

Entendemos que os três obstáculos descritos podem ser superados pelos Defensores Públicos com atribuições para atuar na Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários através de um intenso treinamento dos membros e da equipe da Defensoria Pública, assim como, através da crescente aceitação pelos operadores do direito, pela sociedade em geral e pelo Poder Judiciário, de que a cultura da pacificação é mais benéfica para todos do que a cultura da litigiosidade.

Através dessa atuação lastreada na cultura da pacificação social os Defensores Públicos conseguirão melhores resultados na composição dos conflitos fundiários dos que atualmente ocorrem, pois os resultados obtidos nesses conflitos por meio de métodos consensuais são praticamente nulos, conforme amplamente demonstrado por esta pesquisa, assim, qualquer avanço no campo da pacificação social será uma conquista para as partes e para a busca pela resolução do conflitos fundiários de formas diversas da imposição da solução jurisdicional.

Desta forma, com a superação dos referidos obstáculos, poderá ser construído um modelo de justiça coexistencial, participativo e conciliatório que tenha como objetivo central a pacificação social dos conflitos, algo que será crucial para o êxito da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública<sup>827</sup>.

---

<sup>826</sup> *Ibidem*.

<sup>827</sup> “Não há dúvidas, no caso do Poder Judiciário Brasileiro, de que as ondas de acesso à justiça foram idealizadas com as melhores das intenções e para endereçar os problemas da sua época. Ocorre que nem sempre o desenho institucional gera exatamente o resultado inicialmente esperado” (PIMENTEL, Wilson. Acesso Responsável à Justiça. Lumen Juris. 2019. p.43). Por esta razão que defendemos a necessidade de revisitar e reformular o desenho institucional do acesso à justiça e da resolução dos conflitos, razão pela qual este estudo se debruçou sobre o tema, pois o que era adequado quarenta anos atrás não se mostra mais adequado nos dias de hoje.



#### 4.1.4 – Negócios jurídicos processuais coletivos conduzidos pela Defensoria Pública

Por fim, destacamos que a novidade positivada no artigo 190 do Código de Processo Civil que criou a cláusula geral de negociação processual, em razão deste dispositivo, as partes plenamente capazes possuem autonomia para a celebração de negócios jurídicos processuais que não estão positivados na norma e, assim, podem ajustar o procedimento às suas especificidades, visando a autocomposição para a resolução do conflito<sup>828</sup>.

Importante destacar que a doutrina admite a aplicação da cláusula geral de negociação processual nos processos coletivos<sup>829</sup>. Logo, na hipótese da atuação da Defensoria Pública, em um conflito fundiário, se iniciar em uma ação coletiva já em tramitação, é plenamente possível que ela apresente sugestões para ajustar o procedimento às especificidades do conflito fundiário como, por exemplo, com relação aos poderes, faculdades e deveres processuais das partes.

Nesse sentido, vale destacar importante passagem da doutrina sobre este tema: “Convenção e processo. O encontro improvável de dois mundos que, para muitos, seriam tão distantes quanto incompatíveis. Normalmente retratado como um dissenso, uma disputa, já descrito como um jogo, uma guerra ou duelo, o processo carregaria sempre a beligerância infensa ao consenso e ao encontro de vontades. Por outro lado, os acordos ou convenções, pautados pelo voluntarismo e pela liberdade, respeitariam uma lógica contratual privada, infensa aos espaços publicistas do direito processual”<sup>830</sup>.

Na descrição de Cabral fica evidente que os “dois mundos”, processo e acordos, seriam incompatíveis à primeira vista. Entretanto, ultrapassados alguns anos desta concepção preliminar e fortalecidos pela entrada em vigor do Código

---

<sup>828</sup>Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo. Parágrafo único. De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade.

<sup>829</sup> Enunciado n. 255 do Fórum Permanente de Processualistas Civis: “É admissível a celebração de convenção processual coletiva”.

<sup>830</sup> CABRAL, Antônio do Passo. Convenções Coletivas. Juspodivm editora, 2ª edição. 2018. Introdução. p 1.

de Processo Civil de 2015, especialmente quanto ao disposto no artigo 190, essa incompatibilidade inicial não é mais vista pelos operadores de direito que conseguem absorver uma compatibilidade entre esses “dois mundos”, visando a melhor solução do conflito.

Logo, com a adoção de uma cláusula geral de negociação processual que favorece a interpretação extensiva de acordos atípicos e com a consolidação da compreensão pelos operadores de direito de que o processo e o acordo são “dois mundos” que podem ser compatibilizados, entendemos que a Defensoria Pública possui o espaço suficiente para propor às outras partes e ao magistrado competente que modifiquem as regras postas do procedimento coletivo fundiário para a adoção de regras e de procedimentos que favoreçam a autocomposição das partes em conflito, consolidando, assim, o princípio do respeito ao autorregramento da vontade<sup>831</sup>, que compreenderia um “complexo de poderes que podem ser exercidos pelos sujeitos de direito em níveis de amplitude variada”<sup>832</sup>.

Importante destacar que os negócios jurídicos processuais não podem atingir o núcleo essencial dos direitos fundamentais processuais, pois caso isso ocorresse, seriam violadas as garantias mínimas que o processo estabelece para as partes.

Como destaca Cabral, “seria impensável uma disposição ou renúncia absoluta e incondicional às garantias fundamentais do processo. Até mesmo nos meios extrajudiciais de conflitos”<sup>833</sup>.

Como bem destaca, a maior autonomia das partes na utilização dos meios extrajudiciais de solução de conflitos não pode significar o abandono total dos direitos fundamentais processuais.

Como exemplos de obstáculos que atingiriam as garantias fundamentais processuais poderíamos citar a imposição de obstáculo ao acesso à justiça ou a gravoso empecilho ao exercício da ampla defesa, logo, esses gravames não

---

<sup>831</sup> “A expressão “autorregramento da vontade” já foi usada no exterior e no Brasil, desde Pontes de Miranda, para evitar o uso do termo “autonomia privada”. (CABRAL, Antônio do Passo. *Convenções Coletivas*. Juspodivm editora, 2ª edição. 2018, p. 159).

<sup>832</sup> DIDIER JR., Fredie; NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa. A promessa de recompensa judicial. In ARRUDA ALVIM, José Manuel de; ARRUDA ALVIM, Eduardo; BRUSCHI, Gilberto Gomes; CHECHI, Mara Larsen; COUTO, Mônica Boneti (Org.) *Execução civil e temas afins do CPC/1973 ao CPC/2015*. São Paulo: RT, 2014, v.1, p. 409.

<sup>833</sup> CABRAL, Antônio do Passo. *Convenções Coletivas*. Juspodivm editora, 2ª edição. 2018, p. 385.

seriam admitidos através de negócios jurídicos processuais sob a alegação de autorregramento da vontade.

Desta forma, a possibilidade de utilização dos negócios jurídicos processuais é importante e valiosa para o desenvolvimento e resolução de conflitos, mas esta utilização jamais poderia ferir as garantias mínimas que as partes possuem, decorrente dos direitos fundamentais processuais.

#### **4.2 – Fase 02 - A Defensoria Pública como influenciadora na elaboração e condução de Políticas Públicas de habitação voltada para grupos vulneráveis**

“O dever estatal de promover políticas públicas tendentes a reduzir ou suprimir essas enormes diferenças passa pela operacionalização dos instrumentos que atendam com eficiência a necessidade de seus cidadãos”<sup>834</sup>

Carmen Lúcia

Concomitantemente à atuação como mediadora dos conflitos fundiários, a Defensoria Pública buscará efetivar um amplo trabalho de influência junto ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, visando persuadi-los na elaboração e condução de políticas públicas voltadas para a habitação popular, seja para verificar a adequada aplicação dos recursos públicos em políticas de habitação popular, seja para se esforçar pelo incremento de verbas orçamentárias nas políticas existentes ou até para sugerir novas políticas de enfrentamento da habitação popular.

Essa atuação junto ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo buscará persuadir o primeiro a alocar valores com dotação orçamentária específica para melhorar políticas públicas de habitação popular na Lei Orçamentária anual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e, eventualmente, até no Plano Plurianual e, quanto ao segundo, para aprovar tais leis ou, eventualmente, se esforçar para incluir emendas, nos limites legais, mas que venham a favorecer políticas

---

<sup>834</sup> Frase da Ministra Carmen Lúcia do Supremo Tribunal Federal exposta no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3943 julgada no dia 07 de maio de 2015 que entendeu como constitucional a legitimidade da Defensoria Pública para promover a Ação Civil Pública e com isso permitiu que a Defensoria Pública tivesse legitimidade ativa para operacionalizar instrumentos de positivação de políticas públicas voltadas para os grupos vulneráveis.

públicas com foco na efetivação da moradia para as camadas mais vulneráveis da nossa sociedade<sup>835</sup>.

Isso é de grande importância, pois com a presença de recursos orçamentários direcionados para a habitação popular, o sucesso na primeira fase da pacificação social, construído através da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública, será muito mais acessível e factível.

É importante ter em mente que as políticas públicas são ações governamentais escolhidas pelo Poder Executivo, utilizando-se da sua discricionariedade administrativa para abrigar temas que sejam mais afetos à sua política de governo.

Contudo, é importante destacar que a discricionariedade administrativa do Poder Executivo para a escolha das políticas públicas a serem efetivadas não é tão discricionária assim.

Isto, porque as políticas públicas relacionadas à efetivação de direitos fundamentais possuem discricionariedade limitada ou até inexistente, pois, em muitos casos, são consideradas pelo Poder Judiciários como vinculadas.

Nesse sentido, em julgamento paradigmático, o Superior Tribunal de Justiça concluiu que “não há discricionariedade do administrador frente aos direitos consagrados, cuja constitucionalidade. Nesse campo, a atividade é vinculada sem admissão de qualquer exegese que vise afastar a garantia pétrea”. Nesse julgado o STJ determinou que é obrigação do estado o fornecimento de vagas de creche aos menores de zero a seis anos e que o gestor não pode se valer da sua discricionariedade administrativa para fugir dessa obrigação constitucional<sup>836</sup>.

---

<sup>835</sup> Sobre as questões orçamentárias para efetivar os direitos fundamentais Cleber Francisco Alves discorre com propriedade sobre o tema. Nesse sentido: “Trata-se na verdade, de um dever estatal inerente ao próprio exercício da cidadania, que não pode ser afetado em razão de restrições referentes a prioridades orçamentárias. Assim, da mesma forma que o Estado não pode alegar falta de recursos orçamentários para justificar eventual abstenção do seu dever de garantir a segurança jurídica do cidadão, mediante o funcionamento de tribunais capazes de dizer o direito no caso concreto e de decidir os conflitos, também a Constituição Brasileira estabelece – no mesmo patamar de importância, ou seja, de ‘essencialidade’ na precisa dicção da norma constitucional – que não pode o Estado, invocando carência de recursos financeiros, (...)prestar-lhes assistência jurídica integral. Isso é elementar”. (ALVES, Cleber Francisco. *Justiça para todos! Assistência jurídica gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil*, Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 260).

<sup>836</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 736.524/SP, Relator Ministro Luiz Fux, T1, DJ 03/04/2006.

Compreendidos os limites da discricionariedade administrativa para efetivação de políticas públicas essenciais à população brasileira, é importante destacar que em nosso país as políticas públicas, como regra, são idealizadas e efetivadas pelos gestores públicos que são escolhidos pelo chefe do Poder Executivo municipal, estadual e federal. Apesar de a responsabilidade de escolha dos gestores públicos incidir sobre o chefe do Poder Executivo, acreditamos que os membros do Poder Legislativo também possuem influência significativa nessas escolhas.

Isto, porque o Poder Legislativo atua para elaborar e aprovar leis que poderão dar a sustentação legal para as políticas públicas; além disso, através da sua função fiscalizadora, o Poder Legislativo poderá tolher impulsos do Poder Executivo que o Legislativo não concorde. Logo, as políticas públicas são escolhidas pelo Executivo e aprovadas e fiscalizadas pelo Legislativo, fazendo com que o sistema de pesos e contrapesos funcione para que as escolhas sejam de comum acordo entre esses dois poderes.

Nesse campo a figura da Defensoria Pública como influenciadora de políticas públicas que possuem sintonia com o seu tecido social ainda é extremamente limitada, pois a atuação político-social da Defensoria ainda é pouco explorada.

Essa atuação tende a ser bem mais explorável no campo extra judicial, pois nesse campo a atuação da Defensoria Pública não está pautada pelos limites impostos nas decisões dos magistrados que integram o Poder Judiciário, ou seja, por mais que o Defensor Público sustente uma posição com bastante propriedade e lastreado em larga fundamentação, a decisão sobre o que é sustentado cabe ao Poder Judiciário e, dessa forma, a Defensoria Pública encontra-se limitada ao que for decidido.

É claro que o Defensor Público pode não concordar com a decisão do magistrado e recorrer da decisão, mas, ainda assim, o poder de decisão continuaria com o Poder Judiciário, mas, nesse caso, com o magistrado atuante na instância recursal.

Já na esfera extrajudicial a Defensoria Pública possui um espaço de atuação muito maior e sem a limitação direta do Poder Judiciário. Contudo, é importante destacar que a Defensoria Pública não tem o poder de coação, típico

do Poder Judiciário, para impor à parte oposta a obrigação de fazer ou de não fazer o que foi recomendado, ou até o que foi acordado formalmente.

Em tese, o limite do poder de coação que a Defensoria Pública possui é o de alertar à parte que caso a sua atuação extrajudicial não surta o efeito esperado, isso poderá acarretar o ingresso da Defensoria com uma demanda judicial sobre tal tema.

Apesar desse limitado poder de coação da atuação extrajudicial da Defensoria Pública, entendemos que tal atuação possui relevante poder de persuasão, visando influenciar o Poder Executivo a agir de determinada forma sustentada pela compreensão da influência da atuação pela Defensoria Pública<sup>837</sup>.

Sobre a atuação extrajudicial, este trabalho irá explorar 3 maneiras de atuação da Defensoria Pública que podem ter grande impacto em influenciar o Poder Executivo e o Poder Legislativo na escolha de políticas públicas para efetivar a habitação adequada para os grupos mais vulneráveis.

Todas as 3 formas de atuação extrajudicial (Recomendação Administrativa, as Audiências Públicas e o Compromisso de Ajustamento de Conduta) já se encontram positivadas pela legislação infraconstitucional, logo, sua utilização não precisa de qualquer alteração legal.

Posteriormente, este trabalho irá demonstrar práticas bem sucedidas de atuações urbanísticas na Colômbia e no Uruguai e que podem servir de exemplo para futuras atuações da Defensoria Pública, visando influenciar novas políticas públicas de habitação popular.

#### **4.2.1 – Recomendação Administrativa**

O primeiro instrumento de persuasão extrajudicial que iremos discorrer é a Recomendação Administrativa. Este instrumento, quando realizado pela Defensoria Pública, possui como fundamentos implícitos o inciso II do artigo 4º

---

<sup>837</sup> As previsões contidas nos incisos II e X do artigo 4º da Lei Complementar Federal nº 80/1994 está alinhada ao positivado nos parágrafos 2º e 3º do artigo 3º do Código de Processo Civil. (§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial).

da Lei Complementar Federal nº 80 de 12 de janeiro de 1994<sup>838</sup>e o inciso X<sup>839</sup> do mesmo artigo.

A Recomendação, "como o próprio termo indica, não é uma ordem, uma requisição ou uma imposição de conduta. Tem a natureza jurídica de alerta, advertência, pedido de providência, indicação de um problema identificado (falhas nos serviços públicos ou desrespeito a direitos do cidadão, p. ex.), com sugestão dos meios para a respectiva correção".<sup>840</sup>

Para tentar facilitar a visualização da efetividade deste instrumento trazemos um episódio recente da sua forma de atuação. A Prefeitura Municipal de São Paulo, no início de fevereiro de 2021, decidiu colocar pedras fixas ao chão, na parte de baixo dos viadutos da zona leste da capital, para impedir que as pessoas que não têm habitação fixa utilizem os espaços embaixo dos viadutos para precariamente morar<sup>841</sup>.

O lamentável episódio ocorreu em diversos viadutos da zona leste de São Paulo e só foram retiradas as pedras após severas críticas de relevante parte da população, que alardeavam que estava ocorrendo uma higienização nas ruas da zona leste pelo Prefeitura de São Paulo<sup>842</sup>.

Neste caso a rápida repercussão negativa fez com que a própria Prefeitura de São Paulo mudasse de postura e retirasse as pedras então colocadas, porém, caso isso não tivesse sido feito, a Defensoria Pública, como órgão fiscalizador e influenciador da adoção de políticas públicas, através de um núcleo temático ou de um grupo de trabalho específico relacionado à habitação popular, especialmente das camadas mais vulneráveis da nossa sociedade, poderia/deveria emitir uma Recomendação para que a Prefeitura de São Paulo retirasse imediatamente as pedras fixadas embaixo dos viadutos da zona leste

---

<sup>838</sup>promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos.

<sup>839</sup>promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.

<sup>840</sup> ALMEIDA. João Batista. In Aspectos Controvertidos da Ação Civil Pública: Doutrina e jurisprudência - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

<sup>841</sup> G1. São Paulo. Gestão Covas instala pedras sob viadutos na zona leste de SP e retira após acusações de higienismo. Disponível em:<PORTAL. <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/02/02/gestao-covas-instala-pedras-sob-viadutos-na-zona-leste-de-sp-e-retira-apos-acusa-coes-de-higienismo.ghtml>> Acesso em 02 de fevereiro de 2021.

<sup>842</sup>*Ibidem*.

de São Paulo, sob pena de proceder medidas judiciais cabíveis ou realizar audiências públicas para alardear essa conduta e fazer com que a aprovação dela fosse questionada pela população, acarretando, assim, desgaste político ao gestor.

Logo, a Recomendação neste caso seria uma medida extrajudicial para alertar a atitude equivocada da Prefeitura de São Paulo e influenciá-la a mudar de postura, a fim de evitar uma provável ação de obrigação de fazer e outra de reparação de danos.

Nesse exemplo fica claro que a Recomendação é um alerta simples, ágil e efetivo para que o Poder Executivo adote as posturas sustentadas pela Defensoria Pública e caso os membros do Poder Executivo ignorassem a Recomendação da Defensoria Pública, caberia a ela adotar as medidas que entendesse pertinentes.

Assim, por mais que saibamos que a maior forma de coação da medida extrajudicial utilizada pela Defensoria Pública é o interesse da parte que sofreu a Recomendação de evitar a judicialização da questão ou o desgaste político, não há como discordar que a atuação extrajudicial consegue, em muitos casos, influenciar o Poder Executivo a adotar as teses sustentadas pela Defensoria Pública e que compõem o seu tecido social, como a defesa da habitação para as camadas mais vulneráveis de nossa sociedade.

Além disso, é importante destacar que o não acolhimento da Recomendação pode dar azo a outras medidas administrativas, como, por exemplo, a realização de audiências públicas, a fim de aumentar a pressão sobre o Poder Executivo e, conseqüentemente, potencializar a figura da Defensoria Pública como influenciadora dos demais poderes para que tomem as medidas outrora recomendadas<sup>843</sup>.

Matias destaca a importância da utilização das Recomendações pela Defensoria Pública em dois alicerces. O primeiro é para que ocorra um desfecho mais célere, eficaz e alheio ao Poder Judiciário do conflito e segundo, para que a Defensoria Pública venha a assumir seu protagonismo idealizado pelo Constituinte, especialmente após a Emenda Constitucional nº 80/2014 que

---

<sup>843</sup>BRASIL. Lei Complementar Federal nº 80 de 1994. Artigo 4º, XXII.



tonificou a Defensoria Pública e que foi devidamente chancelada pelo STF no julgamento da ADI nº 3943<sup>844</sup>.

Manejar recomendações, quando viável, significa entender que o mero ajuizamento de uma ação individual ou coletiva não implica necessariamente a superação da violação constatada. E mais, que atualmente o espectro de atribuições da Defensoria Pública lhe impõe a adoção de novos caminhos em busca de celeridade, efetividade e eficiência (artigo 37 da CF/88), sobretudo num contexto de excesso de ações em tramitação no Poder Judiciário. Em outras palavras, é compreender e assumir o protagonismo que a Constituição impõe à Defensoria Pública, com as prerrogativas e responsabilidades correspondentes, em especial após a EC 80/2014 e julgamento da ADI 3.943 pelo Supremo Tribunal Federal<sup>845</sup>.

Uma forma ainda incipiente, mas que já foi utilizada em episódios específicos e que potencializa este instrumento, é a Recomendação Conjunta, ou seja, uma Recomendação feita por diversos órgãos que estão envolvidos juntamente em um fato específico.

Um caso emblemático do poder de influência de uma Recomendação Conjunta ocorreu no documento assinado em 12 de julho de 2019 pela Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo, pela Defensoria Pública da União e pelo Ministério Público Federal que recomendou as empresas Samarco, Vale e BHP a que adotassem uma série de atitudes para minorar os efeitos do desastre ambiental ocorrido pelo rompimento da barragem de Fundão em Mariana/MG<sup>846</sup>.

---

<sup>844</sup> No julgamento da ADI nº 3943 o plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu por unanimidade a legitimidade da Defensoria Pública para propor Ação Civil Pública.

<sup>845</sup> CONJUR, portal. O Uso de Recomendações na atuação institucional da Defensoria Pública. Texto elaborado pelo Defensor Público Hugo Fernandes Matias. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-mai-14/tribuna-defensoria-uso-recomendacoes-atuacao-institucionaldefensoria#:~:text=Dois%20pontos%20importantes%20em%20rela%C3%A7%C3%A3o,do%20princ%C3%ADpio%20da%20boa%2Df%C3%A9>> Acesso em 03 de fevereiro de 2021.

<sup>846</sup> Este instrumento conjunto recomendou 8 itens a serem adotados pela Samarco, BHP e Vale: 1) A participação nas oficinas e seminários promovidos pela Câmara Técnica de Saúde, para auxiliar na construção dos planos municipais, dentro do cronograma estabelecido; 2) A elaboração diagnóstico Situacional de Saúde Municipal, o qual deverá conter informações sobre: a) perfil socioeconômico e demográfico do território; b) perfil epidemiológico da população; c) estrutura de saúde existente; d) Diagnóstico da situação de saúde; 3) A apresentação dos Planos de Atuação na Saúde, que deverão contemplar, atentando-se para as peculiaridades de cada município, as seguintes medidas: a) atenção primária à saúde; b) saúde mental; c) atenção especializada; d) urgência e emergência; e) sistema de informação; f) vigilância em saúde, g) assistência farmacêutica e h) apoio diagnóstico e terapêutico; 4) A construção dos Planos de Atuação na Saúde deve ocorrer com a participação efetiva das comunidades atingidas, inclusive com a realização de assembleias e reuniões para interlocução direta com as comunidades; 5) Os Planos de Saúde devem observar a necessidade de atendimento específico a grupos especialmente vulneráveis, como: mulheres, deficientes, idosos, crianças, adolescentes, dentre

O exemplo narrado é da área ambiental e foi resultado de um esforço coletivo de instituições diversas para auxiliar a população atingida em um dos maiores desastres ambientais do mundo. Contudo, apesar do exemplo não ser da área da habitação, demonstra como a união de esforços extrajudiciais liderados pela Defensoria Pública poderá gerar uma grande influência nos demais atores.

Isso demonstra que existe uma longa estrada a ser percorrida na atuação extrajudicial pela Defensoria Pública para potencializar seus instrumentos extrajudiciais, tanto atuando de forma isolada quanto em conjunto com outras Defensorias Públicas, com o Ministério Público ou com outros atores envolvidos no conflito e, com isso, tonificar seu poder de influência junto aos poderes constituídos ou outros atores.

Importante destacar que a utilização do instrumento da Recomendação já é utilizada no campo da efetivação de políticas públicas de habitação popular pela Defensoria Pública, como podemos verificar na destacada atuação do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública de São Paulo.

**NÚCLEO ESPECIALIZADO DE HABITAÇÃO E URBANISMO EMITE RECOMENDAÇÃO PARA QUE SEJA ASSEGURADA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA NA REGIÃO CENTRAL DE SÃO PAULO**

Em julho de 2018, o Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo emitiu recomendação à Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e à São Paulo Urbanismo (SP Urbanismo) para que seja efetivamente garantida a participação popular na construção do Projeto de Intervenção Urbana – PIU no Setor Central da cidade de São Paulo. Em resumo, recomenda-se que seja franqueada a participação popular de forma presencial e não apenas pelo portal eletrônico, inclusive por meio da realização de audiências públicas; que haja a divulgação das manifestações realizadas nas consultas públicas a qualquer interessado; que seja dada ampla publicidade às audiências e consultas públicas que serão realizadas, bem como à data de término da consulta atualmente vigente; que sejam reparadas falhas no portal eletrônico aberto para o recebimento das manifestações para que seja possibilitada a digitalização, impressão gráfica ou cópia digital da integralidade do conteúdo da página de apresentação da minuta,

---

outros; 6) Os Planos de Saúde, no que concerne ao atendimento específico aos povos e comunidades tradicionais, tais como indígenas e quilombolas, dentre outros, deverão observar as diretrizes estabelecidas pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, bem como às normas do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena; 7) O estabelecimento de fluxos específicos de atendimento da população atingida no âmbito do sistema de saúde municipal; 8) A finalização dos planos de ação deve ocorrer no prazo improrrogável de 120 dias, a contar da presente recomendação.

possibilitando-se o armazenamento de seu conteúdo para estudos detalhados ou consultas posteriores<sup>847</sup>.

