

# O PROTAGONISMO DO PODER JUDICIÁRIO NA GESTÃO DO DIREITO À MORADIA E AO USO DO ESPAÇO PÚBLICO URBANO

## THE PROTAGONISM OF THE JUDICIARY POWER IN THE MANAGEMENT OF THE RIGHT TO HOUSING AND USE OF URBAN PUBLIC SPACE

### **Leandro de Marzo Barreto**

Doutorando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Mestre em Direitos Humanos e Fundamentais pela Universidade Metodista. Especialista em Direito do Estado e Relações Privadas pela Universidade Dom Bosco. Especialista em Direito e Assistência Jurídica pelo Instituto para o Desenvolvimento Democrático. Professor de Direito Econômico, Fundiário e Ambiental. Defensor Público do Estado de São Paulo.

*E-mail:* marzobarreto@hotmail.com

**Resumo:** O presente trabalho objetiva tratar da questão da moradia sob o aspecto da resolução de conflitos e do eventual protagonismo do Poder Judiciário na Política Nacional de Habitação, em especial na habitação popular. Desde a década de 1960, buscaram-se alternativas institucionais para a solução do déficit imobiliário para a população de baixa renda. Sucede que mesmo na análise do Programa Minha Casa, Minha Vida, impulsionado como solução à crise de 2008 e do passivo habitacional, a questão da regularização fundiária ficou relegada a segundo plano, inclusive no fomento e no aporte financeiro, multiplicando o acesso à justiça para a apreciação de conflitos coletivos acerca da posse, propriedade e regularização. O presente artigo tem como objeto a análise de dados de uma década de implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida e da atuação do Poder Judiciário na resolução dos conflitos, especialmente a atuação multidisciplinar e a resolução adequada de conflitos, em que se buscam outras formas orgânicas e que impactam outras formas de solucionar a questão habitacional. Pensar a cidade e o espaço público não é só analisar a questão da solução de conflitos ou da atuação do Poder Judiciário ante o déficit habitacional ou a ausência de regularização, mas também ordenar as cidades a partir de seus aspectos políticos, socioculturais, econômicos, sociais, arquitetônicos e ambientais.

**Palavras-chave:** Regularização fundiária. Judiciário. Conflitos. Espaço urbano. Multidisciplinaridade.

**Abstract:** The present work aims to address the issue of housing from the point of view of conflict resolution and the possible role of the Judiciary in the National Housing Policy, especially popular housing. Since the 1960s, institutional alternatives have been sought to solve the housing deficit for the low-income population. It so happens that even in the analysis of the Minha Casa, Minha Vida Program, driven as a solution to the 2008 crisis and housing liabilities, the issue of land regularization was relegated to the second plan, including in the promotion and financial support, multiplying access to justice. for the appreciation of collective conflicts over possession, ownership and regularization. This article aims to analyze data from a decade of implementation of the Minha Casa, Minha Vida Program and the role of the Judiciary in conflict resolution, especially multidisciplinary action and adequate conflict resolution, where other organic forms are sought. and that impact other ways of solving the housing issue. To think about the city and the public space is not only to analyze the issue of conflict resolution or the action of the Judiciary in the face of the housing deficit or lack of regularization, but also to order cities from their political, sociocultural, economic, social, architectural and environmental.

**Keywords:** Land regularization. Judiciary. Conflicts. Urban space. Multidisciplinary.

## INTRODUÇÃO

Desde o questionamento sobre eventuais soluções de autogestão ou autoconstrução de habitações populares, em razão de estar em xeque o modelo do Banco Nacional da Habitação (BNH), até o subsídio quase que integral pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, na faixa 01 ou usuários com renda até R\$ 1.800,00, discute-se a questão da moradia popular e da regularização fundiária.

A experiência da autogestão ou da construção das casas populares decorria da experiência anterior ao BNH, cujo principal objetivo era implementar a política pública voltada ao apoio à construção da casa popular, como política adotada. Contudo, o clientelismo e o populismo autoritário transformaram a iniciativa de política distributiva e o desenvolvimento social de construções de casas populares pela própria coletividade e pelo associativismo dela decorrente em medidas redistributivas e apelo incessante ao mercado, que, por causa do baixo investimento público e da falta de prioridade, permitiram a criação de grande passivo nesse setor de população de baixa renda.

O BNH é consequência político-econômica de uma tentativa de organizar o surto desenvolvimentista das décadas de 1940 e 1950, em que as políticas da Fundação da

Casa Popular,<sup>1</sup> se adotadas nos termos propostos, poderiam fomentar o associativismo e a apropriação das populações de baixa renda na construção de suas moradias, em programas e localidades preestabelecidos, com relativo e controlável gasto público. Tangenciando a esse aspecto, já se percebia a tentativa de deslocar o passivo estatal na implementação das moradias populares para soluções empresariais.