No caso destacado, o Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo emitiu uma recomendação administrativa para a Prefeitura de São Paulo, a fim de que fosse assegurada a participação popular no projeto que regulamentava a intervenção urbana na região central de São Paulo.

Entretanto, ainda são pouquíssimas as atitudes da Defensoria Pública, como a acima destacada e, nos poucos exemplos encontrados, o grau de influência exercido ainda não é o desejado, por isso defendemos esta nova forma de atuação, visando tonificar a atuação no campo da habitação popular em nosso país.

Quanto a este ponto entendemos que uma padronização desta atuação da Defensoria Pública, conjunta com sua utilização em larga escala, aliada a outros instrumentos extrajudiciais, tende a produzir resultados muito melhores do que os vivenciados na última década.

Por isso defendemos que para melhorar este cenário existe a necessidade de ocorrer o empoderamento da Defensoria Pública e, concomitantemente, difundir mais o instrumento da Recomendação Administrativa, para que todas as Defensorias Públicas o adotem como medidas prévias à judicialização, a fim de que isso aumente o grau de influência deste alerta.

#### **4.2.2 – Audiências Públicas**

O inciso XXII do artigo 4º da Lei Complementar 80/1994 é categórico ao expor que uma das principais funções institucionais da Defensoria Pública é a convocação de audiências públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais.

---

<sup>847</sup> DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, portal. Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo. Recomendação nº4 de 17 de julho de 2018. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/28/Documentos/Recomenda%C3%A7%C3%A3o%2004.2018,%20Secretaria%20Municipal%20de%20Urbanismo%20e%20Licenciamento%20e%20SP%20Urbanismo.pdf> Acesso em 04 de fev. de 2021.

Logo, a Defensoria Pública atuando de forma extrajudicial poderá convocar audiências públicas para buscar suporte as suas pretensões e, assim, potencializar sua influência sobre seus interesses junto aos poderes constituídos.

Trazendo à baila um caso hipotético de um assentamento irregular, com centenas de famílias em estado de vulnerabilidade que estão com receio de serem retiradas à força do local por forças policiais, decorrente de uma eventual liminar em uma ação de reintegração de posse. Nesse cenário os membros da Defensoria Pública podem utilizar as audiências públicas para obter o suporte da população direta e indiretamente envolvida e, com isso, conquistar a simpatia desses grupos para a causa sustentada pela Defensoria Pública e desgastar os gestores públicos da sua inércia em resolver este problema.

Ou seja, conseguir adesão popular à demanda de proteção dos grupos vulneráveis, a fim de que a voz da população possa ajudar a potencializar a luta da Defensoria Pública, acarretará, conseqüentemente, o desgaste político dos gestores. Essa potencialização da demanda favorece o aumento da influência que a Defensoria Pública exerce sobre o Poder Executivo, por exemplo, para conseguir a alocação de verbas orçamentárias para proceder uma regularização fundiária no terreno ocupado ou uma desapropriação da área com recursos públicos com posterior reforma e readequação do imóvel para servir como moradia adequada aos seus ocupantes.

Didier e Zaneti conseguem demonstrar com clareza as principais finalidades das audiências públicas quando essas são realizadas no campo extrajudicial

A finalidade da audiência pública transcende a mera informação atingindo o ideal de democracia direta, na qual os destinatários dos atos poderão efetivamente intervir na formulação de políticas públicas, dando contornos que mais se amoldem as suas reais e efetivas necessidades.

Além da perspectiva prática, de ampliar a visão sobre o tema em debate e sobre as efetivas necessidades da comunidade, as audiências públicas ainda servem como forte fator de formação da convicção no apoio dos órgãos públicos, particulares, empresas e comunidade às posturas sugeridas...<sup>848</sup>

---

<sup>848</sup> DIDIER Jr., Fredie; ZANETI Jr., Hermes. Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo. Editora Juspodivm. 12ª edição. 2018. p. 385.

O entendimento sustentado por Didier e Janete vai de encontro com o que defende esse trabalho, ou seja, de que a Defensoria Pública, ao ser fortalecida, poderá se empenhar junto aos poderes Executivo e Legislativo para que sejam alocadas verbas orçamentárias para a implementação de políticas públicas em favor de grupos vulneráveis no campo da habitação popular e as audiências públicas agregam valor nessa luta, pois as populações envolvidas darão suporte aos anseios da Defensoria Pública e esse suporte potencializado se transforma em maior influência.

A doutrina especializada defende que uma audiência pública adequada necessita de quatro fases, sendo elas: 1) Convocação e publicação do edital; 2) Expedição de ofícios e convites; 3) Ampla publicidade; e 4) Realização. Sendo que a realização das audiências públicas deve ser composta por três subfases, sendo elas: 4.1) As explicações inaugurais; 4.2) A possibilidade de palestra técnica e 4.3) A manifestação da sociedade civil.

Só com a realização de todas essas fases, que serão conduzidas pela Defensoria Pública, é que as audiências públicas estarão aptas a conquistar o apoio da população envolvida e, assim, ajudar a ecoar os propósitos da Defensoria Pública no campo habitacional.

Quanto às funções das audiências públicas, a doutrina especializada lista seis, sendo elas, 1) participação popular na gestão pública; 2) concretização do princípio democrático; 3) transparência dos atos decisórios do Estado; 4) mecanismo extrajudicial de produção de provas; 5) institucionalização do discurso público em torno de questões sociais e 6) confecção de legitimidade política às decisões estatais<sup>849</sup>.

Cumprido destacar que não existe um Conselho Nacional da Defensoria Pública, como existe o da Justiça (ligada ao Poder Judiciário) e o do Ministério Público, logo, a regulamentação nacional de matérias infralegais afetas à Defensoria Pública é bem menos existente.

Feita essa justificativa, é importante destacar que o Conselho Nacional do Ministério Público elaborou a Resolução nº 82/2012, alterada pelas Resoluções nº 159/2017 e 207/2020, que positivou em detalhes as fases, funções, objetivos,

---

<sup>849</sup>*Ibidem*.

campo de atuação, dentre outras particularidades, das audiências públicas quando realizadas de forma extrajudicial pelo Ministério Público.

Entendemos que apesar da referida positividade ser direcionada ao Ministério Público isso não impede que ela seja largamente aplicada pela Defensoria Pública quando da realização das audiências públicas que irá liderar afetas aos seus interesses<sup>850</sup>.

---

<sup>850</sup>O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, no exercício da competência fixada no artigo 130-A, parágrafo 2º, inciso II, da Constituição Federal, e com arrimo no artigo 19 do Regimento Interno; Considerando o disposto no artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica do Ministério Público), que estabelece como atribuição do Ministério Público promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais; Considerando o disposto no art. 6º, inciso XIV, da Lei Complementar nº 75/93 (Lei Orgânica do MPU), que estabelece como atribuição do Ministério Público da União a promoção de outras ações necessárias ao exercício de suas funções institucionais, em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis; Considerando que as audiências cometidas ao Ministério Público são um mecanismo pelo qual o cidadão e a sociedade organizada podem colaborar com o Ministério Público no exercício de suas finalidades institucionais ligadas ao zelo do interesse público e à defesa dos direitos e interesses difusos e coletivos de modo geral; Considerando ainda que o referido ato normativo não exclui, a cada unidade do Ministério Público, na esfera de sua autonomia, a possibilidade de editar atos regulamentares sobre a matéria, RESOLVE: Art. 1º Compete aos Órgãos do Ministério Público, nos limites de suas respectivas atribuições, promover audiências públicas para auxiliar nos procedimentos sob sua responsabilidade, na identificação de demandas sociais que exijam a instauração de procedimento, para elaboração e execução de Planos de Ação e Projetos Estratégicos Institucionais ou para prestação de contas de atividades desenvolvidas. § 1º As audiências públicas serão realizadas na forma de reuniões organizadas, abertas a qualquer cidadão, representantes dos setores público, privado, da sociedade civil organizada e da comunidade, para discussão de situações das quais decorra ou possa decorrer lesão a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, e terão por finalidade coletar, junto à sociedade e ao Poder Público, elementos que embasem a decisão do órgão do Ministério Público quanto à matéria objeto da convocação ou para prestar contas de atividades desenvolvidas. § 2º O Ministério Público poderá receber auxílio de entidades públicas para custear a realização das audiências referidas no caput deste artigo, mediante termo de cooperação ou procedimento específico, com a devida prestação de contas. § 3º As audiências públicas poderão ser realizadas também no âmbito das Câmaras de Coordenação e Revisão e dos Centros de Apoio Operacional, no âmbito de suas atribuições, sem prejuízo da observância das demais disposições desta Resolução. § 4º A audiência pública será autuada e registrada segundo o sistema adotado por cada ramo ou unidade do Ministério Público. Art. 2º As audiências públicas serão precedidas da expedição de edital de convocação do qual constará, no mínimo, a data, o horário e o local da reunião, bem como o objetivo e a forma de cadastramento dos expositores, além da forma de participação dos presentes. Art. 3º Ao edital de convocação será dada a publicidade possível, sendo facultada a sua publicação no Diário Oficial do Estado e nos perfis institucionais do Órgão Ministerial nas redes sociais e obrigatória a publicação no sítio eletrônico, bem como a afixação na sede da unidade do Ministério Público, com antecedência mínima de 3 (três) dias úteis, salvo em situações urgentes, devidamente motivadas no ato convocatório. Art. 4º Da audiência será lavrada ata circunstanciada, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar de sua realização, devendo constar o encaminhamento que será dado ao tema, se for o caso. § 2º A ata, por extrato, será publicada no sítio eletrônico do respectivo Ministério Público. § 3º A ata poderá ser elaborada de forma sintética nos casos em que a audiência pública for gravada em imagem e em áudio, em meio digital ou analógico. Art. 5º Se o objeto da audiência pública consistir em fato que possa ensejar providências por parte de mais de um membro do Ministério Público, aquele que teve a iniciativa do ato comunicará sua realização aos demais membros, com antecedência mínima de 3 (três) dias úteis, podendo a audiência pública ser realizada em conjunto. Art. 6º Ao final dos trabalhos que motivaram a audiência pública, o representante do

É possível constatar que diversas normas positivadas pelo CNMP na Resolução nº 82/2012 são totalmente aplicáveis à Defensoria Pública, como, por exemplo, o disposto no artigo 1º no qual compete ao órgão “promover audiências públicas para auxiliar nos procedimentos sob sua responsabilidade, na identificação de demandas sociais que exijam a instauração de procedimento, para elaboração e execução de Planos de Ação e Projetos Estratégicos Institucionais ou para prestação de contas de atividades desenvolvidas”.

Em suma, as audiências públicas, quando utilizadas adequadamente e com o respeito a seu rito formal e material, têm lastro para conferir sustentação às demandas abraçadas pela Defensoria Pública e, com isso, potencializar o poder de influência da instituição junto aos poderes constituídos.

#### **4.2.3 – Compromisso de Ajustamento de Conduta**

Os Compromissos de Ajustamento de Conduta fixam obrigações entre as partes para adoção de certa conduta acordada; tais compromissos são reduzidos a termo, por isso parte da doutrina chama esses compromissos de termo de ajustamento de conduta

Esses compromissos foram positivados no ordenamento jurídico nacional, inicialmente no Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>851</sup>, posteriormente no Código de Defesa do Consumidor que alterou a Lei da Ação Civil Pública<sup>852</sup> e, mais recentemente, na Lei que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da

---

Ministério Público deverá produzir um relatório, o qual poderá ser substituído pela ata prevista no artigo 4º, no caso de não haver providências imediatas a serem adotadas. Art. 7º As deliberações, opiniões, sugestões, críticas ou informações emitidas na audiência pública ou em decorrência desta terão caráter consultivo e não-vinculante, destinando-se a subsidiar a atuação do Ministério Público, zelar pelo princípio da eficiência e assegurar a participação popular na condução dos interesses públicos. Art. 8º Cada unidade do Ministério Público debaterá, no âmbito de seu planejamento estratégico, a necessidade de realização de audiências públicas, podendo definir metas correlatas. Art. 9º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação. Brasília (DF), 29 de fevereiro de 2012. ROBERTO MONTEIRO GURGEL SANTOS Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público.

<sup>851</sup>Art. 211. Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial.

<sup>852</sup>Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar (...) § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

Concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica<sup>853</sup>.

De acordo com a Lei nº 7347/85 e a Lei nº 8069/90, os órgãos públicos legitimados para propor as ações civis públicas também poderão celebrar termos de ajustamento de conduta. Importante destacar que quando tais leis mencionam que os órgãos públicos legitimados a propor ACPs poderão celebrar TACs, elas estão se referindo aos entes públicos legitimados<sup>854</sup>.

Desta forma, a Defensoria Pública, por ser legitimada a propor ações civis públicas, conforme disposto no art. 5º, inciso II, da Lei 7.347/85, pode celebrar compromissos de ajustamento de conduta.

As obrigações do compromisso de ajustamento de conduta poderão ser de fazer, não fazer, de entregar coisa certa e de pagar.

Os TACs podem ser conceituados como o instrumento extrajudicial de resolução de conflitos, que, mediante solução bilateral negociada, visam assegurar efetividade a direitos individuais e coletivos, mediante o ajustamento da conduta de entes públicos ou privados, e tem como finalidade adequar a conduta do compromitente às exigências legais, tendo por objeto os interesses sociais indisponíveis

Majoritariamente entende-se que os compromissos de ajustamento de conduta possuem natureza jurídica de negócio jurídico bilateral, pressupondo a vontade das partes, o qual é limitado em razão da indisponibilidade dos direitos debatidos, minoritariamente entende-se que se trata de uma mera transação.

Seus elementos essenciais são o sujeito (que expede o compromisso), a motivação (lastreada na fundamentação legal); o objeto (que fixa a postura do compromissário) e, por fim, a sanção, em caso do descumprimento do compromisso.

Em caso real, a Defensoria Pública do Espírito Santo, juntamente com o Ministério Público do Espírito Santo, celebrou um Termo de Ajustamento de Conduta com o Município de Vila Velha para indenizar diversos moradores

---

<sup>853</sup>Art. 85. Nos procedimentos administrativos mencionados nos incisos I, II e III do art. 48 desta Lei, o Cade poderá tomar do representado compromisso de cessação da prática sob investigação ou dos seus efeitos lesivos, sempre que, em juízo de conveniência e oportunidade, devidamente fundamentado, entender que atende aos interesses protegidos por lei.

<sup>854</sup> ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. Interesses Difusos e Coletivos esquematizados. Editora Método. 3º edição. p. 208.



afetados pela destruição de suas casas por um deslizamento de terras, demonstrando assim como este instrumento extrajudicial pode ajudar a potencializar a influência da Defensoria Pública junto aos demais atores do sistema de justiça e aos poderes constituídos

A Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo assinou nesta quinta-feira (13), juntamente com o Ministério Público Estadual e o município de Vila Velha, um Termo de Ajustamento de Conduta e mais 16 acordos individuais para cada morador beneficiado que foi afetado pelo deslizamento de uma pedra no Morro da Boa Vista, próximo à São Torquato, em Vila Velha. De acordo com o termo, a indenização a todos os moradores deverá ser paga em até 90 dias.

(...)

A assinatura do termo de conduta dá fim ao processo extrajudicial que corria há mais de três anos e afetava dezesseis famílias que tiveram suas casas condenadas após divulgação de laudo da Defesa Civil. O documento constatou a necessidade de demolição das residências por não terem suprimidos os riscos de desabamento mesmo após a realização de obras de contenção e prevenção feitas no Morro da Boa Vista, em São Torquato, Vila Velha.

O acidente aconteceu no dia 1º de janeiro de 2016 e afetou cerca de 377 famílias, que tiveram que deixar as suas casas, tendo em vista os riscos decorrentes de mais deslizamento no local, de acordo com o levantamento realizado pela Prefeitura Municipal de Vila Velha. Do total das famílias desalojadas, 37 famílias estavam abrigadas na escola pública Juiz Jairo de Mattos Pereira, e tiveram prioridade no recebimento do aluguel social.

Desde a ocorrência do desastre, foi aberto um procedimento administrativo em conjunto pelo Ministério Público e Defensoria do Estado do Espírito Santo a partir do qual foram realizadas diversas reuniões com intensa participação da comunidade, de forma a dar transparência às tratativas e estabelecer soluções democráticas.

A complexidade e amplitude do problema na comunidade do morro de Boa Vista, São Torquato, Vila Velha/ES, localidade inserida em área de risco de deslizamentos por ocorrência de chuvas, ensejou trabalho contínuo e conjunto entre as instituições de justiça e o poder público municipal para o atendimento de forma mais adequada as famílias atingidas diretamente pelo desastre.

Foram empreendidos esforços de todos os envolvidos para solução dos problemas apresentados de forma consensual sempre com a preocupação de cunho humano e social dos moradores afetados, possibilitando grandes avanços durante estes quase três anos até se chegar à fase final de indenização das famílias que restaram impossibilitadas de retornarem as suas residências<sup>855</sup>.

Ao expor um caso real de um compromisso de ajustamento de conduta realizado pela Defensoria Pública podemos verificar o amplo campo de atuação que a Defensoria pode explorar para potencializar sua atuação extrajudicial e,

---

<sup>855</sup> DEFENSORIA PÚBLICA DO ESPÍRITO SANTO, portal. Termo de Ajustamento de Conduta conduzido pela Defensoria e pelo Ministério Pública põe fim a litígio com a prefeitura de Vila Velha. Disponível em <[www.defensoria.es.def.br](http://www.defensoria.es.def.br)> Acesso 07 de fev. de 2021.

consequentemente, ganhar musculatura para influenciar os demais atores do sistema de justiça e do sistema político.

É totalmente pertinente e adequado que a Defensoria Pública assine um Termo de Ajustamento de Conduta com o Poder Executivo estadual, por exemplo, para que sejam aplicadas maiores verbas públicas para regularização fundiária ou outra política pública habitacional de pessoas em situação de risco ou de pessoas que vivem em situação de rua.

O instrumento existe, a Defensoria Pública possui legitimidade para isso. Então o maior entrave é a obtenção do acordo com o Poder Executivo para que isso seja efetivado. No entanto, com o empoderamento da Defensoria Pública e o seu direcionamento para tais práticas entendemos que isso é cada vez mais factível.

A título de ilustração, a fim de demonstrar a viabilidade desta conduta, trazemos à baila um exemplo de um Termo de Ajustamento de Conduta realizado pela Defensoria Pública do Pará com a secretaria municipal de Tucuruí, a fim de garantir uma assistência médica mais justa para todos os moradores da cidade<sup>856</sup>.

Ou seja, por meio de um Termo de Ajustamento de Conduta a Defensoria Pública irá fixar um compromisso com o órgão do poder executivo responsável pela gestão para melhorar a sua atuação em uma política pública essencial ao cidadão<sup>857</sup>.

Deve ser ressaltado que “um compromisso de ajustamento de conduta, mesmo quando a lei não tenha previsto o regramento específico para o caso, o órgão legitimado não tem o poder de dispor do direito material coletivo; por isso, o órgão vincula-se aos precedentes nos casos análogos e aos detalhes próprios do caso concreto e aos padrões da Dogmática Jurídica, para concretizar o direito coletivo”<sup>858</sup>.

---

<sup>856</sup> DEFENSORIA PÚBLICA DO PARÁ, portal. Defensoria Pública do Estado firma Termo de Ajustamento de Conduta junto à Secretaria Municipal de Saúde de Tucuruí. Disponível em <[http://www2.defensoria.pa.gov.br/portal/noticia.aspx?NOT\\_ID=3827](http://www2.defensoria.pa.gov.br/portal/noticia.aspx?NOT_ID=3827)? Acesso em 08 de fev. de 2021.

<sup>857</sup> “O Termo de Ajustamento de Conduta apresenta diversas cláusulas em que a Secretaria Municipal de Saúde de Tucuruí assume a obrigação de tratar aspectos relativos à atenção básica no município, como implantar um grupo executivo na própria Secretaria, envolvendo as áreas de assistência, vigilância, comunicação, mobilização e outras relevantes para fins de realização de limpeza urbana e saneamento, buscando efetuar o controle de epidemias, no prazo de 30 dias”.

<sup>858</sup> DIDIER Jr., Fredie; ZANETI Jr., Hermes. Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo. Editora Juspodivm. 12ª edição. 2018. p. 344.

Logo, este é mais um instrumento à disposição da Defensoria Pública para fortalecer sua atuação extrajudicial e, com isso, buscar influenciar os poderes constituídos para que a Defensoria Pública atue como influenciadora na elaboração e condução de políticas públicas voltadas para a habitação popular, seja para verificar a adequada aplicação dos recursos públicos em políticas de habitação popular, seja para se esforçar pela adição de valores orçamentários nas políticas existentes ou para sugerir novas políticas de enfrentamento da habitação popular.

#### **4.2.4 – Processo administrativo preliminar e o poder de requisição**

O membro da Defensoria Pública, ao tomar conhecimento de uma ocupação coletiva irregular em um imóvel, poderá instaurar um processo administrativo preliminar para seja feita uma análise dos fatos relacionados à ocupação e verificar se é o caso de atuação ou não da Defensoria Pública.

Esse processo administrativo preliminar visa juntar a maior quantidade de informações relacionadas ao caso concreto, a fim de justificar uma futura atuação ou não atuação do membro da Defensoria Pública em um potencial conflito fundiário.

Assim, por exemplo, o processo poderá juntar documentos, perícias, informações, indícios, depoimentos de partes da ocupação, dentre outras fontes de prova e informação, com duas finalidades: provar os fatos que chegaram ao conhecimento do membro da Defensoria Pública e embasar uma futura atuação do membro.

Durante o processo administrativo preliminar o membro da Defensoria Pública poderá enviar recomendações aos órgãos públicos para que adotem medidas que o membro entenda pertinentes, como, por exemplo, recomendar que o Poder Executivo Municipal não desocupe forçadamente a ocupação, ou para as concessionárias de serviço público, para que sejam fornecidos serviços públicos básicos para a população afetada, como o fornecimento de água e energia.

Outra atuação possível dentro de um processo administrativo preliminar é o poder de requisição junto a autoridade pública ou aos seus agentes para que

o membro da Defensoria Pública tenha acesso detalhado a particularidades do caso concreto analisado.

Este poder de requisição confere ao membro da Defensoria Pública a prerrogativa de solicitar “exames, certidões, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e providências necessárias ao exercício de suas atribuições”, conforme previsão expressa em diversos dispositivos da Lei Complementar Federal n. 80 de 1994<sup>859</sup>.

Relevante destacar que esta prerrogativa conferida aos membros da Defensoria Pública é um ato administrativo dotado de imperatividade, autoexecutoriedade e presunção de legitimidade, logo, não depende do controle judicial<sup>860</sup>.

A doutrina de Diego Esteves e Franklin Roger Alves Silva demonstra a importância dessa prerrogativa conferida aos membros da Defensoria Pública para o exercício das suas atribuições constitucionais e que serão relevantes para a defesa dos objetivos desta pesquisa

a requisição constitui ato administrativo dotado de imperatividade, autoexecutoriedade e presunção de legitimidade. Por isso, a requisição não depende de qualquer controle judicial prévio para que produza seus regulares efeitos jurídicos [...] Desse modo, sempre que o membro da Defensoria Pública necessitar de documentos ou de providências para o exercício de suas funções institucionais, poderá expedir requisição diretamente para a autoridade pública competente, não havendo a necessidade de intervenção do judiciário. Com isso, resta assegurada atuação mais independente e dinâmica do Defensor Público na proteção dos direitos fundamentais do indivíduo e na conservação do Estado Democrático de Direito<sup>861</sup>.

Desta forma, “a requisição pelo Defensor Público é, ao mesmo tempo: i) uma prerrogativa deste profissional para o desempenho de sua função; ii) uma garantia do necessitado de concretizar o seu direito subjetivo a uma assistência jurídica gratuita e integral; e iii) um meio que vem garantir a celeridade de

---

<sup>859</sup>Art. 128. São prerrogativas dos membros da Defensoria Pública do Estado, dentre outras que a lei local estabelecer: (...) X - requisitar de autoridade pública ou de seus agentes exames, certidões, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e providências necessárias ao exercício de suas atribuições; (ressaltando que esta mesma prerrogativa foi positivada para o Defensor Público-Geral (Art. 8, inc. XVI, para os Defensores Públicos da União (Art. 44, inc. X) e para os Defensores Públicos do Distrito Federal e Territórios (Art. 88, inc. X).

<sup>860</sup>Roger, Franklin. Princípios institucionais da defensoria pública: De acordo com a EC 74/2013, Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 1.038/1.039.

<sup>861</sup>*Ibidem*.

tramitação dos processos judiciais ou extrajudiciais, assegurando-se uma razoável duração”<sup>862</sup>.

Nesse sentido, esta prerrogativa/garantia/meio auxilia a construção de processos administrativos preliminares para que os membros da Defensoria Pública possam instruí-lo com os documentos e informações necessários para exercer suas atribuições com pertinência e adequação.

Logo, um processo administrativo preliminar é o mecanismo de controle do membro da Defensoria Pública para o exercício das suas atribuições extrajudiciais que serão utilizadas para influenciar os membros do Poder Executivo e do Poder Legislativo na elaboração e desenvolvimento de políticas públicas relacionadas à habitação popular, como, por exemplo, através do poder de requisição de documentos necessários à construção de um entendimento que dará azo a uma recomendação administrativa ou a requisição de informações que serão cruciais na elaboração de uma proposta de termo de ajustamento de conduta ou, no mesmo sentido, a requisição de providências que poderão acarretar na realização de uma audiência pública.

Tudo isso, tendo sempre em mente que essas prerrogativas do membro da Defensoria Pública não visam favorecê-lo, pois o Defensor Público não é um fim em si mesmo, mas sim, fortalecer o membro para que este possa atuar com pertinência e adequação, com a finalidade de construir elementos suficientes para conseguir influenciar os poderes Executivo e Legislativo em direcionar os recursos orçamentários para a efetivação das políticas públicas de habitação popular.

#### **4.2.5 – Experiências inovadoras na Colômbia e no Uruguai que podem ajudar a embasar os instrumentos extrajudiciais de influência.**

A atuação sugerida pelo autor deste trabalho para a Defensoria Pública não se limita em se empenhar pela maior aplicação de recursos públicos na efetivação de políticas públicas relacionadas aos direitos fundamentais do

---

<sup>862</sup> SOUZA, Marcel Joffily de. O poder de requisição do Defensor Público e sua constitucionalidade: prerrogativa, garantia e duração razoável do processo. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/40194/o-poder-de-requisicao-do-defensor-publico-e-sua-constitucionalidade-prerrogativa-garantia-e-a-razoavel-duracao-do-processo>> Acesso: 21 de mar. de 2021.

cidadão vulnerável, mas também o de sugerir a prática de políticas públicas inovadoras visando influenciar os gestores.

Nesse sentido, o autor deste trabalho fez uma pesquisa sobre as práticas urbanísticas que tiveram sucesso da segunda metade do século XX em diante, nos principais países da América Latina, para tentar obter um norte de como a Defensoria Pública poderá atuar como influenciadora no surgimento de novas políticas públicas da área de habitação popular.

Concordamos com o entendimento de Maricato que o melhor lugar para encontrar bons exemplos a serem seguidos pelo Brasil na questão urbanística e na efetivação do direito à moradia não são em prestigiosas faculdades americanas e europeias que retratam modelos de urbanização dos países desenvolvidos, mas sim, em estudos realizados em práticas urbanísticas ocorridas em países que possuem problemas similares aos nossos e mesmo diante de tais adversidades conseguiram avançar neste tópico<sup>863</sup>.

Assim, o autor desta pesquisa se propôs a apresentar duas práticas bem-sucedidas ocorridas em países da América Latina (Colômbia e Uruguai) e, assim, expor experiências que podem vir a ser aplicadas em nossa sociedade com o objetivo de melhorar o problema de moradia popular e urbanístico do nosso país.

Desta forma, este tópico iniciará sua investigação pelo modelo de urbanização estabelecido na Colômbia.

#### **4.2.5.1 – Colômbia**

Historicamente nossa sociedade buscou respostas para nossos problemas em práticas ocorridas na América do Norte e na Europa. Contudo, que o autor desta pesquisa se filia a corrente sustentada por Maricato que entende ser mais proveitoso obter exemplos bem-sucedidos de práticas ocorridas em grandes cidades da América Latina, pois tais cidades possuem similaridades com as principais cidades brasileiras.

A Colômbia conviveu durante as últimas 4 décadas um período de grandes debates sobre a reforma urbana em seu território. Problemas como o crescimento acelerado e desordenado das suas principais cidades, juntamente

---

<sup>863</sup> MARICATO. Ermínia. 2015. *Op. Cit.* p. 92.

com o ferrenho conflito armado exposto em grande parte do interior da Colômbia fizeram com que houvesse uma grande migração do campo para as cidades<sup>864</sup>.

Diante desse agudo, contínuo e desordenado fluxo de pessoas do campo para os grandes centros da Colômbia, foram se formando grandes assentamentos desordenados de pessoas sem a mínima infraestrutura para recebê-los<sup>865</sup>.

Em Medellín houve uma particularidade específica que foi o fato desta ocupação desordenada ter se instalado em grandes áreas de risco, uma vez que a cidade é muito montanhosa e possui locais totalmente impróprios para se habitar.

Em 1989 foi aprovada a Lei da Reforma Urbana da Colômbia que instituiu importantes instrumentos para a gestão do solo urbano. Em 1991 houve a promulgação de uma nova Constituição e, assim, as leis tiveram que ser modificadas para se adequar integralmente a nova Carta política do país.

Nesse sentido, em 1997 foi aprovada a Lei nº 388 que aprimorou a Lei da Reforma Urbana da Colômbia tornando-a mais efetiva nas possibilidades de aplicação dos seus instrumentos urbanísticos e que se mantém em vigor até os dias de hoje<sup>866</sup>.

Alguns dos instrumentos urbanísticos em vigor na Colômbia são similares com os estabelecidos no Estatuto da Cidade<sup>867</sup>, entretanto, existem instrumentos inovadores que divergem dos aplicados em nossa legislação, e é sobre esses instrumentos que esta pesquisa se ateve para viabilizar um posterior debate<sup>868</sup>.

A legislação urbanística colombiana pode ser dividida em três categorias: Instrumentos de Planejamento; Instrumentos de Gestão e Instrumentos de Financiamento.

Instrumentos de Planejamento:

---

<sup>864</sup>BORRERO, Oscar. *Evolução da posição dos gremios imobiliários e construtores ante as leis de reforma urbana*. In Reforma Urbana e Desenvolvimento Territorial. Bogotá: LILP, 2003. p.7.

<sup>865</sup>SIVICKAS, Antanas Mokus. Palavras de Antanas Mockus Sivickas, in MALDONADO, María Mercedes (Org.) *Reforma Urbana e Desenvolvimento Territorial*.: LILP, 2003. p.71.

<sup>866</sup>BORRERO, Oscar. *Op. Cit.* 2013. p. 38-39.

<sup>867</sup> Lei nº 10.257 de 10 de junho de 2001.

<sup>868</sup> VERÍSSIMO. Antônio Augusto. *Por que fomos à Medellín e Bogotá*. 2012. Disponível em <<http://abeiradourbanismo.blogspot.com/2012/03/porque-fomos-medellin-e-bogota.html>> Acesso em 24 de janeiro de 2020.

**Planos de Ordenamento Territorial (POT):** são os instrumentos básicos para o desenvolvimento do processo de ordenamento do território municipal. Definem-se com um conjunto de objetivos, diretrizes, políticas, estratégias, metas, programas, atuações e normas adotadas para orientar e administrar o desenvolvimento físico do território e utilização do solo. Estes planos de ordenamento recebem distintas denominações de acordo com o porte dos municípios. Denominam-se **Planos de Ordenamento Territorial** quando se aplicam a municípios com população superior a 100 mil habitantes; **Planos Básicos de Ordenamento Territorial** quando se destinam a municípios com população entre 100 mil e 30 mil habitantes e **Esquemas de Ordenamento Territorial** quando elaborados para municípios com população inferior a 30 mil habitantes.

Em todos os casos, os planos devem conter obrigatoriamente três componentes: um geral, constituído pelos objetivos, estratégias e conteúdos estruturais de longo prazo; um urbano, constituído pelas políticas, ações, programas, normas para direcionar e administrar o desenvolvimento físico urbano; e por fim, um componente rural, constituído pelas políticas, ações, programas e normas para orientar e garantir a adequada interação entre os assentamentos rurais e a sede urbana do município, assim como a conveniente utilização do solo.

Os Planos de Ordenamento geram **Programas de Execução** que definem, com caráter obrigatório, as atuações sobre o território previstas no POT. Os *programas de execução* definem os programas e projetos de infraestrutura de transporte e serviços públicos que serão executados em prazos estabelecidos pelas administrações municipais; identificam os terrenos necessários para atender as demandas por habitação social e os assentamentos a serem urbanizados, definindo os instrumentos para a sua execução, seja por entidades públicas ou privadas<sup>869</sup>.

#### Instrumentos de Gestão:

**Declaratória de perímetros de urbanização e edificação prioritários:** a declaração de urbanização e edificação prioritária é parte integrante dos *programas de execução*. Esta determina em que prazo devem ser cumpridas as determinações do *programa de execução* estabelecido para a área delimitada. Caso essas determinações não sejam cumpridas, ficam os terrenos sujeitos a processos de *alienação compulsória* mediante o processo de leilão público. O particular que adquira esses terrenos se compromete a cumprir imediatamente o definido no *programa de execução*, não o fazendo, fica sujeito a processo específico de desapropriação que impede qualquer tipo de ganho especulativo.

**Planos Parciais:** são os instrumentos mediante os quais se desenvolvem e complementam as disposições dos planos de ordenamento para áreas determinadas do território municipal. Um *plano parcial* inclui a delimitação e caracterização da área de operação urbana; a definição precisa dos objetivos e as diretrizes urbanísticas específicas que orientam a correspondente operação; os instrumentos de manejo do solo, captação de mais-valias, divisão de encargos e benefícios, procedimentos de gestão, avaliação financeira as obras de urbanização, junto com o programa de financiamento. Os planos parciais podem ser propostos pela municipalidade, por

---

<sup>869</sup> *Ibidem*.



comunidades organizadas ou por particulares, desde que de acordo com os parâmetros estabelecidos no Plano de Ordenamento Territorial.

**Atuação urbanística pública:** correspondem a ações de parcelamento, urbanização e edificações. Cada uma dessas atuações compreende procedimentos de gestão e formas de execução que são orientadas pelo componente urbano do POT. Estas atuações podem ser desenvolvidas por proprietários individuais de forma isolada; por grupos de proprietários associados voluntariamente ou de maneira compulsória; por meio de *Unidades de Atuação Urbanística – UAU*; diretamente por entidades públicas ou mediante formas mistas de associação entre setor público e setor privado. No caso das UAU a urbanização de uma *unidade* implica a gestão associada dos proprietários dos terrenos que conformam a superfície da área de projeto, mediante sistemas de reajuste de terras ou integração imobiliária, ou cooperação segundo a determinação do correspondente plano parcial<sup>870</sup>.

#### Instrumentos de Financiamento:

**Participação em mais valias:** são fatos geradores da participação em mais valias a incorporação de solo rural ao perímetro urbano; o estabelecimento ou modificação de zoneamento; ou aumento dos potenciais de edificabilidade que resultem em usos mais rentáveis para o solo<sup>871</sup>.

Com relação aos Instrumentos de Planejamento, o primeiro ponto a ser destacado na legislação urbanística da Colômbia é que são feitos três planos para ordenamento urbano. O Plano de Ordenamento Urbano para cidades com a população superior a 100 mil habitantes, o Plano Básico de Ordenamento Territorial para cidades com população de 30 mil a 100 mil habitantes e o Esquema de Ordenamento Territorial quando a cidade possui menos de 30 mil habitantes.

No ordenamento jurídico nacional está positivado no parágrafo 1º do artigo 182 da Constituição Federal que as cidades com mais de 20 mil habitantes deverão ter obrigatoriamente o Plano Diretor que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana<sup>872</sup>.

No entendimento do autor desta pesquisa parece fazer sentido a técnica adotada pela legislação da Colômbia, pois dividir os planos urbanísticos em faixas populacionais atende as especificidades das cidades, pois logicamente

---

<sup>870</sup>*Ibidem*.

<sup>871</sup>*Ibidem*.

<sup>872</sup>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.

que cidades menores de 30 mil habitantes possuem problemas diversos em tamanho e complexidade de cidades maiores de 100 mil habitantes, por exemplo.

Logo, o Constituinte brasileiro, ao simplificar este parâmetro e determinar um Plano Diretor para todas as cidades maiores de 20 mil habitantes, perdeu a oportunidade de criar mecanismos mais complexos, de acordo com as faixas populacionais e, conseqüentemente, os problemas vivenciados por estas cidades<sup>873</sup>.

Os três planos de ordenamento geram os seus Planos de Execução que definem os programas e projetos de infraestrutura de transporte e serviços públicos que serão executados em prazos estabelecidos pelas administrações municipais, identificam os terrenos necessários para atender as demandas por habitação social e os assentamentos a serem urbanizados, definindo os instrumentos para a sua execução, seja por entidades públicas ou privadas.

Logo, os Planos de Execução criados pela legislação urbanística da Colômbia são muito interessantes, pois já identificam os terrenos necessários à habitação social, os assentamentos que serão urbanizados e o modelo de instrumentos que será executado.

No Brasil isso não é feito, cabendo à legislação municipal especificar como fará o seu plano diretor. Além disso, não há nenhuma obrigatoriedade de o legislador nacional identificar os terrenos necessários à habitação social e os assentamentos a serem urbanizados, fato que demonstra que nossa legislação pode avançar nesse quesito com fulcro na experiência da legislação da Colômbia, que vem dando bons frutos, especialmente na cidade de Medellín.

Com relação aos Instrumentos de Gestão deve ser destacada a Declaratória de Perímetros de Urbanização e Edificação Prioritários que são partes integrantes dos contratos de execução e determinam prazos para o cumprimento do Programa de Execução.

---

<sup>873</sup> *Resolução nº 25 do Conselho das Cidades*, amplamente adotada e que estabelece normas referentes à elaboração dos Planos Diretores dos Municípios, demonstrando sua obrigatoriedade e características mínimas de sua existência, tal como procedimentos de validação da proposta do plano nos Municípios para que sejam considerados legitimados pela sociedade civil. O plano diretor e seu processo de revisão ou alteração seguiu sendo recomendado em 2009 por meio da Resolução Recomendada nº 83 do CONCIDADES.

Caso não sejam cumpridos os referidos prazos os terrenos ficam sujeitos à alienação compulsória mediante o processo de leilão público.

Na hipótese de um particular adquirir esses terrenos ele se compromete a cumprir as normas estabelecidas no Programa de Execução e caso não o faça, este terreno estará sujeito ao procedimento de desapropriação.

Logo, a legislação urbanística colombiana se mostra bem mais detalhista no desenvolvimento do processo urbanístico do que podemos verificar no Estatuto da Cidade, onde os instrumentos urbanísticos, apesar de existentes e interessantes, não tem mostrado a efetividade esperada pelo legislador<sup>874</sup>.

Nos Instrumentos de Financiamento da legislação urbanística Colombiana deve ser destacada a Participação em Mais Valias ao modificar o fato gerador da participação quando ocorrer modificação do zoneamento, dos potenciais de edificabilidade e da incorporação de solo rural em perímetro urbano.

A Lei Complementar nº 192/2018 do município do Rio de Janeiro<sup>875</sup> estabeleceu a possibilidade de regularização de terrenos e imóveis que estavam em desacordo com as normas urbanísticas em razão de obras executadas por seus proprietários que não tinham sido regularizadas junto à Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro.

Esta lei, conhecida como a Lei da “Mais Valia”, visava trazer para a legalidade a maior quantidade de imóveis que estavam em situação urbanística ilegal, visando o pagamento de uma contrapartida financeira ao município do Rio de Janeiro com base nas características da edificação<sup>876</sup>.

Assim, das inovações encontradas na legislação urbanística Colombiana no ano de 2012, através de pesquisa em loco feita pelo urbanista Antônio Augusto Veríssimo, o Município do Rio de Janeiro veio a adotar nos anos seguintes um ato similar ao Instrumento de Financiamento positivado na Colômbia com a introdução da Lei da “Mais Valia”.

Logo o Município do Rio de Janeiro potencializou sua arrecadação com a introdução da Lei da “Mais Valia”, entretanto, não visando obter recursos para

---

<sup>874</sup> DIÓS. Marcelle Mourelle Perez. *Um Olhar sobre o Planejamento Urbano Diante da Primeira Década do Estatuto da Cidade*. Cadernos De Direito da Cidade. Série II. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2013. p. 69-70.

<sup>875</sup> Estabelece condições especiais para o licenciamento e a legalização de construções e acréscimos nas edificações no Município do Rio de Janeiro e dá outras providências.

<sup>876</sup> PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, portal. Rio de Janeiro. 2020. Disponível: <http://www.rio.rj.gov.br/web/maisvalia>> Acesso em 24 de janeiro de 2020.

melhorar a urbanização das áreas degradadas para efetivar o direito à moradia das pessoas mais necessitadas, mas sim, com intuito de melhorar a arrecadação e com isso conseguir honrar suas obrigações financeiras.

Sem ter a intenção de esgotar o assunto, mas também não visando apresentar resultados rasos, o autor desta pesquisa compreendeu que existem três inovações na legislação urbanística Colombiana que merecem destaque e atenção do legislador brasileiro para aplicá-los. 1. A divisão dos planos urbanísticos em faixas populacionais visando atender melhor as especificidades das cidades, ao invés de impor um plano urbanístico para todas as cidades acima de 20 mil habitantes, como dispôs a Constituinte no art. 182, § 1º da CRFB; 2. Vincular prazos e ações de execução para cada um dos planos urbanísticos, a fim de que as normas de planejamento não sejam ignoradas, como vem ocorrendo em larga escala no Estatuto da Cidade e 3. Vincular o instrumento de financiamento de regularização de edificações (mais valia) à melhor urbanização de áreas degradadas e assentamentos de moradia social, ao invés de apenas potencializar as receitas municipais para arcar com os custos da máquina estatal como ocorreu no município do Rio de Janeiro recentemente.

As três inovações destacadas da legislação colombiana poderão ser sugeridas pela Defensoria Pública no momento de debate junto aos poderes constituídos, visando a elaboração de novas políticas públicas para dar maior efetividade aos instrumentos urbanísticos existentes e, com isso, reverberar para o campo da moradia social.

#### **4.2.5.2 – Uruguai**

O Uruguai possui um dos menores índices de déficit habitacional da América Latina e Caribe, sendo ultrapassado apenas pelo Chile e pela Costa Rica, de acordo com o estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) realizado em 2012<sup>877</sup>.

---

<sup>877</sup> UOL, portal. *Com lei e cooperativa o Uruguai vira modelo para resolver o problema da moradia*. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/05/19/com-cooperativas-apoiadas-por-lei-uruguai-tem-um-dos-menores-deficits-habitacionais-da-america-latina.htm>> Acesso em 29 de janeiro de 2020.

Oficialmente o Uruguai chama-se República Oriental do Uruguai (*Uruguay* em castelhano), possui aproximadamente 3.5 milhões de habitantes e está localizado na parte sudeste da América do Sul<sup>878</sup>.

Na segunda metade da década de 1960 o Uruguai começou um grande salto de efetividade em sua política habitacional. Nessa época foi criada uma sociedade não governamental – Centro Cooperativista Uruguayo - voltada para obter soluções habitacionais para a classe popular.

Essa sociedade criou uma nova forma de cooperativismo que foi intensificada com a aprovação da lei nacional de moradia em 1968 enfatizando o sistema de cooperativismo<sup>879</sup>

Nascia assim o cooperativismo habitacional Uruguiaio que promoveu grandes mudanças na forma de o país enxergar o déficit de moradias populares e combater a falta de moradia para as camadas mais pobres da sociedade uruguaia.

“Em menos de uma década a promoção habitacional, através de cooperativas, consolidou um modelo de medidas inovadoras no modo de se produzir o habitat para as camadas populares”<sup>880</sup>.

Em suma, o modelo Uruguiaio de habitação iniciado na década de 1960 e que chegou ao seu auge em 1990 promoveu inovações através da adoção da propriedade coletiva e da participação dos usuários no processo construtivo via ajuda recíproca ou poupança prévia.

Segundo Raúl Valles, professor da Faculdade de Arquitetura, Desenho e Urbanismo da Udelar (Universidade da República), o modelo de propriedade coletiva de moradia adotado no Uruguai é o único na América Latina e produziu um sucesso da habitação popular sem precedentes na região.

Segundo Valles, o sistema de cooperativas foi instituído pela Lei de Moradia de 1968 que obrigou o governo a apresentar nos seis primeiros meses de cada mandato presidencial um plano nacional de habitação para os cinco

---

<sup>878</sup>URUGUAY.ENCICLOPÉDIA, portal. *Britannica, Inc.* 2020. Consultado em 29 de janeiro de 2020.

<sup>879</sup> GHILARDI Flavio Henrique. *Autogestão habitacional e política habitacional do Uruguai*. Revista E-Metropolis nº 30. 2017. p. 4-5.

<sup>880</sup>*Idem*, p.12.

anos seguintes e isso elevou o tema habitação popular ao centro das prioridades do governo Uruguaio”<sup>881</sup>.

A Lei de Moradia de 1968 basicamente determinou que metade dos recursos orçamentários direcionados pelo governo para o setor da habitação seja encaminhado para o sistema de cooperativas habitacionais populares.

Neste sistema as pessoas se juntam para construir suas moradias com recursos orçamentários do governo visando moradias coletivas ou a autoconstrução financiada.

É importante esclarecer os dois instrumentos desta política pública. A autoconstrução financiada é basicamente a construção dos imóveis feitas diretamente pelas pessoas que compõem a cooperativa, através de atuação conjunta, com recursos públicos. Neste instrumento a propriedade dos imóveis construídos é transferida para os associados. Já na propriedade coletiva, a escrituração da propriedade fica em nome da cooperativa de habitação sem que ocorra a transferência da propriedade para os associados<sup>882</sup>.

Logo, na propriedade coletiva os associados utilizam a propriedade como se fosse sua, mas não se tornam seus donos, sendo a cooperativa a proprietária.

Estima-se que existam 330 cooperativas de habitação popular no Uruguai representando 120 mil famílias de diversas regiões do país, mas especialmente da capital Montevideu<sup>883</sup>.

As cooperativas de habitação do Uruguai são unificadas pela Federação Uruguaia de Cooperativas de Habitação por Ajuda Mútua. Esta federação, além de representar as cooperativas, possuem como principal atribuição se empenhar com o governo Uruguaio e com as entidades empresariais para a manutenção do seu espaço e das suas prioridades, a fim de manter a valorização desta política pública no Uruguai<sup>884</sup>.

Vallés esclarece:

---

<sup>881</sup> UOL, portal. *Com lei e cooperativa o Uruguai vira modelo para resolver o problema da moradia*. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/05/19/com-cooperativas-apoiadas-por-lei-uruguai-tem-um-dos-menores-deficits-habitacionais-da-america-latina.htm>> Acesso em 29 de janeiro de 2020.

<sup>882</sup> BARAVELLI. José Eduardo. *O Cooperativismo Uruguaio na habitação social de São Paulo*. Dissertação de mestrado na faculdade de Arquitetura e urbanismo da Universidade de São Paulo. Setembro de 2006. p. 69.

<sup>883</sup> *Idem*. p. 7-8.

<sup>884</sup> *Idem*. p. 67.

Nos anos 1970 e 1980, a tendência foi de construir conjuntos habitacionais na periferia de Montevideu. A partir dos anos 1990, com a deterioração das áreas centrais, a federação estimulou a formação de cooperativas para a reforma de prédios antigos e muitas vezes abandonados nos bairros centrais da cidade. Os imóveis eram adquiridos pela prefeitura e cedidos as cooperativas que ficavam responsáveis pelas obras<sup>885</sup>.

Destaca-se que desde 1990 a política de habitação do Uruguai se concentrou na aquisição de prédios antigos e abandonados no centro da cidade com recursos orçamentários e entregou esses imóveis para que as cooperativas reformassem e destinassem à moradia popular<sup>886</sup>.

Isso é algo inovador e interessante de ser aplicado no Brasil, pois como dito anteriormente, uma das razões do autor desta pesquisa foi buscar soluções para diminuir o gritante número de imóveis abandonados em nosso país, mesmo com alto nível de pessoas sem moradia. Logo, a solução adotada pelo governo uruguaio possui motivos para ser replicada em solo nacional<sup>887</sup>.

É relevante destacar que essa bem-sucedida prática ocorrida no Uruguai, que inclusive foi premiada internacionalmente pelo World Habitat deveria ser abraçada através da criação de uma nova política pública de habitação popular e a Defensoria Pública deveria se empenhar para influenciar os poderes constituídos para que venham a adotar essa prática.

A análise pelo autor desta pesquisa do programa de cooperativismo habitacional do Uruguai identificou que aproximadamente 120 mil pessoas já foram beneficiadas por este programa, algo relevante para um país com menos de 3.5 milhões de habitantes.

Além disso, os programas de cooperativismo habitacional do Uruguai são constituídos por três particularidades determinantes: 1 - Não se pode resolver o problema de habitação sem empoderar as pessoas envolvidas dos seus problemas; 2 – Existe a necessidade de capacitação das pessoas para que formem as cooperativas e saibam lidar com os desafios decorrentes da habitação popular; e 3 – Existe a necessidade de disponibilidade de terra para

---

<sup>885</sup> UOL, portal. *Com lei e cooperativa o Uruguai vira modelo para resolver o problema da moradia*. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/05/19/com-cooperativas-apoiadas-por-lei-uruguai-tem-um-dos-menores-deficits-habitacionais-da-america-latina.htm>> Acesso em 29 de janeiro de 2020.

<sup>886</sup> Em certa medida a função exercida pela Federação Uruguaia de Cooperativas de Habitação por Ajuda Mútua seria exercida pela Defensoria Pública no modelo idealizado pelo autor desta investigação que se inspirou no Cooperativismo Uruguaio.

<sup>887</sup> BARAVELLI, José Eduardo. *Op. Cit.* 2006.

construir ou reformar a morada. Quanto ao terceiro ponto, a aquisição do imóvel ou terreno necessita de recursos orçamentários do governo para se tornar operacional<sup>888</sup>.

A união desses três elementos formou um poderoso instrumento de transformação social no Uruguai através de uma política participativa de moradias coletivas e autogestão com financiamento público que poderá influenciar os poderes constituídos para que venham a adotar um novo modelo de habitação popular<sup>889</sup>.

Cumprе destacar que existem críticas ao modelo de autoconstrução, destacando ser “uma alquimia que serve para reproduzir a força de trabalho a baixos custos para o capital e que acirra ainda mais a dilapidação daqueles que só tem energia física para oferecer a um sistema econômico que de per si já apresenta características marcadamente selvagens<sup>890</sup>.

Não obstante as críticas, que entendemos pertinentes, o autor desta investigação acredita que a autoconstrução, da forma como é defendida pelo cooperativismo uruguaio, isto é, onde a energia física do construtor não atua pelo capital, mas sim para trabalhar em favor do seu bem-estar, faz com que essa crucial diferença determine que sua utilização seja defensável no Brasil.

#### **4.2.5.3 –O que é factível replicar no Brasil das experiências bem-sucedidas com políticas habitacionais na Colômbia e no Uruguai?**

Esta pesquisa optou por incluir esse subcapítulo (4.2.4) para ventilar práticas inovadoras internacionais como forma de exemplificar uma hipótese de atuação da Defensoria Pública visando influenciar os poderes constituídos com experiências externas bem-sucedidas para serem replicadas no Brasil.

Como já foi dito anteriormente, o mais importante ato para concretizar políticas públicas de habitação popular em nosso país é a vontade política em realizá-las.

---

<sup>888</sup> GOMES, Luís Eduardo. *Op. Cit.* Acesso em 29 de janeiro de 2020.

<sup>889</sup> *Ibidem.*

<sup>890</sup> KOWARICK, Lúcio. *A Espoliação Urbana*. Rio de Janeiro. Editora Paz e Terra. 1979. p. 62.



Infelizmente estamos vivendo em um momento histórico em que essas políticas estão longe de ser prioridade na agenda do poder executivo federal<sup>891</sup>.

Esta pesquisa não se aprofundou sobre as compreensões políticas dos governos estaduais e municipais para verificar a intenção deles de realizar ou não políticas públicas voltadas para a habitação da população de baixa renda. Contudo, um dado importante que não pode ser esquecido é que atualmente estamos vivendo um período de déficit nas contas públicas, ou seja, a União e a maioria dos Estados e Municípios do Brasil estão com as contas apertadas para conseguir honrar suas limitações positivadas na Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>892</sup>.

Logo, seja por ausência de interesse do poder executivo em ter como prioridade uma política pública que favoreça a habitação popular, seja em razão das limitações fiscais, atualmente não parece ser um momento de grandes esperanças para aumentar gastos públicos com a habitação popular<sup>893</sup>.

Entretanto, o autor desta pesquisa busca apresentar alternativas para a sociedade sobre a atual política habitacional, uma vez que acreditamos que uma hora o vento há de virar<sup>894</sup>.

No entendimento do autor desta investigação as experiências obtidas com o cooperativismo instituído no Uruguai são interessantes de serem replicadas no Brasil. Não obstante isso, algumas inovações oriundas da Colômbia também merecem atenção e poderão ser replicadas internamente.

---

<sup>891</sup> BLOG DA CIDADANIA. São Paulo. SP. 2019. *Bolsonaro causa incerteza e ameaça políticas sociais*. Disponível em: <<https://blogdacidadania.com.br/2018/12/bolsonaro-causa-incertezas-e-ameacas-as-politicas-sociais/>> Acesso em 30 de janeiro de 2020.

<sup>892</sup> ESTADO DE MINAS. *O problema fiscal de Estados e Municípios é mais sério que o da União*. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/06/12/internas\\_economia,1061360/problema-fiscal-de-estados-e-municipios-e-mais-serio-que-o-da-uniao-d.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/06/12/internas_economia,1061360/problema-fiscal-de-estados-e-municipios-e-mais-serio-que-o-da-uniao-d.shtml)> Acesso em 30 de janeiro de 2020.

<sup>893</sup> Deve ser destacado trecho do artigo “O custo dos direitos” de Flávio Galdino que descreve que a efetivação de um direito social deve ser posta apenas quando existe previa dotação orçamentária para sua criação ou ampliação. Nesse sentido: “Por estas razões, e ressaltando que ainda não temos opinião como *animus* de definitividade sobre o tema, parece conveniente considerar a sugestão de Cass Sustein e Stephen Holmes consoante a qual os custos devem integrar previamente a própria concepção do direito (subjetivo) fundamental (devem ser trazidos para dentro do conceito)” (GALDINO, Flávio. *O custo dos direitos*. In: TORRES, Ricardo Lobo, Legitimidade dos direitos humanos, editora renovar. 2002, p. 214).

<sup>894</sup> Em algum momento do futuro teremos governantes em nível federal, estadual e ou municipal que irão colocar a habitação popular como prioridade das políticas públicas de governo e quando isso ocorrer o autor desta investigação espera já ter dado a sua contribuição para aprimorar o enriquecimento do tema.

Maricato, por diversas vezes em suas obras sobre moradia, ressalta que as moradias brasileiras das camadas mais populares são feitas através da lenta autoconstrução dos seus futuros moradores em terrenos ocupados irregularmente<sup>895</sup>.

Este instrumento é um importante fator do modelo de cooperativismo Uruguaio. A diferença é que no modelo uruguaio existe o apoio governamental com recursos para que a população construa sua própria morada e a intermediação das cooperativas no controle do capital e no auxílio da mão de obra.

Para esta pesquisa a concretização de um cooperativismo à brasileira parece ser factível, pois dependeria de menores recursos públicos do que a construção de imóveis novos nos moldes do programa Minha Casa Minha Vida e do novíssimo programa Casa Verde e Amarela; as associações de moradores poderiam fazer a função das cooperativas Uruguaias de habitação e a autoconstrução, e já que é uma realidade nacional, seria mais fácil de ser mantida, já que existiriam apoios externos.

Em certa medida, um modelo similar a este esteve em discussão no início dos governos petistas em 2003 como modelo de política habitacional a ser adotado em nosso país. Infelizmente não foi este modelo o escolhido, sendo selecionado o modelo de estímulo ao mercado imobiliário por meio de subsídios públicos<sup>896</sup>.

Do programa habitacional Colombiano o que esta pesquisa compreendeu como mais relevante foi a fase de execução ao determinar as ações que devem ser feitas e suas etapas, a fim de que as normas de planejamento não sejam ignoradas, como vem ocorrendo em nossa legislação urbanística.

---

<sup>895</sup> MARICATO, Ermínia. *Para entender a crise urbana*. Editora Expressão Popular. São Paulo. 2015. p.26.

<sup>896</sup> Rafael Menezes descreve sobre este tema “No Brasil, desde o início dos governos petistas em 2003, houve intensa disputa sobre qual modelo de política habitacional seria adotado. Grosso modo, os dois modelos em disputa eram: 1) o modelo do estímulo ao mercado, por meio do qual o governo atuaria para fomentar um ambiente favorável à produção em massa de mercadoria habitacional, se necessário por meio de subsídios públicos; 2) e o modelo do planejamento urbanístico-habitacional, pelo qual o Estado, nos três níveis, deveria ter um papel indutor da produção de moradia, através da articulação de políticas urbanas, fundiárias e habitacionais. Os dois modelos divergem quanto a finalidades específicas no âmbito do direito e da política, embora não quando ao modo de produção capitalista” (MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. *Crítica do Direito à Moradia e das Políticas Habitacionais*. Lumen Juris. 2017, p. 95).

Outro dado positivo no programa Colombiano é a especificação dos planos urbanísticos em faixas populacionais visando atender melhor as particularidades das cidades, ao invés de apresentar um plano urbanístico único para todas as cidades acima de 20 mil habitantes.

Por fim, não podemos deixar de registrar que a sugestão de adoção de inovações oriundas da Colômbia e do Uruguai no campo urbanístico e de habitação popular não visa transformar a Defensoria Pública em um agente político de condução de políticas públicas, mas tão somente expor que práticas bem-sucedidas em países da América Latina podem ser replicadas e readequadas à realidade nacional e que a Defensoria Pública pode participar deste debate, inclusive sugerindo a adoção de novas políticas públicas.

#### **4.2.6 – Programa Casa Verde e Amarela e a Defensoria Pública**

Em janeiro de 2021, através da Lei 14.118, foi convertida em lei a Medida Provisória nº 996/2020 que criou o Programa Casa Verde e Amarela que foi uma iniciativa do governo Bolsonaro para facilitar o acesso da população à moradia digna com metas previstas para serem efetivadas até o ano de 2024.

Este programa é lastreado em três pilares. O primeiro consiste na redução da taxa de juros para o financiamento habitacional à população de baixa renda e busca atender 1,6 milhões de pessoas até 2024<sup>897</sup>.

O segundo pilar visa a regularização fundiária de 2 milhões de moradias buscando conceder o título de propriedade aos possuidores de imóveis que residem a longo prazo em suas moradas, para famílias com renda familiar até 5 mil reais<sup>898</sup>.

Por fim, o terceiro pilar visa a melhoria das moradias de famílias com renda até 2 mil reais por meio de reformas como a construção de um banheiro,

---

<sup>897</sup>“A meta é atender 1,6 milhão de famílias de baixa renda com o financiamento habitacional até 2024. Isso será possível com a redução na taxa de juros para a menor da história do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e mudanças na remuneração do agente financeiro. As regiões Norte e Nordeste serão contempladas com a redução nas taxas em até 0,5 ponto percentual para famílias com renda de até R\$ 2 mil mensais e 0,25 para quem ganha entre R\$ 2 mil e R\$ 2,6 mil. Nessas localidades, os juros poderão chegar a 4,25% ao ano para cotistas do FGTS e, nas demais regiões, a 4,5%”.

<sup>898</sup> O governo federal milhões de famílias que sempre moraram na sua casa própria, mas que não tinham a segurança da propriedade, esse programa propiciará que elas tenham o título de propriedade definitiva”.

a ampliação de um quarto, a reforma de um telhado, com recursos públicos, sendo que as famílias serão selecionadas pelo poder público local<sup>899</sup>.

Este programa substituiu o Programa Minha Casa Minha Vida criado pelo ex-presidente Lula em 2009 visando produzir uma marca social para o governo Bolsonaro.

A principal crítica que encontramos a este novíssimo programa de governo é a possível exclusão da classe mais pobre do país no fomento habitacional, pois o Programa Casa Verde Amarela visa atingir a classe média baixa, mas esquece da classe baixa<sup>900</sup>.

Além disso, este programa nada dispõe sobre os diversos problemas que vêm ocorrendo em série nos empreendimentos imobiliários construídos pelo programa Minha Casa Minha Vida, demonstrando que a maior intenção não é melhorar a política habitacional então existente, mas tão somente deixar um legado com o seu nome para o atual mandatário do governo federal.

Cumprir destacar que como o programa ainda é muito recente, os especialistas ressaltam que o melhor a fazer é acompanhar o desenvolvimento do programa para verificar seu desempenho e, assim, poder fazer uma análise mais apropriada dos seus problemas e seus êxitos.

Apesar de ainda incipientes as considerações sobre este novo programa habitacional do governo federal, entendemos que a Defensoria Pública deve acompanhar de forma incisiva o desenvolvimento deste programa, a fim de verificar a viabilidade de influenciar o poder público na escolha dos possuidores que serão contemplados com o domínio decorrente da regularização fundiária e os imóveis que sofrerão melhorias arcadas pelo poder público para que sejam escolhidas as famílias que mais necessitam desses incentivos.

Ou seja, como disposto ao longo deste trabalho, a Defensoria Pública precisa atuar de forma incisiva em todo o processo de elaboração e condução de políticas públicas relacionadas à habitação popular e, assim, poder utilizar do seu empenho e da sua expertise para influenciar a tomada de decisão dos

---

<sup>899</sup> O governo federal prevê realizar a reforma de 400 mil moradias até o ano de 2024 escolhidas pelo poder público local.

<sup>900</sup> Na opinião da professora de Arquitetura e Urbanismo da USP, Beatriz Rufino, a troca de nome e logomarca do governo refletem um “uso perverso eleitoreiro do programa”. Para ela, a medida do projeto “é muito vaga, não resolve problemas anteriores e abre novas questões”. Disponível em <<https://tribunadejundiai.com.br/economia/casa-verde-e-amarela-o-que-especialistas-dizem-sobre-o-programa/>> Acesso 08 de fev. de 2021.

gestores públicos visando o adequado favorecimento das classes mais vulneráveis.

Por exemplo, a exclusão da população com faixa de renda mais baixa do programa Minha Casa Minha Vida no novo financiamento criado pelo programa Casa Verde e Amarela deve ser motivo de atuação da Defensoria Pública junto à população afetada e à opinião pública para tentar influenciar o Poder Executivo Federal a reavaliar essa exclusão e retorne o financiamento, via subsídio integral, das classes mais vulneráveis então favorecidas.

Por motivos óbvios é que lutas como essa não serão fáceis de serem revertidas, mas entendemos que como no atual cenário não existe qualquer órgão público engajado em brigas como essa, logo, a inclinação da Defensoria Pública para esta briga terá, necessariamente, melhores frutos do que a completa omissão existente.

## **CONCLUSÃO:**

Diante da argumentação desenvolvida ao longo deste trabalho apresentamos nossas conclusões de forma sistematizada, buscando soluções claras para melhorar o desfecho dos conflitos fundiários urbanos e para tonificar a criação, o fortalecimento e o desenvolvimento de políticas públicas direcionadas para a habitação popular.

1 – A urbanização dos países latino americanos foi realizada de forma concentrada, desproporcional e sem infraestrutura, acompanhada por graves problemas sociais relacionados à segurança, saúde e educação. Logo, relevante parte da população se tornou economicamente vulnerável e por isso não teve condições de efetivar uma moradia regular, fato que foi determinante para a criação de grandes bolsões de pobreza por meio de ocupações irregulares.

2 – O litígio coletivo pela posse de propriedades urbanas é o estopim do alto déficit habitacional que o nosso país possui, pois é através dele que as grandes massas sem teto se reúnem para ocupar propriedades alheias em busca de uma moradia digna.

3 – A desigualdade social e o déficit habitacional não são os únicos elementos que estimulam a presença dos conflitos fundiários urbanos em nossa sociedade, porém, eles têm o poder de potencializar sua incidência, isto porque, em cidades atoladas por relevante desigualdade social e grande déficit habitacional, o surgimento dos conflitos fundiários urbanos é bem superior do que em cidades sem estes dois problemas.

4 – As disputas fundiárias coletivas, como regra, são concluídas atualmente com o restabelecimento da posse ao proprietário por meio de medidas liminares em ações possessórias que muitas vezes são cumpridas através da violência policial e das forças de segurança, em situações que ferem diretamente a política nacional de proteção dos direitos humanos e visam unicamente proteger o patrimônio dos proprietários de terras que não cumpriram com a função social de suas propriedades ao deixarem de funcionalizar seus domínios.

5 – Defendemos que a principal opção para este problema é o estímulo à política de mediação e conciliação das desocupações fundiárias, a fim de que as partes consigam chegar a resultados melhores que a desocupação na base da bala e da força.

6 – Acreditamos que uma solução dialogada e acordada entre todos os atores do conflito fundiário é muito mais rica e atendida com os princípios constitucionais da função social da propriedade e da dignidade da pessoa humana do que uma decisão judicial, muitas vezes de forma monocrática, e sem ouvir a parte contrária, que determina o uso da força para acabar com o conflito fundiário, assim, defendemos ser necessário propagar, divulgar e disseminar com vigor as práticas de mediação e conciliação nos conflitos fundiários.

7 – Este processo de mediação e conciliação não pode ser conduzido por agentes do Poder Executivo, pois esta condução não irá trazer efeitos práticos para a adequada resolução dos conflitos fundiários, assim como tal atuação raramente é isenta, em decorrência de conflitos de interesses existentes pelo próprio Poder Executivo.

8 – Sustentamos que a Defensoria Pública seja a instituição pública escolhida para conduzir o procedimento de autocomposição dos conflitos fundiários urbanos, pois além de ser independente e autônoma possui em seu tecido social a missão constitucional de proteção dos grupos vulneráveis e, assim, a representatividade ideal para buscar melhores soluções nos conflitos fundiários e no procedimento de concretização do acesso à moradia digna a essas pessoas que estão à margem da sociedade, sendo isso relevante para equilibrar a balança desses conflitos com os proprietários e o poder público.

9 – Na última década a Defensoria Pública apresentou um crescimento institucional e junto com isso vem consolidando um novo desenho institucional que vai muito além do simples patrocínio judicial e extrajudicial das pessoas consideradas hipossuficientes.

10 – Este novo desenho institucional é realizado por meio de intervenções institucionais autônomas que significam uma atuação institucional da Defensoria Pública desvinculada da atuação objetiva em demandas que ela representa partes hipossuficientes. Trata-se de um instrumento de efetivação da sua missão constitucional concretizando um feixe de poderes amplos e consentâneos com seu papel de proteção ampla dos grupos vulneráveis.

11 – A principal forma de intervenção institucional autônoma efetuada pela Defensoria Pública é a atuação como *custos vulnerabilis* que vem sendo admitida pelos Tribunais de Justiça estaduais desde de 2018 e que já chegou a ser acolhida pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Supremo Tribunal Federal de forma implícita.

12 – A atuação como *custos vulnerabilis* busca a realização de uma atuação finalística e institucional como expressão e instrumento do regime democrático, buscando a promoção dos direitos humanos e do acesso à ordem jurídico social justa aos grupos vulneráveis, nos mesmos moldes da atuação do Ministério Público como *custos legis*, porém com enfoque direcionado a proteção dos grupos vulneráveis.

13 – Decorrente da atuação institucional autônoma como *custos vulnerabilis* defendemos que a Defensoria Pública já possui atribuições para conduzir um amplo procedimento de autocomposição dos conflitos fundiários através da Criação da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública, utilizando sua expertise para buscar soluções inovadoras aos conflitos, tudo isso com fundamento implícito no artigo 565 do Código de Processo Civil.

14 – A Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública sugerida por esta tese seria lastreada em 3 princípios, sendo eles: Preservação do direito à vida e da dignidade humana; Observância dos direitos sociais à moradia e ao trabalho; e Observância da função social da cidade e da propriedade, assim como em 10 diretrizes que foram elaboradas pela união de experiências vivenciadas nas iniciativas de soluções extrajudiciais de conflitos



fundiários feitas pela Mesa de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais de Minas Gerais, pela Coordenadoria de Gerenciamento de Crises e Direitos Humanos do Piauí, pelo Grupode Apoio as Ordens de Reintegração de Posse do TJSP, pelo Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de Porto Alegre e pelo Centro Judiciário de Solução de Conflitos Fundiários do TJBA.

15 – Concomitantemente à criação da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública irá ocorrer um amplo trabalho de influência da Defensoria Pública junto ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo visando persuadir tais poderes na elaboração e condução de políticas públicas voltadas para a habitação popular, seja para verificar a adequada aplicação dos recursos públicos em políticas de habitação popular, seja para se empenhar pelo incremento de verbas orçamentários nas políticas existentes ou até para sugerir novas políticas de enfrentamento da habitação popular.

16 – Esta atuação extrajudicial da Defensoria Pública visando tonificar sua influência junto aos poderes Executivo e Legislativo para adequada criação e aplicação de políticas públicas no campo da habitação popular é lastreada nos incisos III e X do artigo 4º da Lei Complementar n. 80/1994<sup>901</sup>

17 – Defendemos que os dois problemas (conflitos fundiários urbanos e a carência de políticas públicas efetivas no campo da habitação popular) têm que ser atacados conjuntamente, pois apesar de estarmos diante de problemas diversos existe uma consistente correlação entre eles e sustentamos que o sucesso de um está atrelado ao êxito do outro.

18 – Em suma, a primeira proposta deste trabalho visou encontrar uma saída efetiva para o desfecho dos conflitos fundiários urbanos e após profunda análise sugerimos a criação da Câmara de Mediação e Conciliação dos Conflitos

---

<sup>901</sup>Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: (...) III – promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; (...) X – promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.

Fundiários Urbanos conduzida pela Defensoria Pública como uma solução factível, sem ônus aos cofres públicos e com alta chance de ter êxito para melhorar o quadro atual dos litigiosos coletivos fundiários.

19 – A segunda proposta consiste na premissa de que nossa sociedade precisa de políticas públicas direcionadas ao setor de habitação popular como prioridade de estado e para isso defendemos que a Defensoria Pública atue com todos os seus instrumentos de atuação extrajudicial visando influenciar o Poder Executivo e o Poder Legislativo para aprimorar e tonificar esse campo de atuação buscando diminuir o déficit habitacional urbano e protegendo os grupos vulneráveis que são os maiores atingidos por esta omissão.

20 – As conclusões apresentadas por esta pesquisa buscaram aproximar a dogmática da realidade prática dos conflitos fundiários urbanos, assim como aliar a expertise da Defensoria Pública em auxiliar no trabalho de suprir a omissão dos poderes constituídos na criação e desenvolvimento de políticas públicas direcionada para o fortalecimento da habitação popular em nosso país.

21 – Os instrumentos propostos visam a criação de um novo desenho institucional para a Defensoria Pública, a fim de que exista um procedimento institucional e formal de autocomposição dos conflitos fundiários e de exercício de influência na criação e desenvolvimento de políticas públicas de habitação através de instrumentos democráticos, participativos e garantistas.

## REFERÊNCIAS

ACYPRESTE, Rafael. **Direito à Moradia e o Poder Judiciário. Decisões que envolvem o MST.** Lumen Juris. 2017.

AIETA, Vânia Siciliano. **A nova divisão de poderes e a produtividade da cultura de controle.** Revista Publica Direito. Disponível em <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=170fd2435f6b10aa>> Acesso em 15 de fev. de 2021.

AIETA, Vânia Siciliano. **A necessária distinção entre *demos* e *kratos* – poder do povo ou poder sobre o povo? Quem é o povo? A titularidade do Poder Constituinte Originário.** Revista Justiça Eleitoral em Debate – v. 6. n. 2. abril a junho de 2016.

ALTAVILA, Jayme de. **Origem dos Direitos dos Povos.** Editora Melhoramentos. 3ª edição. 1963.

ALVES, Cleber Francisco. **Apresentação.** In MORAES, Humberto Peña de; SILVA, José Fontenelle T. da. Assistência Judiciária: Sua Gênese, Sua História e a Função Protetiva do Estado. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2019.

ALVES, Cleber Francisco. **Justiça para todos! Assistência jurídica gratuita no Estados Unidos, na França e no Brasil.** Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2006.

ALVES, Cleber Francisco; CASTRO, André. **Utilização de Ações Coletivas no Brasil para tutela do direito à moradia: a Defensoria Pública e a proteção dos direitos sociais de pessoas vulneráveis, através de assistência jurídica e ações coletivas – o caso do programa “aluguel social” no Rio de Janeiro.** In ALVES, Cleber Francisco; GONZÁLEZ, Pedro (orgs.) Defensoria Pública no século XXI. Novos Horizontes e Desafios. 2ª ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2020. p.121.

ALVES, José Carlos da Silva. **O direito fundamental à assistência jurídica integral e gratuita: alcance e efetividade**. Dissertação de mestrado defendida na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

ALVES, José Carlos Moreira. **Direito Romano**. Rio de Janeiro: editora Forense, 1992, vol. I. p. 354.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. Editora Método. 26ª ed. 2019. p. 525.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALEXY, Robert. **Teoria da Argumentação Jurídica**. Tradução de Zilda Hutchinson Schild Silva. Editora Landy.

ALMEIDA FILHO, Carlos. **Ocupações Irregulares Urbanas**. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2018.

ALMEIDA, Tania. **Mediação de conflitos: um meio de prevenção e resolução de controvérsias em sintonia com a atualidade**. In CUNHA, José Ricardo (coord.). Poder Judiciário: novos olhares sobre gestão e jurisdição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses Difusos e Coletivos esquematizados**. Editora Método. 3º edição. p. 208.

ARAÚJO, Hellen Nicácio de; COURA, Alexandre de Castro. **Ocupação de prédios públicos pelos movimentos dos “sem-teto” e a desobediência civil: reflexão sobre o direito à moradia à luz do paradigma do estado democrático de direito**. Revista de Direito da Cidade. vol. 10, nº 4. ISSN 2317-7721 DOI: 10.12957/rdc.2018.34188. p. 2666.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini. **A Evolução do Direito de Propriedade ao Longo dos Textos Constitucionais**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. v. 103. p 781-791. Jan/dez 2008.

BALDASSARRE, Antonio. **Derechos sociales**, 2001, Universidad Externado. pp. 35-36

BARAVELLI, José Eduardo. **O Cooperativismo Uruguaio na habitação social de São Paulo**. Dissertação de mestrado na faculdade de Arquitetura e urbanismo da Universidade de São Paulo. Setembro de 2006.

BARBOSA, Alexandre de Freitas, **A formação do mercado de trabalho no Brasil: Da escravidão ao assalariamento**. Tese de doutoramento apresentada ao instituto de economia da Unicamp, Campinas, 2003, p.277-318.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **O direito à assistência jurídica: evolução no ordenamento jurídico brasileiro de nosso tempo**. Revista de Processo, Revista dos Tribunais, vol. 67, jul. 1992, pp.124-125.

BARBOSA, Rui. **Rui Barbosa: escritos e discursos seletivos**. 1. Ed. 3. reimp. Rio de Janeiro. Nova Aguilar, 1997.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas**. Revista de Direito Administrativo n. 240.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais. O Controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático**. Revista de Direito do Estado n. 3, 2005.

BARRETO, Daniela Lima. **O Direito Penal dos Vulneráveis. Uma análise crítica da busca do reconhecimento por meio do Direito Penal**. Rio de Janeiro Lumen Juris. 2016.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade das suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 8ª ed. 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. São Paulo. Saraiva. 2ª ed. 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo**. In: FELLET, André Luiz Fernandes; PAULA, Daniel Giotti de; NOVELINO, Marcelo (Orgs.). *As novas faces do ativismo judicial*. 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2013, p. 233.

BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. **Regularização Fundiária & Direito à Moradia. Instrumentos Jurídicos e o Papel dos Municípios**. Editora Juruá. Curitiba. 2014.

BATISTA, Flávio Roberto. **Crítica da Tecnologia dos Direitos Sociais**. São Paulo: Outras Expressões, Dobra Editorial, 2013.

BEGA, Carolina Brambila. **Curadoria Especial: Tutela de Vulnerabilidade Processual. Análise da efetividade desta atuação**. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2016, p. 284.

BELLO, Enzo; GODOY, Arion Escorsin de. **Cidadania e acesso à justiça no espaço urbano: um estudo empírico da atuação da Defensoria Pública na luta pela moradia na cidade do Rio de Janeiro**. p. 140. In: AIETA, Vania; GARCIA, Maria; LEITE, Flávia. *Cadernos de Direito da Cidade. Série III*. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2016. p.139-169.

BENJAMIN, Antônio Herman V. A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor. In: MILARÉ, Édís (coord.). **Ação civil pública – Lei**

**7.347/85: reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995. p. 77.

BEZERRA, Luciana. **Esquerda, Direita, Liberal e Conservador.** Disponível em: <<https://www.diferenca.com/esquerda-e-direita-na-politica/>> Acesso 30 mar 2020.

BIDART CAMPOS, German J. **El orden socioeconômico em la constitución,** Pasta blanda. 2000.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos,** Rio de Janeiro. Editora Campos, 2<sup>a</sup> ed.1992.

BOBBIO, Norberto. **Da Estrutura à Função: Novos Estudos da Teoria do Direito.** Barueri:Manole, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** Editora Malheiros. 23<sup>a</sup> ed. 2007.

BORGE, Felipe Dezorzi. **Defensoria Pública: Uma breve história.** 2010. Artigo. Jus.com.br. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/14699/defensoria-publica-uma-breve-historia>> Acesso: 03 Fev 2020.

BORRERO, Oscar. **Evolução da posição dos gremios imobiliários e construtores ante as leis de reforma urbana.** *In* Reforma Urbana e Desenvolvimento Territorial. Bogotá: LILP, 2003.

BRUM, Eliane. **Doutor Advogado e Doutor Médico: até quando?**Rio de Janeiro: Revista Época, 2012. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Sociedade/eliane-brum/noticia/2012/09/doutor-advogado-e-doutor-medico-ate-quando.html>> Acesso em 20 de abril de 2020.

BURGOS, Marcelo Baumann. Cidade, territórios e cidadania. **Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, Vol. 48, n.1, p.189-222, 2005.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil**, vol. 1: teoria geral do direito processual civil: parte geral do código de processo civil. 9ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, pág. 219

BUENO, Cassio Scarpinella. Amicus curiae: **uma homenagem a Athos Gusmão Carneiro**. Disponível em: <http://www.scarpinellabueno.com/images/textos-pdf/005.pdf>. Acesso em: 31 Jan 2020

BUSSO, Gustavo. ***Vulnerabilidad Social: nociones e implicancias de políticas para América Latina y el Caribe a comienzos del Siglo XXI***. Trabalho apresentado no Seminário Internacional sobre as diferentes expressões de Vulnerabilidade social para América Latina e Caribe. CEPAL/CELADE. 2001. Santiago de Chile.

CABRAL, Antônio do Passo. **Convenções Coletivas**. JusPodivm editora, 2ª edição. 2018.

CABRAL, Antônio do Passo. **Prefácio**. In TEMER, Sofia. Participação no Processo Civil. Editora JusPodivm. 2020.

CAFRUNE, Marcelo Eibs, **Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos: do debate técnico à construção política**. Revista da Faculdade de Direito UniRitter, Porto Alegre, n.11, p.197-217, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas**. Revista dos Tribunais n. 737, 1997.

CAMPOS, Gustavo de Menezes Souza. **Função Social de Habitação Urbana**. In. MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Maurício Jorge Pereira da. (Orgs.). Funções Sociais da Cidade. Lumen Juris. 2020.



CAMPOS, Wagner Moreira. **Mediação de conflitos fundiários urbanos**: um olhar sobre a construção da política de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos no Brasil a partir da experiência da Bahia. 2013. 168f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 7. Ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO apud CAMARGO, Marcelo Novelino et al. **Leituras Complementares de Direito Constitucional**. Salvador: Juspodivm, 2006. p 131.

CAPPELLETTI, Mauro. **Problemas de reforma do processo civil nas sociedades contemporâneas**. In: Marinoni, Luiz Guilherme (coord.). O processo civil contemporâneo. Curitiba: Juruá, 1994.

CAPPELLETTI, Mauro. **Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça**. Revista de Processo, ano 19, n. 74, p.88, São Paulo, abr-jun. 1994.

CAPPELLETTI, Mauro. **O acesso à justiça como programa de reformas e método de pensamento**. Tradução: Hermes Zaneti Jr. Revista Forense, Rio de Janeiro, a. 104, v. 395, jan-fev. 2008, p. 214. In GONZÁLEZ, Pedro. A Dimensão Política do Acesso à Justiça e da Assistência Jurídica e seu enquadramento na Teoria das Dimensões (ou Gerações) de Direitos Humanos e Fundamentais. In ALVES, Cleber Francisco; GONZÁLEZ, Pedro (orgs.). Defensoria Pública no século XXI. Novos Horizontes e Desafios. 2ª ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2020. p.121.

CAPPELLETTI, Mauro, e GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1988. (título original: *Acess to Justice: the worldwide movement to make rights effective: a general report*)

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **Acesso à Justiça: Juizados Especiais Cíveis e Ação Civil Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **Acesso à Justiça: juizados especiais cíveis e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo**. Rio de Janeiro. Forense, 2000.

CARVALHO, Sabrina Nasser de. **Direito de Defesa nos Conflitos Fundiários**. Lumen Juris. 2019.

CASTO, Sandra Costa Siaines de. **Loteamentos irregulares e clandestinos: a cidade e a lei**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2002.

CASSAB, Clarice. **O movimento social sob as dinâmicas do mundo global: pensando em desafios**. Acta Geográfica, v. 4, n. 7, p. 47-65. 9 de setembro de 2010.

CAVALCANTE, Paula Rosana. **Contribuições da Psicologia no Acesso à Justiça**. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2016.

CHAVES, Fábio Barbosa. **A Responsabilidade Civil pelo Descumprimento da Função Social da Propriedade Urbana**. Lumen Juris. Rio de Janeiro, p. 43; pp. 207-210. 2018.

CHIOVENDA, Giuseppi. **Le riforme processual e le correnti del pensiero moderno**. In: Saggi di diretto processuale. Milano: Giuffrè, 1993, 1º vol., pp. 379-381.

CLAUS, Wilhelm Canaris. **Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito**. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 3ª edição, 2002

COLANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2003.

COMPARATO, Fabio Konder. **A Constituição Mexicana de 1917**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/educar/redeedh/anthist/mex1917.htm>> Acesso em 27 de abril de 2020).

CARMONA, Carlos Alberto. **Arbitragem e processo: comentários à Lei n. 9.307/96**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

COSTA, Fernando Braga da. **Homens invisíveis: relatos de uma humilhação social**. São Paulo. Globo. 2004

COSTA E SILVA, Paula. **A nova face da justiça. Os meios extrajudiciais de resolução de controvérsias**. Lisboa: Coimbra Editora, 2009.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. **Manual de Regularização Fundiária – REURB**. Editora Juspodivm. 2019.

D. URSO, Leonardo. **Italy's Required Initial Mediation Session: Bridging The Gap between mandatory and Voluntary Mediation Alternatives** – The Newsletter of the International Institute for Conflict Prevision and Resolution.

DA SILVA, Luciano Tertuliano. **Manipulação Discursiva e Crise de Estado como Obstáculos à Institucionalização dos Direitos Fundamentais no Brasil**. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2017.

DALLARI BUCCI, Maria Paula. **O conceito de política pública em direito**. In Políticas Públicas: Reflexos sobre o Conceito Jurídico (Maria Paula Dallari Bucci, org.) São Paulo: Saraiva. 2006.

DALLARI BUCCI, Maria Paula. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo. Saraiva, 2013.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Ed. Boitempo, 2006.

DELGADO, José Augusto. **As transformações atuais do ordenamento jurídico formal; as novas demandas e os seus procedimentos; e a função contemporânea do juiz na direção do processo.** Disponível em: <<http://www.jfrn.gov.br/docs/especial11.doc>>. Acesso em: 02 fev. 2020.

DERLI, Felipe. **O Princípio da Proibição do Retrocesso Social na Constituição de 1988**, Rio de Janeiro, Renovar, 2007.

DESASSO, Alcir. **Juizado Especial Cível: um estudo de caso.** In; Sadek, Maria Tereza (org.). Acesso à justiça. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001

DEUBEL, Andre-Noel Roth. **Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación.** Bogotá, Colômbia: Ediciones Aurora, 2006. p.77.

DEUTSCH, Morton. **A resolução do conflito: processos construtivos e destrutivos.** New Haven (CT) Yale University Press, 1977. Tradução parcial de André Gomma de Azevedo. Estudos em arbitragem, mediação e negociação. Brasília. Ed. Grupos de Pesquisa, 2004. V. 3

DIDIER Jr., Fredie; ZANETI Jr., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo.** Editora Juspodivm. 12ª edição. 2018. p. 385.

DIDIER JR., Fredie; NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa. **A promessa de recompensa judicial.** In ARRUDA ALVIM, José Manuel de; ARRUDA ALVIM, Eduardo; BRUSCHI, Gilberto Gomes; CHECHI, Mara Larsen; COUTO, Mônica Boneti (Org.) **Execução civil e temas afins do CPC/1973 ao CPC/2015.** São Paulo: RT, 2014, v.1, p. 409.

DIÓS. Marcelle Mourelle Perez. **Um Olhar sobre o Planejamento Urbano Diante da Primeira Década do Estatuto da Cidade.** Cadernos De Direito da Cidade. Série II. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2013. pp. 69-70.

DUGUIT, Leon. **Traité de droit constitutionnel: la théorie générale de l'état.** 12. Ed. Paris: L Fontemoing, 1923, v. 3-16, p. 627.

ECONMIDES, Kim. **Lendo as ondas do “Movimento de acesso à justiça”:** **Epistemologia versus Metodologia?** In. PANDOLFI, Dulce Chaves; CARVALHO, José Murilo de; CARNEIRO, Leandro Piquet; GRYNSPAN, Mario. *Cidadania Justiça e Violência*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 62.

ENGELS, Friedrich. **Para a questão da habitação.** 1873. 2ª ed. Disponível em: <[www.marxists.org/portugues/marx/1873/habita](http://www.marxists.org/portugues/marx/1873/habita)> Acesso: 06 abr 2020.

ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. **Princípios institucionais da defensoria pública.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea.** Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1988, p.16.

FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda. **Conflito de Direito de Propriedade: invasões urbanas.** Introdução. Rio de Janeiro. Forense, 1984.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Defensoria Pública na Constituição Federal.** Rio de Janeiro. Forense. 2007.

FERRARIO, Bruno. **Código de Hamurabi. Epílogo.** Editora Ebook. 2010. p.51.

FERRAZ JR. Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão e dominação.** 8ª edição. São Paulo: Atlas, 2015.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais.**São Paulo. Editora Saraiva, 2013.

FRASER, Nancy; AXEL, Honneth. **Redistribution or Recognition: a political-philosophical exchange.** Trad. Joel Golb, James Ingram, Christiane Wilke, London, New York: Verso, 2003

FREIRE Jr. Américo Bedê. **O Controle judicial de políticas públicas**. Revista dos Tribunais. 2005. p.48.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 42ª edição, 2005.

GALDINO, Flávio. **O custo dos direitos**. In: TORRES, Ricardo Lobo, Legitimidade dos direitos humanos, editora renovar, 2002.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. **Direitos reais**. São Paulo: editora Atlas, 2011.

GAMA, Ricardo Rodrigues. **Efetividade do Processo Civil**, Campinas. Bookseller. 2002.

GARCIA, Maria. **A Cidade e o Estado. Políticas Públicas e o Espaço Urbano**. In GARCIA, Maria (Org.) A Cidade e o seu Estatuto. Editora Juarez de Oliveira. 2005.

GAZOLA, Patrícia Marques. **Construção do direito à moradia digna: teoria e prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GERHARD, Daniel; CASAS MAIA, Maurílio. **O Defensor-Hermes, o amicus communita(t)s e a Defensoria Pública enquanto médium para a efetivação da dimensão democrática dos direitos fundamentais**. In CASAS MARIA, Maurílio (Org.). Defensoria Pública, democracia e processo. Florianópolis: Empório do Direito, 2017, p. 45-56.

GEREMBERG, Alice Leal Wolf. **A teoria compreensiva de Robert Alexy: a proposta do “tribalismo”**. Tese de doutorado apresentada na PUC-RIO. Rio de Janeiro, 2006.

GHILARDI, Flávio Henrique. **O lugar dos pobres na cidade de Campinas-SP**. Dissertação defendida na Universidade de São Paulo. 2012.

GHILARDI, Flávio Henrique. **Autogestão habitacional e política habitacional do Uruguai**. Revista E-Metropolis nº 30. 2017. pp. 4-5.

GIANNAKOS, Angelo Maraninchi. **Assistência Judiciária no Direito Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

GOMES, Francisco D. **Direito Fundamental social à moradia: legislação internacional, estrutura constitucional e plano infraconstitucional**. Porto Alegre: UFRGS, 2005.

GOMES, Luís Eduardo **Há cinquenta anos, Uruguai enfrenta déficit de moradias com Estado oferecendo terras**. Disponível em <https://www.sul21.com.br/ultimas-noticias/geral/2019/11/ha-50-anos-uruguai-enfrenta-deficit-de-moradias-com-estado-financiando-e-oferecendo-terras/> Acesso 29 jan de 2020.

GOMES, Rosângela Maria de Azevedo. **A propriedade da terra: uma breve análise histórico-jurídica do período greco-romano ao Brasil Imperial**. p. 371. In. AIETA, Vania; GARCIA, Maria; LEITE, Flávia. Cadernos de Direito da Cidade. Série III. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2016.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. ROCHA, Jorge Bheron; MAIA, Maurílio Casas. **Custos Vulnerabilis. A Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis**. Editora CEI. 2020. p. 56.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. **Defensoria Pública e a tutela coletiva dos direitos: teoria e prática**. 2 Ed. Salvador: juspodvm, 2020, p. 181.

GONÇALVES FILHO, José Moura. **Problemas de Método em Psicologia Social: algumas notas sobre a humilhação política e o pesquisador**

**participante.** In BOCK, Ana Mercês Bahia (Org.). *Psicologia e compromisso social.* Led.São Paulo: Cortez, 2003. p. 193-239.

GONZÁLEZ, Pedro. **A Definição Constitucional da Defensoria Pública como Expressão e Instrumento do Regime Democrático: para Além de sua Função Simbólica.** In. ALVES, Cleber Francisco; GONZÁLEZ, Pedro (org.) *Defensoria Pública no século XXI. Novos Horizontes e Desafios.* 2ª ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2020.

GONZÁLEZ, Pedro. **A Dimensão Política do Acesso à Justiça e da Assistência Jurídica e seu enquadramento na Teoria das Dimensões (ou Gerações) de Direitos Humanos e Fundamentais.** In ALVES, Cleber Francisco; GONZÁLEZ, Pedro (orgs.) *Defensoria Pública no século XXI. Novos Horizontes e Desafios.* 2ª ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2020.

GRAU, Eros Roberto. **Direito posto e direito pressuposto.** São Paulo. Malheiros. 8ª ed. 2011.

GRECO, Leonardo. **Instituições de Processo Civil. Introdução ao Estudo do Direito Processual Civil.** V.I. 2009. pp. 17-18.

GRECO, Leonardo. **O acesso ao direito e à justiça.** *Juris Poiesis,* Rio de Janeiro, v. 7, n. 6, 2004.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Os fundamentos da justiça conciliativa.** In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano (Coords). *Mediação e Gerenciamento do processo.* São Paulo: Atlas, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre factilidade e validade.** 2. Ed. Tradução de Flávio B, Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. vol. II.

HARVEY, David. **O enigma do Capital e as Crises do Capitalismo.** São Paulo: Boitempo, 2012.



HARVEY, David. **Cidades Rebeldes**. São Paulo. Martins Fontes. 2014.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. 8 ed. São Paulo: Loyola, 2014.

HOLZ, Sheila. **Política de Habitação Social e o Direito a Moradia no Brasil**. Disponível em <<http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/158.htm>> Acesso 27 Jan 2020.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**, Oxford. 1995.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. 2. Ed. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Editora 34, 2009.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. São Paulo. Editora Atlas, 14ª ed. 2005.

HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. 2ª edição. Brasília. Editor Universidade de Brasília, 2010.

JESUS, Elaine Maria de. **O Núcleo De Terras E Habitação Da Defensoria Pública Do Estado Do Rio De Janeiro: Passado, Presente E Futuro(?)**  
Disponível: <[https://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccpg/pibic/relatorio\\_resumo2011/Relatorios/CSS/DIR/DIR\\_Elaine%20Maria%20de%20Jesus.pdf](https://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccpg/pibic/relatorio_resumo2011/Relatorios/CSS/DIR/DIR_Elaine%20Maria%20de%20Jesus.pdf)>  
Acesso: 16 fev 2020.

KAUFMANN, Arthur. **Filosofia do Direito**. 4ª edição. Tradução: Antônio Ulisses Cortês, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2010

KAUCHAKJE, Samira; SCHEFFER, Sandra Maria. **Políticas Públicas Sociais. A cidade e a Habitação em questão**. Saraiva. 2017.

KELSEN, Hans. **O problema da justiça**. 5ª edição. Tradução: João Batista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

KELSEN, Hans. ***Las metamorfosis de la idea de Justicia***. Buenos Aires: Losada, 1951.

KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação Urbana**. Rio de Janeiro. Editora Paz e Terra. 1979.

KRELL, Andreas Joachim. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um Direito Constitucional “comparado”**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo. Atlas, 2003.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. Saraiva. 16ª edição. 2012. p.124.

LIMA, Thiago Breus. **Políticas públicas no Estado Constitucional**. Editora fórum, 2007.

LIRA, Ricardo Pereira - **Elementos do Direito Urbanístico**. Editora Renovar. 1ª edição. 1997. Página 319.

LOPES, Dalliana Vilar; LOPES, Gills Vilar. **Conflitos Sociais e Mecanismos de Resolução. Sistemas Não-Judiciais de Composição de Litígios**. In. MONTALVÃO, Bernardo (org.). **Noções Gerais de Direito e Formação Humanística**. Juspodvum. 2018.

LORENZETTI, Ricardo. **Acesso a la justicia de los sectores vulnerables. Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas em condición de vulnerabilidade**. Buenos Aires. Ministerio Público de la Defensa, 2008

MACHADO, Claudiomar Luiz. **Direito Fundamental à Moradia. Uma abordagem teórica e prática**. Lumen Juris. 2019.

MAHFUS, Júlio César. **A construção da cidadania em busca da hegemonia social**. Portal Jus Navigandi. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/1277/orcamento-participativo>> Acesso: 01 abr 2020).

MALMESBURY, Thomas Hobbes. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva.

MÂNICA, Fernando Borges. **Teoria da reserva do possível: direitos fundamentais a prestações e a intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Direito Público n. 18, 2007.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 2011. Petrópolis. RJ. Editora Vozes. 3ª ed. 3. Reimpressão. 2018.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. Editora Expressão Popular. São Paulo. 2015.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana**. Petrópolis. RJ. Editora Vozes. 7ª ed. 2013.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. Editora Atual. São Paulo. 7ª edição. 5ª tiragem. 2015

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. Planejamento Urbano no Brasil. Artigo científico escrito para o Laboratório Cidade e Sociedade da UFSC. p. 122.

MARTINS, Jorge Lucien Munchen. SCHAUSBERG, Benny. **Conflitos Fundiários Urbanos**. Enanpur. Natal. 2019. p. 6.

MARQUES, Cláudia Lima. **O “diálogo das fontes” como método da nova teoria geral do direito: um tributo a Erik Jayme**. IN: MARQUES, Claudia Lima (coord.). *Diálogo das fontes: do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012

MARX, Karl. [1867] **O Capital: crítica da economia política**. Livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

MASCARELLO, Renata Piroli. **Cidades à Venda. A produção capitalista do espaço e do direito no contexto da Copa do Mundo de 2014**. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2016.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. **Dimensão jurídica das Políticas Públicas**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEYLAN, Arleide. **As Dimensões do Direito à Moradia: o protagonismo da mulher na Política de habitação de interesse social**. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília. 2019.

MÉNDEZ, Juan E. **Reforma institucional, inclusive acesso à justiça: introdução**. Tradução de Ana Luiza Pinheiro. In: MÉNDEZ, Juan; O`DONNEL, Guilherme PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs). *Democracia, violência e injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p 248).

MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. **Crítica do Direito à Moradia e das Políticas Habitacionais**. Lumen Juris. 2017.

MENEZES, Rafael Lessa Vieira de Sá. **Homelessness and the right to housing – Report**. Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública de São Paulo. Tradução livre do Autor. Disponível em: <[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Homelessness/NHRI/1311\\_2015-Public\\_Defender\\_of\\_Sao\\_Paulo\\_Brazil.doc](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Homelessness/NHRI/1311_2015-Public_Defender_of_Sao_Paulo_Brazil.doc)> Acesso em 14 de abril de 2020

MORAES, Ana Carvalho Ferreira Bueno de. **A Defensoria Pública como instrumento de acesso à justiça**. Dissertação. PUC-SP. 2009. Biblioteca virtual PUC-SP. Acesso em 22 de fevereiro de 2020.

MORAES, Guilherme Peña. **Instituições de Defensoria Pública**. São Paulo: Malheiros, 1999.

MORAES, Humberto Peña de; SILVA, José Fontenelle T. da. **Assistência Judiciária: Sua Gênese, Sua História e a Função Protetiva do Estado**. Rio de Janeiro. Lumen Juris. Edição histórica. 2019.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **O Direito à Assistência Jurídica: Evolução no ordenamento brasileiro de nosso tempo**. Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas, n.3, ano VI, Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 197.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006

MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Judicialização, Ativismo e Direitos Fundamentais: A garantia dos pressupostos essenciais ao processo democrático pelas cortes constitucionais**. Revista da Defensoria Pública da União nº 59 – Set-Out/2014.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. Estado, Funções e Cidade. In **Funções Sociais da Cidade. Teoria e Espécies à Luz da Constituição Federal de 1988**. Orgs. MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino Azevedo e MOTA, Maurício Jorge Pereira da. Lumen Juris. 2020. p.21.

MEDA, Ana Paula. **Direito à moradia e conflitos fundiários urbanos**. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 29 ed. São Paulo. Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980

MELLO, Celso de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**, v. 1, editora Freitas Bastos. 2002.

MIAILLE, Michel. **Introdução Crítica ao Direito, 2005**, p. 23. In. MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. *Crítica do Direito à Moradia e das Políticas Habitacionais*. Lumen Juris. 2017.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil. v. 1: parte geral**. São Paulo. Saraiva, 2009

MONTEIRO, Vitor de Andrade. **Direito à Moradia Adequada. Perspectivas de Efetivação como Direito Humano Fundamental**. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2015.

MONREAL, Eduardo Novoa. ***El derecho de la propiedad privada***. Colombia. Temis, 1979.

MORAES, Sílvio Roberto Mello. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública: Lei complementar 80, de 12/1/1994 anotada**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1995.

MOTA, Maurício Jorge Pereira; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Direito Fundamental da Propriedade e a Função Socioambiental nas Cidades**. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2016.

MOTA. Maurício Jorge Pereira; MOURA. Emerson Affonso da Costa. **As Formações das Cidades Brasileiras e o Planejamento Urbano: o Problema Fundiário no Brasil e a Questão da Moradia**. In *Desafios do Planejamento Urbano do Século XXI. Políticas Públicas, Democracia, Economia e Moradia*. Lumen Juris. 2018.

MOTA. Maurício Jorge Pereira; MOURA. Emerson Affonso da Costa. ANDRADE. Eric Santos. **Política Urbana Brasileira e Instrumentos de Intervenção na Cidade**. Lumen Juris. 2018.

NASCIMENTO, Vanessa do Carmo. **Mediação comunitária como meio de efetivação da democraciaparticipativa**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIII, n. 83, dez 2010. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8657&revista\\_caderno=21](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8657&revista_caderno=21)>. Acesso em 15 de fevereiro de 2020.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Comentários ao Código de Processo Civil**. São Paulo: RT, 2015.

NEVES, Paulo Sérgio da Costa. **Luta antirracista: entre reconhecimento e redistribuição**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 20, n. 59, ano 2005, p. 81-168.

NOLASCO, Loreci Gottchalk. **Direito fundamental à moradia**. 1ª ed. São Paulo: Editora Pílares, 2008.

NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **A Cidadania Social na Constituição de 1988 – Estratégias de Positivação e Exigibilidade Judicial dos Direitos Sociais**. São Paulo: Editora Verbatim, 2009.

NUNES JUNIOR, Flávio Martins Alves. **O Constitucionalismo Social e a Eficácia dos Direitos Sociais e das Normas Definidoras de Políticas Públicas**. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BOLFARINI, Isabella Christina da Mota; FALEIROS, Juliana Leme; AMARAL, Renato Rossato. Políticas Públicas no Brasil. Trajetórias, Conquistas e Desafios. Lumen Juris. 2006.

NUNES, Daniel Capecchi. **Minorias no Supremo Tribunal Federal**. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2017.

OLIVEIRA NETO, Emérito Silva de. **Fundamentos do Acesso à Justiça. Conteúdo e Alcance da Garantia Fundamental**. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2016.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos Fundamentais Sociais**. Curitiba. Juruá. 2008.

OSÓRIO, Letícia Marques. **Direito à moradia adequada na América Latina**. In: ALFONSIS, Betânia; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, pp. 17-18.

OSÓRIO, Letícia Marques. **Direito à moradia no Brasil**. *Fórum Nacional de Reforma Urbana*. Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br> Acesso em 22 de Jan de 2020.

PASOLD, César Luiz. **Função social do estado contemporâneo**. 3 ed. Florianópolis: Diploma Legal, 2003, p.21.

PATERSON, Alan. **Lawyers and Public Good – democracy in action?** Cambridge, Cambridge University Press, 2012, p. 69. In ALVES, Cleber Francisco. *Assistência Jurídica no Brasil: Lições podem ser aprendidas com países que outrora alcançaram avançado patamar de desenvolvimento na prestação desses serviços e posteriormente tiveram que enfrentar severas restrições financeiras*. In ALVES, Cleber Francisco; GONZÁLEZ, Pedro (orgs.) *Defensoria Pública no século XXI. Novos Horizontes e Desafios*. 2ª ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2020. p.66.

PEREIRA, Daniel Queiroz. **A efetividade do usucapião especial coletivo**. Lumen Juris. 2016.

PEREIRA, Felipe Pires. **Abuso do direito nas relações possessórias**. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2017.



PERLINGIERI, Pietro. **Perfis de Direito Civil: introdução ao Direito Civil Constitucional**. 2ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p 226.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, EUA: Chatham House, 1996. p. 8.

PIERRE, J. C. C. **Diferenças entre assistência jurídica, assistência judiciária e Justiça gratuita**. *Saber Digital: Revista Eletrônica do CESVA*, Valença, v. 1, n. 1, p. 7-17, mar./ago. 2008.

PILATI, José Isaac. **Propriedade e Função Social na Pós-Modernidade**. Lumen Juris. 3ª edição. 2013. p. 78.

PIMENTEL, Wilson. **Acesso Responsável à Justiça**. Lumen Juris. 2019. p.17.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Direito processual civil contemporâneo**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, vol. 1.

PIRES, Maria Coeli Simões. **Governança metropolitana em Minas Gerais e implementação do novo arranjo institucional de gestão**. Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 7, n. 37, p. 73-83, jan./fev. 2008.

PISARELLO, **Geraldo**. **Los Derechos sociales y suas garantias**. Madri: Editorial Trotta. 2007.

POLANYI, Karl. [1944] **A grande transformação: as origens da nossa época**. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PREUB, Ulrich k. **Constituição e Liberdade Política**. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. *Constituição e crise política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

RANGEL, Heleno Márcio Vieira e SILVA, Jacilene Vieira da. **O Direito Fundamental à Moradia como Mínimo Existencial, e a sua Efetivação à Luz**

**do Estatuto da Cidade.** Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.6, n.12, p 57-78. julho-dezembro de 2009.

RANGEL, Raphael Maia. **Ações Possessórias.** O deferimento de medida liminar em ações possessórias que envolvam a posse coletiva de imóvel urbano para fins de moradia, no cenário do proprietário do imóvel não estar cumprido com a sua função social. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2017.

RANGEL, Raphael Maia. **Um estacionamento rotativo de veículos, mesmo que envolva atividade econômica, necessita ser edificado para que esteja cumprindo com a sua função social?** InDesafios do Planejamento Urbano no Século XXI, (org.). Mota. Maurício Jorge Pereira; Torres. Marcos Alcino de Azevedo.; Moura. Emerson Affonso de Castro Moura. Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris. 2018. pp. 263-275.

RACZYNSKI, Dagmar. **Equidad, inversion social y pobreza, innovar en como se concibe, diseña y gestiona la políticas y los programas sociales.** Documento preparado para o 15º Seminário Perspectivas de Inovação em Política Social. Desigualdades e Redução de lacunas para a Equidade, MIDEPLAN.CEPAL, 23-24 de maio de 2002.

REALE, Miguel. **Introdução à filosofia.** São Paulo. editora Saraiva. 20ª ed. 2002.

REALE, Miguel.**Lições preliminares de direito.**São Paulo. editora Saraiva. 27ª ed. 2013.

REIS, Gustavo Soares dos; ZVEIBIL, Daniel Guimarães; JUNQUEIRA, Gustavo. **Comentários à Lei da Defensoria Pública.** São Paulo, 2013

RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. **Uma cidade para todos.** p. 170. In. GARCIA. Maria. (Org.). A cidade e seu Estatuto. Editora Juarez de Oliveira. 2005.

ROCHA, Cármen Lúcia A. **O Princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social**. Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos. n. 2. 1999.

RODOTÁ, Stefano. **Il terribile diritto: studi sulla proprietà privata**. Bolonha: Il Mullino, 1990.

RODRIGUEZ GRAVITO, César e RODRIGUEZ FRANCO, Diana. **Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia**. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2010.

ROGER, Franklin; ESTEVES, Diego. **Princípios institucionais da defensora pública: De acordo com a EC 74/2013**, Rio de Janeiro: Forense, 2014

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015

ROLNIK, Raquel. **Respostas ao questionário sobre “segurança da posse”:** **apresentado pela Relatora Especial sobre Moradia Adequada**. Permanent Mission of Brazil to the United Nations Office and other International Organizations in Geneva

RUGGERI RÉ, Aluísio Nunes Monti. **Manual do Defensor Público. Teoria e Prática**. Editora JusPodivm. 4ª ed. 2019.

RUMMEL, Rudolf J. op. Cit. v. II. O.62 e v. III, p. 63, apud SERPA, Maria de Nazareth. **Mediação, uma solução judiciousa para conflitos**. Belo Horizonte. Del Rey, 2017.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. **Política urbana no contexto federativo brasileiro**. Aspectos institucionais. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2017, p. 18.

SANTOS, Boaventura de Souza. **O Direito dos Oprimidos: sociologia crítica do direito**. Parte 1. São Paulo. Editora Cortez, 2014, p.148.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Introdução à sociologia da administração da justiça**. In: FARIA, José Eduardo. **Direito e justiça**. São Paulo: Ática, 1989. p. 48-49.

SANTOS, Boaventura de Souza. **O discurso e o Poder**, revista Forense, 1980, 272, pp 1-40.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A gramática do tempo**. São Paulo. editora Cortez. 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza. **O Estado. O direito e a questão urbana**. In: FALCÃO, Joaquim (org.). **Invasões urbanas: conflito de direito de propriedade**. Rio de Janeiro: ed. FGV, 2008. p.9.

SANTOS, Fernando Burgos Pimentel dos. **A atuação dos governos locais na redução das desigualdades socioeconômicas**. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas. Tese de Doutorado. 2013. p. 155.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. Editora da Universidade de São Paulo. 5ª ed. 4ª reimpressão. 2018. p.10.

SÃO PAULO. **Lei complementar nº 988 de 09 de janeiro de 2006**. Disponível: [www.al.sp.gov.br](http://www.al.sp.gov.br). Consulta: 16 fev 2020.

SADEK, Maria Tereza Aina. **Apresentação**. In: ALVES, Cleber Francisco. **Justiça para todos! Assistência jurídica gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. xiii.

SADEK, Maria Tereza Aina. **Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos.** Revista da Universidade de São Paulo, São Paulo, n; 101, p. 60, março- maio 2014

SAULE JUNIOR. Nelson. **O direito à moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro.** In SAULE JÚNIOR, Nelson. *Direito à cidade. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis.* São Paulo: Max Limonad, 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível.** Revista Brasileira de Direito Constitucional.

SARLET, Ingo Wolfgang. **As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível.** In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional.* 2. ed. ver. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações, p. 29.** 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (organizadores). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SCHREIBER, Anderson. **Função Social da Propriedade na Prática Jurisprudencial Brasileira.** Disponível em <[http://www.andersonschreiber.com.br/downloads/Funcao\\_Social\\_da\\_Propriedade\\_na\\_Pratica\\_Jurisprudencial\\_Brasileira.pdf](http://www.andersonschreiber.com.br/downloads/Funcao_Social_da_Propriedade_na_Pratica_Jurisprudencial_Brasileira.pdf)> Acesso: 21 Jan 2019

SERRANO JUNIOR, Odoné. **O direito humano fundamental à moradia digna: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento.** Curitiba: Juruá, 2012.

SIMÕES, Lucas; MORAES Flávia Marcelle Torres Ferreira de; FRANCISQUINI Diego Escobar. (org.). **Defensoria Pública e a Tutela estratégica dos civilmente vulneráveis.** Editora D`Plácido, 2019.

SILVA, Adriana dos Santos. **Acesso à justiça e arbitragem: um caminho para a crise do judiciário.** São Paulo: Monole. 2005.

SILVA, Claudia Souza Mendes da. **Políticas públicas urbanas. Direito social à moradia.** Cadernos de Direito da Cidade. Série I. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 10ª edição, São Paulo, Malheiros, 1994.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1981.

SILVA, José Fontenelle Teixeira da. **Defensoria Pública no Brasil – Minuta Histórica.** Disponível em: <<http://fontenelle.net/publicados4.htm>> Acesso: 03 Fev 2020.

SILVA, Ricardo Alexandre da; LAMY, Eduardo. **Comentários ao Código de Processo Civil. Volume IX, Artigos 539 ao 673.** São Paulo: RT, 2016

SILVA. Vlândia Pompeu. **Multi-Door Courthouse System: O exemplo norte-americano na busca da efetivação do acesso à justiça e experiência**

**brasileira na utilização do novo sistema.** Revista dos Advogados Públicos. Dez de 2014. p.3

SIVICKAS, Antanas Mokus. Palavras de Antanas Mockus Sivickas, in MALDONADO, María Mercedes (Org.) **Reforma Urbana e Desenvolvimento Territorial.** LILP, 2003.

SINGER, Paul. **O uso do solo urbano na economia capitalista.** In: MARICATO, Erminia (org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. 2 ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

SMITH, Adam. **A Mão Invisível.** Coleção Grandes Ideias. Editora Companhia Penguin. 2013.

SMITH, Roberto. **Propriedade da terra e transição: estudo sobre a formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1990.

SOARES, Luiz Eduardo; BATISTA, André; PIMENTEL, Rodrigo. **A Elite da Tropa.** Objetiva editora. 2006. pp. 17-18.

SOARES, Mirelle Fernandes. **O Caso da Ocupação Dandara: Tensão entre Direito à Moradia e Direito de Propriedade.** Artigo escrito para o Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG. 2013.

SOUZA, Michel. **A História do Acesso à justiça no Brasil.** Revista do Curso de Direito da FACHA. Ano 03, Número 06, pp. 31-32.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Fundamentação e normatividade dos direitos fundamentais: uma reconstrução teórica à luz do princípio democrático.** In BARROSO, Luís Roberto (org.). A nova interpretação constitucional – Ponderação, direitos fundamentais e relações privadas, editora renovar. 2003,

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **A distinção entre o direito à moradia e o direito de habitação**. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, vol.13/2004, p.224-260, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, Jan-Jun. 2004.

SOUZA, Marcel Joffily de. **O poder de requisição do Defensor Público e sua constitucionalidade: prerrogativa, garantia e duração razoável do processo**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/40194/o-poder-de-requisicao-do-defensor-publico-e-sua-constitucionalidade-prerrogativa-garantia-e-a-razoavel-duracao-do-processo>> Acesso: 21 de mar. de 2021.

SPENGLER, Fabiana Marlon; VANIN, Fábio Scopel. **Os conflitos fundiários urbanos no processo judicial: Possibilidades de aplicação dos meios alternativos para a solução de controvérsias**. Revista de Direito da Cidade. vol. 10, nº 4. pp. 2787-2806.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do Estado**. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.  
TACITO, Caio. **Temas de direito público**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 581.

TARTUCE, Fernanda. **Igualdade e Vulnerabilidade no Processo Civil**. São Paulo. Forense, 2012, p. 222.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos Conflitos Civil**. Rio de Janeiro Forense. São Paulo. Método. 5ª ed.

TANNUS NETO, José Jorge. **Benefícios da justiça gratuita: às pessoas jurídicas sem fins lucrativos, filantrópicos e congêneres**. São Paulo: Pilares, 2009. p. 33

TELLES JUNIOR. Goffredo. **Iniciação na ciência do Direito**. 4ª edição revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2011.



TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Renovar. 1999. p. 187.

TEPEDINO, Gustavo e SCHREIBER, Anderson. **A Garantia da Propriedade no Direito Brasileiro**. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VI, nº 6, Junho de 2005. p. 7-8.

TEIXEIRA, Catarina Christina. **Programa Minha Casa Minha Vida: conflitos e entendimentos**. Novas edições acadêmicas. 2017.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil, v. II**. 50 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

TOALDO. Adriana Medianeira e COLUMÉ. Teodoro Aires, **Assistência Judiciária Gratuita: Um olhar a partir do beneficiário como parte vencida**. Lex Magister. Doutrina. Disponível em: <[http://www.editoramagister.com/doutrina\\_24421822\\_assistencia\\_judiciaria\\_gratuita\\_um\\_olhar\\_a\\_partir\\_do\\_beneficiario\\_como\\_parte\\_vencida.aspx](http://www.editoramagister.com/doutrina_24421822_assistencia_judiciaria_gratuita_um_olhar_a_partir_do_beneficiario_como_parte_vencida.aspx)> acesso em 02 de fevereiro de 2020.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **A Propriedade e a Posse. Um confronto em torno da função social**. Rio de Janeiro. RJ. Lumen Juris. 2ª ed. 2ª tiragem. 2010.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **Impacto das novas ideias na dogmática do Direito de Propriedade a multiplicidade dominial**. Revista de Direito da Cidade. v. 03, n. 02. p. 276)

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **Das ações possessórias e a Defensoria Pública**. Revista de Direito da Cidade, v. 7, p. 1359-1392, 2015.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Maurício Jorge Pereira da. **Função Social da Propriedade**. In. MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Maurício Jorge Pereira da. (Org.). **Funções Sociais da Cidade**. Lumen Juris. 2020.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 103

TORRES, Ricardo Lobo. **A metamorfose dos direitos sociais em mínimo existencial**. In SARLET, Ingo Wolfgang (org.) Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado. Renovar. 2003.

TORRES, Ricardo Lobo. **O orçamento na Constituição**. Editora Renovar. 1995.

TROMBINI, Maria Eugenia; MAFRA, Matheus. **Diálogos sobre a Justiça e Conflitos Fundiários Urbanos: Caminhando da Mediação para a Efetivação dos Direitos Humanos**. Curitiba. Terra e Direitos. 2017. p.38.

VASCONCELOS. Carlos Eduardo de. **Mediação de Conflitos e Práticas Restaurativas**. Rio de Janeiro. Forense. São Paulo. Método. 6ª edição. 2018.

VERÍSSIMO. Antônio Augusto. **Por que fomos à Medellín e Bogotá**. Disponível em <<http://abeiradourbanismo.blogspot.com/2012/03/porque-fomos-medellin-e-bogota.html>> Acesso 24 Jan de 2020.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à justiça e sociedade moderna**. In: GRINOVER. Ada Pellegrini. DINAMARCO. Cândido Rangel. WATANABE, Kazuo. (Coords). Participação e Processo. São Paulo. Revista dos Tribunais. 1988.

WATANABE, Kazuo. **A metalidade e os meios alternativos de solução de conflitos no Brasil**. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano (Coords). Mediação e Gerenciamento do processo. São Paulo: Atlas, 2007. p. 6-10

WEIS, Carlos. **Direitos humanos e Defensoria Pública**, Boletim IBCrim, ano 10, n. 115, p. 6, jun. 2002.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. **Um Século de Favela**. 5ª ed. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2006.

ZANETTE, Valéria. **O Direito Humano à Habitação Condigna**. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2014.

ZAVASCKI, Teori Albino. **A tutela da posse na Constituição e no projeto do novo Código Civil**. In: **A reconstrução do Direito Privado**. Org. Judith Martins-Costa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002,

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado. Ciência Política**. São Paulo. editora Saraiva. 2006.

## **OUTRAS REFERÊNCIAS**

ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS. **Política de Estado e de Governo**. Disponível em: <<http://www.academia.org.br/artigos/politicas-de-estado-e-de-governo-2>> Acesso em 30 mar. 2020.

AGÊNCIA BRASIL. Brasília. DF. 2010. **Número de casas vazias supera déficit habitacional brasileiro indica censo 2010**. Disponível em <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2010-12-11/numero-de-casas-vazias-supera-deficit-habitacional-brasileiro-indica-censo-2010>> Acesso em 21 jan. 2019.

AGÊNCIA BRASIL. Brasília. DF. 27.09.2019. **Informalidade no mercado de trabalho atinge recorde**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-09/informalidade-no-mercado-de-trabalho-atinge-recorde-diz-ibge>> Acesso em 13 de jan. de 2020.

ANADEP. Cartilha. **Direito à Moradia: Cidadania Começa em Casa**. Disponível em: <[https://www.anadep.org.br/wtksite/CARTILHA\\_CAMPANHA\\_NACIONAL\\_DIA\\_DO\\_DEFENSOR\\_P\\_BLICO\\_2010.pdf](https://www.anadep.org.br/wtksite/CARTILHA_CAMPANHA_NACIONAL_DIA_DO_DEFENSOR_P_BLICO_2010.pdf)> Acesso 16 fev 2020.

ANADEP. **Diálogos sobre à justiça. IV Diagnostico sobre a Defensoria Pública no Brasil.** Brasília. 2015

BBC. **Brasil tem 6.9 milhões de famílias sem casa e 6 milhões de imóveis vazios.** Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44028774>> Acesso em 06 abr. 2020.

BBC. **Minha Casa, Minha Vida piorou cidades e alimentou especulação imobiliária, diz ex-secretária do governo Lula.** Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44205520>> Acesso em 20 jan. 2020.

BLOG DA CIDADANIA. SÃO PAULO. SP. 2019. **Bolsonaro causa incerteza e ameaça políticas sociais.** Disponível em: <<https://blogdacidadania.com.br/2018/12/bolsonaro-causa-incertezas-e-ameacas-as-politicas-sociais/>> Acesso em 18 jan. 2019.

BLOG DA CIDADANIA. SÃO PAULO. **Prefeitura perde ação para moradores de rua.** Disponível em: <<https://blogdacidadania.com.br/2019/12/prefeitura-de-sp-perde-acao-para-moradores-de-rua/>> Acesso em 17 fev. 2020.

BRASIL. **Ordenações Filipinas. Lei de 2º de outubro de 1823.** Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242733/>> Acesso em 03 fev. 2020.

BRASIL. **Lei de Terras. Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM601.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM601.htm)> Acesso 27 de abril de 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 16 de julho de 1934.** Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em 03 fev. 2020.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil. 10 de novembro de 1937.** Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em 03 fev. 2020.

BRASIL. **Código de Processo Civil de 1939.** Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em 03 fev. 2020.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil. 18 de setembro de 1946.** Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em 03 fev. 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1946).** In: Constituições brasileiras: império e república. São Paulo: Sugestões Literárias, 1978, p.269-329.

BRASIL. Lei 1.060/50. **Assistência Judiciária.** Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em 02 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 4.320/64. **Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos.** Disponível em: <[www.planalto.gov.br/legislação](http://www.planalto.gov.br/legislação)> Acesso em 04 abr. 2020.

BRASIL. Lei 4.504/64. **Estatuto da Terra.** Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em 30 jan. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. 1967.** Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em 03 fev. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 01 de 17 de outubro de 1969.** Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em 03 fev. 2020.

BRASIL, Decreto nº 65.810 de 08 de dezembro de 1969, **Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dec reto/1950-1969/D65810.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dec reto/1950-1969/D65810.html)> Acesso em 07 de maio de 2020.

BRASIL. Lei 7.347/85. **Ação Civil Pública.** Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em 31 jan. 2020.

BRASIL. Lei 7.510/86. **Alterações na Lei de Assistência Judiciária**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em 02 fev. 2020.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em 31 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 91.710 de 21 de novembro de 1990. **Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança**. Disponível em: <[http://www .planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm)> Acesso em 07 de maio de 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto Legislativo nº 226 de 1991**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1991/decretolegislativo-226-12-dezembro-1991-358251-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em 11 de maio de 2020.

BRASIL. **Lei 7.347 de 24 de julho de 1985**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em 07 fev. 2021.

BRASIL. **Lei 8.069 de 13 de julho de 1990**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em 07 fev. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 80 de 1994**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em 07 fev. 2020.

BRASIL. **Resolução nº 82/2012, 159/2017 e 207/2020** do Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <[www.cnmp.mp.br](http://www.cnmp.mp.br)> Acesso em 07 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.105/2015. **Código de Processo Civil**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em 11 Jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.140 de 26 de junho de 2015**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em 24 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017.** Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em 16 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.310 de 15 de março de 2018.** Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em 19 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 14.118 de 12 de janeiro de 2021. Programa Verde e Amarela.** Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em 08 fev. 2021.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Por uma Cultura de Direitos Humanos. Direito a Moradia Adequada.** Brasília. 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Diálogos sobre a Justiça. Estudos sobre a Atuação da Justiça nos Conflitos Fundiários Urbanos.** 2013.

BRASIL. **Resolução nº 25 do Conselho das Cidades** de 18 de março de 2005. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em 15 fev. 2020.

BRASIL. **Resolução Recomendada nº 87** de 09 de dezembro de 2009. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>> Acesso em 11 fev. 2020.

BRASIL. **Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça** de 29 de novembro de 2010. Disponível em: <<https://cnj.gov.br/>> Acesso em 14 fev 2020.

BRASIL. Decreto Presidencial de 7 de julho de 2014 que criou a **Comissão Intersetorial de Conflitos Fundiários Urbanos.** Disponível em: <<https://legislação.gov.br/>> Acesso em 14 fev. 2020.

BRASIL, **Plano Nacional de Habitação.** Disponível em: <[http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material\\_de\\_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material_de_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf)> Acesso em 07 abr. 2020.

BRASIL, **Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <<https://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/09/minha-casa-minha-vida>> Acesso em 07 abr. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua**. Abril de 2018. Disponível em: <[http://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/sum%C3%A1rio\\_executivo\\_pop\\_rua\\_pesq\\_censo\\_MDS.pdf](http://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/sum%C3%A1rio_executivo_pop_rua_pesq_censo_MDS.pdf)> Acesso em 08 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. **Processo nº 0725643-83.2019.8.07.0000**, Classe judicial: petição cível. Requerente: Defensoria Pública do Distrito Federal.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Amazonas. **Embargos de Declaração Criminal nº 0006382-60.2019.8.04.0000**.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Agravo de instrumento nº 2007125-58.2018.8.26.0000**; Rel. Aroldo Viotti; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público; Julgamento 10/07/2018. Publicado 10/07/2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Agravo de Instrumento nº 2086149-38.2018.26.000**. Rel. Ricardo Feitosa. 4ª Câmara de Direito Público. Julgado 30.07.2018. Publicado 03.08.2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Agravo de Instrumento nº 0024750-03.2019.8.19.0000**. Rel, Des<sup>a</sup> Maria Rodrigues Pinto de Carvalho e Albuquerque, 25ª Câmara Cível, Julgamento 17/07/2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Apelação Cível nº 2006.001.64065**, Rel. Des. Renato Ricardo Barbosa, julgamento 27/03/2007.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Apelação Cível nº 2007.001.61686**, Rel. Des. Carlos Eduardo Passos, julgamento 24/04/2008.



BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Apelação Cível nº 2008.002.31643**, Rel. Des. Antônio Iloizio Barros Bastos, julgamento 01/10/2008.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Agravo de Instrumento nº 2008.002.02378**, Rel. Des. Siro Darlan de Oliveira, julgamento 20/05/2008.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Agravo de Instrumento nº 2007.002.21788**, Rel. Des. Mauro Martins, julgamento 04/06/2008.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Agravo de Instrumento nº 2008.001.24905**, Rel. Des. Jessé Torres, julgamento 04/06/2008.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Agravo de Instrumento nº 2006.001.67716**, Rel. Des. Elton Leme, julgamento 15/05/2007.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Apelação Cível nº 2007.001.11057**, Rel. Des. Jessé Torres, julgamento 04/04/2007.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Agravo de Instrumento nº 2008.002.04566**, Rel. Des. Helda Lima Meireles, julgamento 11/11/2008.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná. **Agravo de Instrumento nº 0036428-96.2019.8.16.0000**. Rel. Juíza Subst. 2º Grau Denise Antunes. Julgamento 06 de dezembro de 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Agravo de Instrumento nº 4006990-32.8.24.0000**. Comarca da Capital. 5ª Câmara de Direito Civil. Rel. Des. Ricardo Fontes. Julgamento 03/09/2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Agravo de Instrumento nº 0145209-63.2018.8.21.7000**. Décima Sétima Câmara Cível. Rel. Des. Paulo Sérgio Scarparo. Julgamento 13/12/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão proferida no **Agravo nº 761.127/AP**. Relator: Min. Luís Roberto BARROSO. Julgamento: 24/06/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 51.290 GO**. Min Relator Evandro Lins e Silva. Julgamento e publicação em 24.9.1968. Transcrição de trecho do voto do Ministro Aliomar Baleeiro.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Portal STF. **Discurso de abertura do ano do judiciário de 2020**. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=402201>> Acesso em 04 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 143,641**. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento 20/02/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 45/DF**, Rel. Min. Celso de Melo. Diário de Justiça 4.5.2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 2ª Turma. **REsp 1.264.116/RS**, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 18/10/2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp n. 736.524/SP**, Relator Ministro Luiz Fux, T1, Julgado em 03/04/2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 289-DF**. Reqte: Procurador-Geral da República, Intdo. Comandante do Exército. Relator: Min. Gilmar Mendes, Brasília. D.J fev 2015. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br>> Acesso em 31 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.032-DF**. Reqte: Procurador-Geral da República, Intdo. Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio, Brasília. D.J out 2014. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br>> Acesso em 31 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF n. 45/04**, Rel. Min. Celso de Mello. 29 de abril de 2004. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?adpf=4504>> Acesso em 31 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AgR. RE n. 410.715-5**, Rel. Min. Celso de Mello de 22 de novembro de 2005. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/762513/agregno-recurso-extraordinario-re-agr-410715-sp>> Acesso em 31 mar. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Diário da Justiça de São Paulo, ano VIII, edição 1773, São Paulo. **Portaria 9.102 de 11 de novembro de 2014**. Disponível em: <<https://dje.tjsp.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=9&nuDiario=1773&cdCaderno=10&nuSeqpagina=1>> Acesso 30 de abril de 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Diário da Justiça de São Paulo, ano VIII, edição 1857, São Paulo. **Portaria 9.138 de 31 de março de 2015**. Disponível em: <<https://dje.tjsp.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=9&nuDiario=1857&cdCaderno=10&nuSeqpagina=1>> p. 6-7. Acesso 01 de maio de 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Diário de Justiça de São Paulo. Ano IX, edição 2074, São Paulo, 11 de março de 2016. **Portaria nº 9.272 de 11 de março de 2016**. Disponível em: <<https://dje.tjsp.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=10&nuDiario=2074&cdCaderno=10&nuSeqpagina=1>> Acesso em 30 de abril de 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Corregedoria de justiça cria comitê para tratar de conflitos fundiários urbanos**. Disponível em: <<https://www.tjrs.jus.br/novo/noticia/corregedoria-geral-da-justica-cria-comite-par-a-tratar-de-conflitos-fundiarios-urbanos/>> Acesso em 04 de maio de 2020

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Relatório anual de 2015**. Corregedoria-Geral de Justiça. p.13-14. Disponível em: <[https://www.tjrs.jus.br/site/administracao/prestacao\\_de\\_contas/relatorio\\_anual/2015/RA\\_2015\\_TJRG](https://www.tjrs.jus.br/site/administracao/prestacao_de_contas/relatorio_anual/2015/RA_2015_TJRG)>

S/pdf/Relatorio\_2015\_07\_Corregedoria\_Geral\_da\_Justica.pdf> Acesso em 04 de maio de 2020

BRASIL Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Relatório anual de 2016**. Corregedoria-Geral de Justiça. p.6. Disponível em: <[https://www.tjrs.jus.br/site/administracao/prestacao\\_de\\_contas/relatorio\\_anual/2016/pdf/RA2016-7-Corregedoria-Geral\\_da\\_Justica.pdf](https://www.tjrs.jus.br/site/administracao/prestacao_de_contas/relatorio_anual/2016/pdf/RA2016-7-Corregedoria-Geral_da_Justica.pdf)> Acesso em 04 de maio de 2020).

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Relatório anual de 2017**. Corregedoria-Geral de Justiça. p.6. Disponível em: <[https://www.tjrs.jus.br/site/administracao/prestacao\\_de\\_contas/relatorio\\_anual/2017/pdf/RA\\_2017-7-Corregedoria-Geral\\_da\\_Justica.pdf](https://www.tjrs.jus.br/site/administracao/prestacao_de_contas/relatorio_anual/2017/pdf/RA_2017-7-Corregedoria-Geral_da_Justica.pdf)> Acesso em 04 de maio de 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Relatório anual de 2018**. Corregedoria-Geral de Justiça. p.5. Disponível em: <[https://www.tjrs.jus.br/site/administracao/prestacao\\_de\\_contas/relatorio\\_anual/2018/pdf/RA\\_2018-7-Corregedoria-Geral\\_da\\_Justica.pdf](https://www.tjrs.jus.br/site/administracao/prestacao_de_contas/relatorio_anual/2018/pdf/RA_2018-7-Corregedoria-Geral_da_Justica.pdf)> Acesso em 04 de maio de 2020.

BRASIL DE FATO. Belo Horizonte. MG. **População de rua do Rio de Janeiro triplicou em três anos**. Disponível em <<https://www.brasildefato.com.br/2017/07/27/populacao-de-rua-do-rio-de-janeiro-triplicou-em-tres-anos/>> Acesso em 17 jan. 2019.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT. **BverfGE 33, 303**. Disponível em:<<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv033303.html>> Acesso 26 mar 2020.

CAU. Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil. **Habitat III: países adotam nova agenda para a urbanização sustentável**. Disponível em: <<https://caubr.gov.br/habitat-iii-paises-adotam-nova-agenda-para-urbanizacao-sustentavel/>> Acesso em 22 de maio de 2020

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Programa de habitação Minha Casa Minha Vida – Diagnóstico**. Disponível em <<http://www.caixa.gov.br/poder->

publico/programas-uniao/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx> Acesso em 06 de janeiro de 2020.

CBIC – Câmara Brasileira da Indústria de Construção. São Paulo. SP. 2018. **Demanda Futura por Moradias, Demografia, Habitação e Mercado.** Disponível em <[https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2018/07/CBIC\\_newsletter\\_147-1.pdf](https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2018/07/CBIC_newsletter_147-1.pdf)> Acesso: 21 Jan 2019.

CBN. Rio de Janeiro. RJ. 2018. **Na história do Brasil, ocupações irregulares são regra, não exceção.** Disponível em <<https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/182427/na-historia-do-brasil-ocupacoes-irregulares-sao-re.htm>> Acesso em 18 jan. 2019.

CONJUR. **Guardiã dos Vulneráveis. Desembargador Suspende Reintegração.** Disponível em <<https://www.conjur.com.br/dl/desembargado-r-suspende-reintegracao1.pdf>> Acesso em 29 jan. 2020.

CONJUR. **Guardiã dos Vulneráveis. Atuação da Defensoria como custos vulnerabilis não usurpa funções. Diz TJ/AM.** Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2020-jan-30/atuacao-defensoria-custos-vulnerabilis-nao-usurpa-funcoes>> Acesso em 30 jan. 2020.

CONJUR. **A Defensoria Pública como interveniente: amicus curiae e custos vulnerabilis.** Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-jul-10/defensoria-publica-instituicao-interveniente>> Acesso em 31 jan. 2020.

CONJUR. **Defensoria tem legitimidade para atuar na Regularização Fundiária Urbana.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jan-31/defensoria-atuar-regularizacao-fundiaria-urbana>> Acesso em 19 fev. 2020.

CONJUR **Judiciário custa caro, mas é quase de graça para a população pobre.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-fev-19/judiciario-custa-carro-graca-populacao?>> Acesso em 05 mar. 2020.

CONJUR. **O Uso de Recomendações na atuação institucional da Defensoria Pública.** Texto elaborado pelo Defensor Público Hugo Fernandes Matias. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-mai-14/tribuna-defensoria-uso-recomendacoes-atuacaoinstitucionaldefensoria#:~:text=Dois%20pontos%20importantes%20em%20rela%C3%A7%C3%A3o,do%20princ%C3%ADpio%20da%20boa%2Df%C3%A9>> Acesso em 03 de fev. de 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de Mediação Judicial.** Disponível: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/07/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf>> Acesso em 19 jan. 2019.

CONSTITUIÇÃO MEXICANA. **Artigo 27, nº 3.** Disponível em <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>> Acesso em 23 jan de 2020.

CONSTITUIÇÃO DE WEIMAR. **Artigo 153, nº 3.** Disponível em <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>> Acesso em 23 jan de 2020.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESPÍRITO SANTO. **DPES garante direito à moradia para cerca de 200 famílias na Serra.** Disponível em <<http://www.defensoria.es.def.br/site/index.php/2020/01/14/dpes-garante-direito-moradia-para-cerca-de-200-familias-na-serra/>> Acesso em 15 jan. 2020.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Panorama de Atuação da DPU em abril de 2018.** Disponível em: <[https://www.dpu.def.br/images/stories/arquivos/PDF/Panorama\\_Atuaao\\_mapa\\_DPU.pdf](https://www.dpu.def.br/images/stories/arquivos/PDF/Panorama_Atuaao_mapa_DPU.pdf)> Acesso em 09 mar. 2020.

DEFENSORIA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO. **História da Defensoria Pública** Disponível em <<http://www.defensoria.rj.def.br/Institucional/historia>> Acesso em 03 fev. 2020.

DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO. **Edital do III Concurso Público de Agente da DPSP.** Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/>>

repositorio/0/EDITAL%20-%20III%20CONCURSO%20AGENTES111.pdf>  
Acesso em 20 de abril de 2020).

DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO. Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo. **Recomendação nº 04 de 17 de julho de 2018**. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/28/Documentos/Recomenda%C3%A7%C3%A3o%2004.2018,%20Secretaria%20Municipal%20de%20Urbanismo%20e%20Licenciamento%20e%20SP%20Urbanismo.pdf>> Acesso em 04 de fev. de 2021.

DEFENSORIA PÚBLICA DE MINAS GERAIS. **Relatório de gestão 2010-2012**. Disponível em: <[https://www.defensoria.mg.def.br/wp-content/uploads/2013/09/relatorio\\_2010-12a.pdf](https://www.defensoria.mg.def.br/wp-content/uploads/2013/09/relatorio_2010-12a.pdf)> Acesso em 10 mar. 2020.

DEFENSORIA PÚBLICA DO PARÁ. **Defensoria Pública do Estado firma Termo de Ajustamento de Conduta junto à Secretaria Municipal de Saúde de Tucuruí**. Disponível em <[http://www2.defensoria.pa.gov.br/portal/noticia.aspx?NOT\\_ID=3827?>](http://www2.defensoria.pa.gov.br/portal/noticia.aspx?NOT_ID=3827?>) Acesso em 08 de fev. de 2021.

DICIONÁRIO ONLINE DE PORTUGUÊS. **Significado de ocupação e de invasão**. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/>> Acesso em 30 mar. 2020.

DICIONÁRIO FINANCEIRO. **Keynesianismo**. Disponível em: <<https://www.dicionariofinanceiro.com/keynesianismo/>> Acesso em 13 de abril de 2020.

DIGESTO. **Teórico-Prático. Ó Recopilacion de Los Derechos Comum, Real r Canónico**. Livro 3, Título I, “De Postulando”. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?id=YbWVzdGs3PYC&pg=PA1&lpg=PA1&dq=Digesto.+Livro+3,+T%C3%ADtulo+I,+%E2%80%9CDe+Postulando](https://books.google.com.br/books?id=YbWVzdGs3PYC&pg=PA1&lpg=PA1&dq=Digesto.+Livro+3,+T%C3%ADtulo+I,+%E2%80%9CDe+Postulando>)> Acesso em 05 abr. 2020.

ECO DEBATE. RIO DE JANEIRO. RJ. 2017. **Com 25 praias privadas, Angra dos Reis ensina como os ricos limitam o acesso dos pobres ao mar**.

Disponível em <<https://www.ecodebate.com.br/2017/11/28/com-25-praias-privadas-angra-dos-reis-ensina-como-os-ricos-limitam-o-acesso-dos-pobres-ao-mar/>> Acesso em 18 jan. 2019.

EL PAÍS. **Viver com 413 reais, a realidade de metade do Brasil.**04.11.2019. Disponível em <[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/30/economia/1572454880\\_959970.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/30/economia/1572454880_959970.html)> Acesso em 30 jan. de 2020.

ESTADO DE MINAS. **Apelo para TJ e MP cortarem o orçamento.** Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/04/23/interna\\_politica,1048155/zema-faz-apelo-para-tj-mp-almg-e-tce-cortar-orcamento-de-r-10-9-b.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/04/23/interna_politica,1048155/zema-faz-apelo-para-tj-mp-almg-e-tce-cortar-orcamento-de-r-10-9-b.shtml)> Acesso em 10 mar. 2020.

ESTADO DE MINAS. **O problema fiscal de Estados e Municípios é mais sério que o da União.** Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/06/12/internas\\_economia,1061360/problema-fiscal-de-estados-e-municipios-e-mais-serio-que-o-da-uniao-d.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/06/12/internas_economia,1061360/problema-fiscal-de-estados-e-municipios-e-mais-serio-que-o-da-uniao-d.shtml)> Acesso em 30 jan. 2020.

ESTADO DE MINAS. **Fundo eleitoral de R\$ 2 bilhões para os partidos políticos é aprovado no congresso.** <[https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/12/17/interna\\_politica,1109001/fundo-eleitoral-de-r-2-bilhoes-para-partidos-e-aprovado-no-congresso.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/12/17/interna_politica,1109001/fundo-eleitoral-de-r-2-bilhoes-para-partidos-e-aprovado-no-congresso.shtml)>/ Acesso em 16 de abril de 2020.

ESTADO DE SÃO PAULO. SP. São Paulo. 2018. **Onde o rico cada vez fica mais rico e o pobre cada vez fica mais pobre.** Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/onde-o-rico-cada-vez-fica-mais-rico-e-o-pobre-cada-vez-fica-mais-pobre/>> Acesso em 16 jan. 2019.

FOLHA DE SÃO PAULO. 2011. **Luciano Huck “privatiza” praia em Angra e é multado.** Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff060720119.htm>> Acesso em 18 jan. 2019.



FOLHA DE SÃO PAULO. 2017. **Déficit habitacional e população de rua crescente desafiam gestão Bolsonaro.** <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/11/deficit-habitacional-e-populacao-de-rua-crescentes-desafiam-nova-gestao.shtml>> Acesso em 09 de jan. de 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. 2012. **Reintegração de Posse deixa um ferido em São José dos Campos.** Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2012/01/1037851-reintegracao-de-posse-deixa-um-ferido-em-sao-jose-dos-campos.shtml>> Acesso em 30 de abril de 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014.** Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file.>> Acesso em 08 de maio de 2020.

FUNDAÇÃO PINHEIRO. Belo Horizonte. MG. 2018 **Déficit Habitacional no Brasil em 2015.** Disponível em <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/856-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-20151810/file>> Acesso em 21 jan. de 2019.

G1. Rio de Janeiro. Abril de 2018. **Saneamento avança, mas Brasil ainda joga 55% do esgoto que coleta na natureza.** Disponível em <<https://g1.globo.com/economia/noticia/saneamento-avanca-mas-brasil-ainda-joga-55-do-esgoto-que-coleta-na-natureza-diz-estudo.ghtml>> Acesso em 24 jan. 2019.

G1. Rio de Janeiro. Maio de 2018. **Brasil tem 6.9 milhões de famílias sem casa e 6 milhões de imóveis vazios.** Disponível em <<https://g1.globo.com/economia/noticia/brasil-tem-69-milhoes-de-familias-sem-casa-e-6-milhoes-de-imoveis-vazios-diz-urbanista.ghtml>> Acesso em 25 mar. 2019.

G1. Rio de Janeiro. Agosto de 2018. **Favelas do Rio tiveram o maior crescimento territorial desde 2012.** Disponível em <<https://g1.globo.com/rj/rio->

de-janeiro/noticia/2018/08/29/favelas-do-rio-tiveram-o-maior-crescimento-territorial-desde-2012.ghhtml> Acesso em 11 jan. 2019.

G1. Rio de Janeiro. Dezembro de 2018. **Em 1 ano, aumenta quase 2 milhões número de brasileiros e situação de pobreza, diz IBGE.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/12/05/em-1-ano-aumenta-em-quase-2-milhoes-numero-de-brasileiros-em-situacao-de-pobreza-diz-ibge.ghhtml>> Acesso em 18 jan. 2019.

G1. São Paulo. 2018. **Prédio desaba em SP.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/edificio-wilton-paes-de-almeida-predio-o-que-desabou-em-sp-foi-projetado-na-decada-de-1960-e-era-patrimonio-historico.ghhtml>> Acesso em 03 mar. 2020.

G1. São Paulo. **Minha casa minha vida completa 10 anos com queda nas contratações.** Disponível em <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/03/25/minha-casa-minha-vida-completa-10-anos-com-queda-nas-contratacoes.ghhtml>> Acesso em 07 abr. 2020.

G1. São Paulo. **Quem deve ter direito e como deve funcionar o auxílio de R\$ 600,00 para trabalhadores informais.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/03/27/quem-deve-ter-direito-e-como-deve-funcionar-o-auxilio-de-r-600-para-trabalhadores-informais.ghhtml>> Acesso em 22 de abril de 2020.

G1. São Paulo. **Reintegração de Posse em prédio de antigo hotel em São Paulo.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/09/entenda-reintegracao-de-posse-em-predio-de-antigo-hotel-em-sao-paulo.html>> Acesso em 30 de abril de 2020.

G1. São Paulo. **Gestão Covas instala pedras sob viadutos na zona leste de SP e retira após acusações de higienismo.** Disponível em: <PORTAL. <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/02/02/gestao-covas-instala-pe>

dras-sob-viadutos-na-zona-leste-de-sp-e-retira-apos-acusacoes-de-higienismo. ghtml> Acesso em 02 de fevereiro de 2021.

GAZETA DO POVO. PR. Curitiba. 2010. **Cinco cidades brasileiras integram a lista das mais desiguais do mundo.** Disponível em <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/cinco-cidades-brasileiras-integram-lista-das-mais-desiguais-do-mundo-289ip4tf7gr70xp5s0uhycd3i/>> Acesso em 16 jan. 2019.

IG, portal. **PM cumpre reintegração de posse em São José dos Campos.** Disponível em: <<https://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/sp/pm-cumpre-reintegracao-de-posse-em-sao-jose-dos-campos/n1597591441505.html>> Acesso em 30 de abril de 2020.

IBGE. **Analfabetismo cai em 2017, mas segue acima da meta para 2015.** Disponível em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/21255-analfabetismo-cai-em-2017-mas-segue-acima-da-meta-para-2015>> Acesso em 05 mar. 2020.

IBGE. Cidades. **Senso. 2014.** Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/sensu-2014>> Acesso em 10 fev. 2020.

IBGE. Censo Demográfico 2010. **Características da População e dos Domicílios.** Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd\\_2010\\_caracteristicas\\_populacao\\_domicilios.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd_2010_caracteristicas_populacao_domicilios.pdf)> Acesso em 13 de jan. de 2020.

IBGE. **Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios Contínua. 2018.** Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>> Acesso em 18 de abril de 2020.

JUSBRASIL. **Defensoria Propõe Ação Coletiva para garantir moradia.** Disponível em: <<https://dpsp.jusbrasil.com.br/noticias/1535582/defensoria->

propoe-acao-coletiva-para-garantir-moradia-para-as-480-familias-da-favela-do-sapo> Acesso em 17 fev. 2020.

JUSTIFICANDO. **Defensoria: amicus communitas e a previsão contida no novo CPC.** Disponível em: <<http://www.justificando.com/2015/07/08/defensoria-amicus-communitas-e-a-previsao-contida-no-novo-cpc/>> Acesso em 06 fev. 2020.

MIGALHAS. SP. SÃO PAULO. 2016 Critério para a definição de “necessitado” varia nas Defensorias. Disponível em <<https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI232998,91041-Criterio+para+definicao+de+necessitado+varia+nas+Defensorias+Publicas>> Acesso em 16 jan. 2019.

MINAS GERAIS. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais. **Decreto nº 203 de 01 de julho de 2015.** Disponível em: <[http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/146751/caderno1\\_2015-07-02%201.pdf?sequence=1](http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/146751/caderno1_2015-07-02%201.pdf?sequence=1)> Acesso em 29 de abril de 2020.

MUNDO DIGITAL. 2016. **Período de mais conquistas tecnológicas é dos últimos 25 anos.** Disponível em : <<http://mundodigital.net.br/index.php/noticias-blog/70-podcasts/7617-periodo-de-mais-conquistas-tecnicas-e-o-dos-ultimos-25-anos>> Acesso em 19 jan. de 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. 17 objetivos para 2030.** Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>> Acesso em 24 fev. 2020.

NAÇÕES UNIDAS. Habitat II. **Conferência Habitat II 1996.** Disponível em: <<https://biomania.com.br/artigo/a-conferencia-habitat-ii-1996introducao>> Acesso em 26 de janeiro de 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.** Resolução 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas de 4 de dezembro

de 1986. Disponível em: <<http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/decl-dtodesenvolvimento.pdf>> Acesso em 07 de maio de 2020.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional de Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias.** Resolução 45/158 de 18 de dezembro de 1990. Disponível em: <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/08/Conven%C3%A7%C3%A3o-Internacional-para-a-Prote%C3%A7%C3%A3o-dos-Direitos-Humanos-de-todos-os-Trabalhadores-Migrantes-e-Membros-de-suas-Fam%C3%ADias.pdf>> Acesso em: 07 de maio de 2020.

NAÇÕES UNIDAS. Organização das Nações Unidas; Relatório: **O Estado das Cidades do Mundo 2010/2011: Unindo o Urbano Dividido**, 2012, p.21-39.

NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030.** Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>> Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

NAÇÕES UNIDAS. Habitat III: **países adotam nova agenda para a urbanização sustentável.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/habitat-iii-paises-adotam-nova-agenda-para-urbanizacao-sustentavel/>> Acesso em 22 de maio de 2020.

O GLOBO. **Despesas obrigatórias chegarão a 94% do orçamento de 2020.** Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/despesas-obrigatorias-chegarao-94-do-orcamento-em-2020-gastos-de-ministerios-ficaroo-mais-restritos-23917151>> Acesso em 04 abr. 2020.

O GLOBO. **Pandemia deve lançar mais 5.4 milhões de brasileiros na extrema pobreza.** Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/pandemia-deve-lancar-mais-54-milhoes-de-brasileiros-na-extrema-pobreza-em-2020-24382499>> Acesso em 20 de abril de 2020.

ONU-Habitat: **Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012**. Disponível em: <<http://estaticog1.globo.com/2012/08/21/Estado-de-las-Ciudades-de-America-Latina-y-el-Caribe-2012.pdf>> Acesso em 13 de jan. de 2020.

PIAUI. **Lei ordinária nº 5457 de 30 de junho de 2005**. Disponível em: <<http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/ato/12723>> Acesso 29 de abril de 2020.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. 2020.**Regras sobre o mais valia**. Disponível: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/maisvalia>> Acesso em 24 jan. 2020.

PRÊMIO DOM LUÍS. **Maria Clara da Silva**. Disponível em: <<https://premiodomluis.es.gov.br/maria-clara-da-silva>> Acesso 30 mar. 2020.

R7. **STF libera reintegração de posse em megaocupação do MTST em SP**. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/brasil/stf-libera-reintegracao-de-posse-em-megaocupacao-do-mtst-em-sp-15042019>> Acesso: 03 mar. 2020.

RÁDIO BANDEIRANTES. **“Seis em Ponto”** da afiliada da TV Bandeirantes na Bahia entrevista o jurista Fredie Didier Jr, exibida no dia 09 de março de 2020.

REGRAS DE BRASÍLIA. **Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade**. Disponível em: <[https://www.anadep.org.br/wtksite/100 - Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf](https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf)> Acesso: 20 fev 2020.

REVISTA CARTA CAPITAL. SP. São Paulo. 2012. **São Paulo é campeão em conflitos fundiários**. Disponível em <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/sao-paulo-e-campeao-em-conflitos-fundiarios/>> Acesso em 16 jan. 2019.

REVISTA CARTA CAPITAL. **Denúncias de conflitos fundiários crescem 200% em três anos no Brasil**. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/denuncias-de-conflitos-fundiarios-cresceram-200-em-tres-anos/>> Acesso em 01 mar. 2020.

REVISTA CONSULTOR JURÍDICO. Guardiã Dos Vulneráveis.**STJ admite Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* em recurso repetitivo.** 1 de outubro de 2019. Disponível: <<https://www.conjur.com.br/2019-out-01/stj-admite-defensoria-custos-vulnerabilis-repetitivo>> Acesso em 12 de jan. de 2020.

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS. São Paulo. Volume 10. 1970. Francisco Oliveira. **Aspectos Metodológicos do Planejamento urbanos.** Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttex t&pid=S0034-7590197000010 0008>> Acesso em 13 de jan. de 2020.

REVISTA DOS TRIBUNAIS. **Legitimidades institucionais no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) no Direito do Consumidor: Ministério Público e Defensoria Pública: similitudes & distinções, ordem & progresso.** vol. 986. ano 106. págs. 27-61. São Paulo: Ed. RT, dezembro 2017, pág. 45.

REVISTA ÉPOCA NEGÓCIOS. **O Brasil é a oitava economia mundial.** Disponível em <<http://epocanegocios.globo.com/Revista/Common/0,,ERT129660-16357,0 0.html>> Acesso em 13 jan. de 2020.

REVISTA EXAME. SP. São Paulo. 2018. **Desigualdade de renda para de cair e pobreza cresce no Brasil** disponível em <<https://exame.abril.com.br/economia/desigualdade-de-renda-para-de-cair-e-pobreza-cresce-no-brasil-diz-oxfam/>> Acesso em 11 jan. 2019.

REVISTA EXAME. SP. **São Paulo é metrópole com mais moradores de favelas no Brasil, segundo IBGE.** 2011. Disponível em <<https://exame.abril.com.br/brasil/sao-paulo-e-metropole-com-mais-moradores-de-favelas-do-brasil-segundo-o-ibge/>> Acesso em 16 jan. 2019.

REVISTA EXAME. SP. **Desigualdade – Pessoas sem casa. Casa sem pessoas.** 2016. Disponível em <<http://exame.abril.com.br/negocios/dino/noticias>>

/desigualdade-pessoas-sem-casa-casas-sem-pessoas.shtml> Acesso em 21 jan. 2019.

REVISTA EXAME SP. **Governo deve pagar Auxílio Emergencial a 70 milhões de Brasileiros.** Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/governo-deve-pagar-auxilio-emergencial-de-r-600-a-70-milhoes-de-informais/>> Acesso em 22 de abril de 2020.

REVISTA FÓRUM. **Ex-presidente da caixa denuncia o fim do minha casa minha vida.** Disponível em <<https://revistaforum.com.br/brasil/ex-presidenta-da-caixa-denuncia-o-fim-do-minha-casa-minha-vida/>> Acesso em 07 abr. 2020.

REVISTA FÓRUM. **Primeiro morador de rua do RJ contemplado pelo Minha Casa Minha Vida.** Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/blog/2015/05/primeiro-morador-de-rua-contemplado-pelo-minha-casa-minha-vida-vai-se-mudar-para-apartamento/>> Acesso em 08 abr. 2020.

SÃO FRANCISCO. SÃO PAULO. SP. 2015. **Ocupação do território brasileiro.** Disponível em <<https://www.portalsaofrancisco.com.br/historia-do-brasil/ocupacao-do-territorio-brasileiro>> Acesso em 18 jan. 2019.

SEBRAE/MG - **Políticas Públicas conceitos e práticas.** Série Políticas Públicas, vol. 7. 2008.

SÉCULO DIÁRIO. VITÓRIA. ES. **Defensoria garante direito à moradia na Serra.** Disponível em <<https://seculodiario.com.br/public/jornal/materia/defensoria-garante-direito-a-moradia-para-cerca-de-200-familias-na-serra>> Acesso em 15 jan. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Liminar suspende retirada de duas mil famílias de área ocupada em Sumaré (SP).** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=307905>> Acesso em 03 mar. 2020.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. **Acordo Pacifica disputa por imóvel na ocupação Izidora**. Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/acordo-pacifica-disputa-por-imovel-da-ocupacao-izidora.htm#.XqmRjmhKi00>> Acesso 29 de abril de 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA. **TJBA Inaugura o primeiro Cejusc fundiário**. Disponível em:<<http://www5.tjba.jus.br/portal/tjba-inaugura-primeiro-cejusc-fundiario-nesta-quinta-feira-21/>> Acesso em 04 de maio de 2020.

UOL. **Com lei e cooperativa o Uruguai vira modelo para resolver o problema da moradia**. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/05/19/com-cooperativas-apoiadas-por-lei-uruguai-tem-um-dos-menores-deficits-habitacionais-da-america-latina.htm>> Acesso em 29 jan. de 2020.

ZERO HORA. **Judiciário instala projeto piloto de reintegração de posse em Porto Alegre**. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2015/06/judiciario-instala-projeto-piloto-para-conciliar-processos-de-reintegracao-de-posse-em-porto-alegre-4787349.html>> Acesso em 04 de maio de 2020.

## ANEXO I - DIAGNÓSTICO DA PESQUISA DE CAMPO

Esta pesquisa partiu de uma premissa, que é muito exposta em livros, debates e entrevistas jornalísticas, de que as ocupações fundiárias ocorrem em imóveis ou terrenos abandonados e não em locais com moradores estabelecidos<sup>902</sup>.

Entretanto, para esta pesquisa não bastava adotar essa premissa como algo verdadeiro, era necessário que esta premissa fosse comprovada empiricamente. Dessa forma se idealizou uma investigação de campo para avaliar se a referida premissa possuía fundamento ou não.

Lokatos e Marconi relatam a existência de três espécies de investigações científicas, sendo elas, a experimental, a exploratória e a quantitativo-descritiva<sup>903</sup>.

Para esta pesquisa foi utilizado o método quantitativo-descritivo, pois foram analisadas centenas de atendimentos em um período relevante de tempo para avaliar se a ocupação fundiária em certo local tinha ocorrido em situação de abandono de imóvel ou de conflito com o então posseiro ou proprietário.

No período de 04 de fevereiro de 2019 a 19 de dezembro de 2019 foram realizados 1046 atendimentos pelo Defensor Público responsável pela 2ª Defensoria de órfãos e sucessões de Cariacica<sup>904</sup>.

Esses atendimentos basicamente eram para solicitar orientações ou autorizar o ingresso de ações afetas a área de atuação do Defensor Público, quais sejam, iniciais de inventário, de curatela, de tutela e de alvará propostas pela Defensoria Pública patrocinando os interesses da pessoa assistida.

Para esta pesquisa os atendimentos realizados pela referida investigação que interessam a temática aqui discutida são os relacionados a propositura de ações iniciais de inventário (incluindo arrolamento comum, sumário e por adjudicação) dos bens deixados pelo autor da herança.

---

<sup>902</sup> CARTA CAPITAL. SP. São Paulo. 2012. *São Paulo é campeão em conflitos fundiários*. Disponível em <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/sao-paulo-e-campeao-em-conflitos-fundiarios/>> Acesso: 16 Jan 2019.

<sup>903</sup> LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo. Atlas, 2003. p. 188.

<sup>904</sup> Município brasileiro do estado do Espírito Santo, situado na região Metropolitana de Vitória. De acordo com o sendo realizado em 2017 pelo IBGE, o município de Cariacica possuía 387.368 habitantes.

Dos 1046 atendimentos realizados no período da pesquisa 179 foram relacionados a pessoas que procuravam o núcleo de Cariacica da Defensoria Pública para obter orientações ou autorizar o ingresso de ações de inventario (incluindo arrolamento comum, sumário e por adjudicação) dos bens deixados pelo autor da herança.

Esta pesquisa tinha clareza quanto a resposta empírica procurada, ou seja, buscava comprovar empiricamente se as ocupações ilegais ocorrem em imóveis ou terrenos abandonados ou em imóveis ou terrenos com posseiros e proprietários ocupando-os e dessa forma através de conflitos.

Assim, foram formuladas quatro perguntas com redação clara e objetiva e diante da resposta da questão anterior era feita ou não a questão seguinte, ou seja, dependendo da resposta da primeira pergunta a segunda pergunta sequer era feita, pois o atendimento não envolvia o interesse deste estudo.

Para ser mais claro nos 179 atendimentos que interessavam a esta pesquisa foram feitas as seguintes perguntas:

- 1 – O bem imóvel deixado pelo(a) falecido(a) é um imóvel registrado ou não?
- 2 – Caso não seja registrado, existe algum contrato de compra e venda ou similar que de alguma forma legitime o direito do imóvel?
- 3 – Caso não exista nenhum documento que legitime o direito do imóvel, houve ocupação violenta ou não ao imóvel?
- 4 – Caso a ocupação não tenha sido violenta o imóvel desocupado tinha claros sinais de abandono?

Após a realização da primeira pergunta somente era feita a segunda pergunta se a resposta da primeira pergunta fosse negativa. Caso a pessoa que buscava atendimento na Defensoria Pública informasse que o imóvel que ela buscava inventariar era registrado esta resposta impedia o seguimento desta pesquisa, pois não interessava mais a análise.

Contudo, caso a resposta fosse negativa, ou seja, de que o imóvel a ser inventariado não era registrado era feito o segundo questionamento. No segundo questionamento somente seria encaminhado a terceira pergunta se a resposta fosse negativa, ou seja, de que não existia nenhum documento que legitimasse a posse.

E a quarta pergunta somente seria feita caso a ocupação ilegal do imóvel tivesse sido feita sem violência.

Dessa forma, apenas com a resposta negativa da primeira e da segunda pergunta é que foi feita a terceira pergunta. E somente com a informação de que a ocupação não foi violenta é que foi feita a quarta pergunta, sendo que a resposta da quarta pergunta era o questionamento que interessava a esta investigação.

Logo para chegar ao cerne desta pesquisa era necessário que a pessoa que buscava atendimento na Defensoria Pública respondesse que o imóvel que ela buscava inventariar não eram registrados em cartório, que não existiam nenhum outro documento, como um contrato de compra e venda ou algum negócio jurídico formalizado, que comprovava a posse ou propriedade do referido imóvel e que a ocupação não tivesse ocorrido através de violência.

Apenas com a negativa dos três primeiros questionamentos que era feito o quarto que interessava para esta pesquisa. Assim, os dados estatísticos obtidos com este estudo são os descritos a seguir.

Na primeira pergunta apenas 32 pessoas (17,87%) possuíam o registro do imóvel a ser inventariado e partilhado. Logo, para as outras 147 pessoas (82,13%) que procuraram o núcleo de Cariacica da Defensoria Pública no período de 04 de fevereiro à 19 de dezembro de 2019 elas não possuíam o registro do imóvel a ser inventariado, logo não iriam fazer a transmissão da propriedade, mas sim a transmissão da posse do imóvel.

Na segunda pergunta das 147 pessoas que não tinham o imóvel registrado para ser inventariado, 66 pessoas (36,87%) possuíam algum documento que legitimava a posse, como por exemplo, um contrato de compra e venda com um antigo possuidor, um recibo de pagamento ou qualquer negócio jurídico que formalizasse a aquisição do imóvel não registrado.

Dessa forma, coube a 81 pessoas atendidas (45,25%) a realização da terceira pergunta e dessas pessoas 72 responderam que a ocupação ocorreu sem violência.

Dessas 72 pessoas, 61 informaram que o imóvel estava com sinais claros de abandono.

Assim, considerando apenas a quarta pergunta podemos verificar que nesta investigação empírica 84,7% dos autores das heranças (que haviam falecido) tinham ocupado os imóveis em razão dos mesmos estarem com claros

sinais de abandono e não tão somente por estarem vazios no momento da ocupação.

Esta informação é relevante para atestar que em uma pesquisa realizada ao longo de mais de dez meses com 179 pessoas em um cidade com mais de 380 mil habitantes teve 84,7% das pessoas que não possuíam registro do imóvel a ser inventariado ou algum documento que comprovasse a aquisição de boa-fé do imóvel relataram que não ocuparam o imóvel através de violência, mas sim em decorrência do mesmo estar com claros sinais de abandono.

Desta forma, esta pesquisa, apesar de estar limitada a uma cidade metropolitana da grande Vitória com aproximadamente 380 mil pessoas, concluiu que 84,7% das ocupações de imóveis ocorreram quando o imóvel estava com claros sinais de abandono ou desocupado e não em decorrência de atos de violência através de alguma disputa com antigos possuidores ou proprietários.

## **ANEXO II – MINUTA DA RESOLUÇÃO QUE INSTITUI A CÂMARA DE MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS DA DEFENSORIA PÚBLICA**

RESOLUÇÃO Nº \_\_\_\_\_

O CONSELHO SUPERIOR DA DEFENSORIA PÚBLICA, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais:

CONSIDERANDO ser função institucional da Defensoria Pública promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos;

CONSIDERANDO ser função institucional da Defensoria Pública a promoção, a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico;

CONSIDERANDO ser função institucional da Defensoria Pública exercer a defesa e interesse individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos;

CONSIDERANDO ser função institucional da Defensoria Pública promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela;

CONSIDERANDO que o direito de acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal implica acesso à ordem jurídica justa e a soluções efetivas que tem como instrumento maior a atuação da Defensoria Pública;

CONSIDERANDO que, por isso, cabe à Defensoria Pública estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade, de forma a

organizar mecanismos de solução de conflitos fundiários, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação;

CONSIDERANDO a inexistência de mecanismos de conciliação e de mediação formais para a resolução de conflitos fundiários urbanos no âmbito da Defensoria Pública;

CONSIDERANDO a necessidade de se consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios no âmbito dos conflitos fundiários urbanos;

CONSIDERANDO que a conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, e que a sua apropriada disciplina em programas já implementados no país tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças;

CONSIDERANDO a relevância e a necessidade de organizar e uniformizar os serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos no âmbito fundiários urbano;

RESOLVE:

## CAPÍTULO I

### DA POLÍTICA PÚBLICA DE TRATAMENTO ADEQUADO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS

Art. 1º Fica instituída a Política Pública de Tratamento de Conflitos Fundiários no âmbito da Defensoria Pública tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos fundiários por meios adequados à sua natureza e peculiaridade.

Art. 2º Na implementação da Política Pública de Tratamento de Conflitos Fundiários no âmbito da Defensoria Pública, com vista à boa qualidade dos serviços e à disseminação da cultura de pacificação social, serão observados:

adequada formação e treinamento de Defensores Públicos, servidores, conciliadores e mediadores, bem como acompanhamento estatístico específico.

Art. 3º Fica instituída a Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários Urbanos da Defensoria Pública instrumento conduzido pela Defensoria Pública visando compor as partes relacionadas as ocupações irregulares coletivas através da utilização de todos os métodos e soluções consensuais existentes para o melhor desfecho possível aos conflitos fundiários existentes.

## CAPÍTULO II

### PRINCÍPIOS DA POLÍTICA PÚBLICA DE TRATAMENTO ADEQUADO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS

Art. 4º A Política Pública de Tratamento Adequado dos Conflitos Fundiários é regulada pelos seguintes princípios:

I – Preservação do direito à vida e da dignidade humana;

II – Observância dos direitos sociais à moradia e ao trabalho;

III – Observância da função social da cidade e da propriedade;

## CAPÍTULO III

### DAS ATRIBUIÇÕES DA CÂMARA DE MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS DA DEFENSORIA PÚBLICA

Art. 5º Compete à Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários Urbanos da Defensoria Pública realizar todos os procedimentos necessários para a autocomposição de litígios fundiários coletivos e à pacificação social por meio da conciliação e da mediação.

Art. 6º São diretrizes da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários Urbanos da Defensoria Pública:



I – A Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública será conduzida por Defensores Públicos e assessorada pela equipe interdisciplinar da Defensoria Pública;

II – Desenvolver o conteúdo programático mínimo e ações voltadas à capacitação em métodos consensuais de solução de conflitos para Defensores Públicos, servidores, mediadores, conciliadores e demais facilitadores da solução consensual de controvérsias;

III – Adotar mecanismos de atuação na estrutura da Defensoria Pública que visem, dentre outros aspectos, dar sustentação técnica, metodológica, educacional e estratégica aos programas, projetos e atividades gerais relacionadas aos conflitos fundiários urbanos, promovendo palestras, capacitação e seminários junto ao público interno e externo.

IV - Buscar a cooperação dos órgãos públicos competentes e das instituições públicas e privadas da área de ensino, para a criação de disciplinas que propiciem o surgimento da cultura da solução pacífica dos conflitos, bem como que, nas Escolas da Defensoria Pública, haja módulo voltado aos métodos consensuais de solução de conflitos fundiários;

V - Estabelecer interlocução com o Poder Judiciário, o Ministério Público, as Procuradorias e a Ordem dos Advogados do Brasil estimulando sua participação a título de cooperação na Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública;

VI – Convidar atores do poder executivo, das instituições de ensino superior e da sociedade civil para potencializar o diálogo entre os cidadãos que ocuparam irregularmente os imóveis objeto dos conflitos fundiários urbanos e seus proprietários.

VII – Conduzir os procedimentos de avaliação da implementação das soluções e obrigações pactuadas e de seus resultados, inclusive mediante a formulação e a mensuração de indicadores de desempenho.

VIII – Buscar sempre soluções alternativas de moradia adequada prévias à execução administrativa de desocupação a serem proposta em um espaço interinstitucional de produção de soluções consensuais e/ou menos onerosas possíveis as partes envolvidas, com efetivo apoio ao que está sendo oferecido.

IX – Promover audiências de mediação e de conciliação orientando-se por princípios da informalidade, oralidade e sigilo entre as partes de forma que não exista desigualdade entre as partes e que sejam desestimulados preconceitos e resultados previsíveis.

X – Na impossibilidade da celebração de acordo pela Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários que a Defensoria Pública acompanhe as ordens judiciais de reintegração de posse caracterizadas como de alta e média complexidade, seja em relação ao número de pessoas envolvidas, local ocupado e outras circunstâncias a serem ponderadas.

#### CAPÍTULO IV

#### COMPOSIÇÃO DA CÂMARA DE MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS DA DEFENSORIA PÚBLICA

Art. 7º A Câmara de Mediação e Conciliação será composta por:

I - Defensores Públicos designados pelo Defensor Público Geral, além de assistentes sociais, psicólogos e demais integrantes da equipe multidisciplinar da Defensoria Pública.

II – Representantes da sociedade civil organizada que atuam em conflitos socioambientais e fundiários urbanos, nos termos do regimento interno da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública.

III – Representantes convidados:

- a) do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA;
- b) do Ministério Público Estadual;
- c) de Instituição de Ensino Superior pública federal;
- d) de Instituição de Ensino Superior pública estadual, quando houver;
- f) de Instituição de Ensino Superior privada com destacada atuação na área;
- f) outros órgãos da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal, que possam contribuir para o desenvolvimento dos trabalhos.

IV – Integrantes das ocupações, entidades e outras partes interessadas, inclusive os proprietários dos terrenos em situação de conflito, indicados nos termos do regimento interno da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública, que por sua experiência pessoal ou institucional, possam contribuir para o desenvolvimento dos trabalhos.

§ 1º A coordenação da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública será exercida pelo Defensor Público indicados nos termos do regimento interno da Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública;

§ 2º Cada órgão ou entidade terá um representante e um respectivo suplente para substituição em suas ausências e impedimentos;

§ 3º Os representantes e respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos órgãos ou entidades aos quais estejam vinculados, mediante ofício encaminhado à coordenação da Câmara;

§ 4º A atuação no âmbito da Câmara não será remunerada;

§ 5º O resultado dos trabalhos da Câmara será consolidado em documento oficial, que conterá a totalidade dos trabalhos realizados, o registro circunstanciado de fatos relevantes, o posicionamento de cada participante e os encaminhamentos que serão adotados.

Art. 8º Compete à Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública:

I – Elaborar seu regimento interno e demais normas de organização necessárias à formação e implementação das soluções pactuadas e obrigações voluntariamente assumidas pelas partes envolvidas;

II – Acompanhar os procedimentos de avaliação da implementação das soluções e obrigações pactuadas e de seus resultados, inclusive mediante a formulação e a mensuração de indicadores de desempenho;

III – Buscar soluções alternativas de moradia adequada prévias à execução administrativa do despejo;

IV – Debater e propor a revisão dos resultados e da vigência das soluções e obrigações pactuadas;

V – Instituir grupos de trabalho para estudos ou tratamento de assuntos correlatos aos seus objetivos;

## CAPÍTULO V

### DAS ATRIBUIÇÕES DA CÂMARA DE MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS DA DEFENSORIA PÚBLICA - CAMCCFDP

Art. 9º - A Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública terá atribuição de acompanhar os conflitos fundiários coletivos urbanos existentes desde quando a ocupação irregular se tornar conhecida até a execução das ordens judiciais de reintegração de posse com a efetiva desocupação.

Art. 10º - A Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública atuará sempre visando a solução consensual mais adequada

e/ou menos onerosa possível às partes para que ocorra o melhor desfecho para os conflitos fundiários coletivos urbanos.

Art. 11º - Incumbe a Câmara de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários da Defensoria Pública desenvolver mecanismos de facilitação de comunicação entre os Defensores Públicos, os proprietários dos imóveis ocupados, o coletivo de pessoas que ocuparam os imóveis, o poder público e a sociedade civil.

## CAPÍTULO VI DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 12º - Eventuais acordos deverão ser reduzidos a termo, arquivados e, caso necessário, submetidos ao órgão público competente.

Art. 13º - Os casos omissos serão resolvidos pela Defensoria Pública Geral.

Art. 14º - Esta resolução entra em vigor na data da sua publicação

Local e Data

Defensor Público Geral

Presidente do Conselho Superior da Defensoria Pública