Retórica à parte, a Fundação da Casa Popular e iniciativas congêneres nos vários escalões de governo sofreram à míngua de recursos. Pouco se construiu do que se propôs construir. O clientelismo imperou na atribuição das quotas de moradias entre as regiões e localidades e das casas aos postulantes. O “paternalismo autoritário”, na expressão dos autores, deu a tônica de relacionamento do governo com o público que tinha acesso aos conjuntos residenciais construídos. Habitação popular não foi, portanto, verdadeira política redistributiva durante a República Populista, mas meramente uma política distributiva. Isso não é tudo. Um dos pontos mais reveladores da pesquisa empreendida é a verificação de que já se esboçava, em plena vigência do populismo, a tentativa de deslocar a política de habitação popular do plano das obrigações do Estado, num programa subsidiado, para o plano das soluções empresariais de mercado. A ideia de um Banco para enfrentar a moradia popular surge durante a presidência de Getúlio Vargas, em 1953. A ideia de “correção monetária” para os financiamentos habitacionais data do período de Jânio Quadros na presidência. Ou seja, ainda que não tenham essas ideias logrado chegar até a sanção final no processo decisório, são bons indícios de que, já então, tinham os homens de governo dificuldade de encarar habitação popular como item do desenvolvimento social, “bem público” a ser provido pelo Estado mediante o uso dos recursos tributários (Azevedo; Andrade, 2011, p. 45).

---

1 A Fundação da Casa Popular foi o primeiro órgão de âmbito nacional voltado exclusivamente para a provisão de residência às populações de pequeno poder aquisitivo (Azevedo; Andrade, 2011). A ideia inovadora surgiu de iniciativas regionais que utilizavam os institutos de caixas de aposentadoria e pensão para fomentar a construção de casas populares, em parceria com os segurados, beneficiários das habitações. A atuação fragmentária e muitas vezes em regime de autoconstrução ou lastreado no associativismo e no benefício estendido apenas aos associados fez com que se desenvolvesse política nacional de construção de casas populares, o que abarcou outras áreas complementares da política urbana *lato sensu* que passaram a integrar o órgão, como o financiamento de obras hídricas, rede de esgotos, suprimento de energia elétrica e até fomento da assistência social, voltadas às classes trabalhadoras. Chegou a Fundação da Casa Popular a custear materiais de construção, por ocasião da ausência de linha específica de crédito para tanto.

O que se percebe, em linhas gerais, é que, desde o desenvolvimento nacional, a partir da era getulista, o mero investimento público dissociado da compreensão de que a habitação popular é parte integrante da concepção de desenvolvimento social apenas reforça a natureza da política habitacional dissociada dos outros elementos, como o processo de outorga e legitimação de títulos na lei de regularização fundiária.

O BNH,<sup>2</sup> com a precípua função de conceder crédito, não logrou êxito em dar vazão ao passivo habitacional, na medida em que apenas compreendia o déficit do direito à moradia como tal, e não do direito à ordenação e ao uso das cidades de modo equânime e plural, integrado a um processo de desenvolvimento nacional e social.

Com o marco legal da regularização fundiária, Lei nº 13.465/2017, e a concepção de que a gestão da política habitacional deve levar em consideração os eventuais excedentes econômicos, apesar da complexidade do processo de regularização fundiária, não fica claro na lei de regularização como o município ou o Distrito Federal irá custear o procedimento de regularização fundiária de interesse social, o que acaba por inadvertidamente incluir como ator principal desse processo o Poder Judiciário, que poderá mais uma vez adotar um protagonismo que não lhe cabe, sobretudo após as alterações ocorridas a partir da Lei nº 14.118/2021, que instituiu o Programa Casa Verde e Amarela,<sup>3</sup> em decorrência das diversas tentativas frustradas dos programas

---

2 O BNH foi criado em 1964, a partir dos ensaios e de políticas esparsas de concessão de créditos instituídas pelos governos anteriores, a exemplo das correções monetárias para financiamentos habitacionais. A faixa de atendimento do BNH centrava-se como clientela prioritária em famílias de renda mensal entre um e três salários mínimos, mas, em razão dos influxos econômicos, a oferta populacional foi reduzida sobremaneira. A estrutura então criada foi responsável por mais de quatro milhões de moradias, por meio de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e das cadernetas de poupança do Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimos (SBPE). Após esse surto inicial, constatou-se que a atuação do BNH centralizou-se em tarefas normativas e de supervisão, cuja atuação focalizava mais os meios de coordenar a ação empresarial e mercadológica do que refletir a política de redução do passivo habitacional, propriamente dito. Outro ponto a ser observado é que o BNH centralizou sua concessão de crédito em empreendimentos distantes da infraestrutura urbana, a partir do fomento em negócios realizados nas periferias da grande cidade.

3 O Programa Casa Verde e Amarela é a política pública governamental adotada para atender ao déficit habitacional e decorre do novo programa que vem a substituir o Programa Minha Casa, Minha Vida. (O Programa Casa Verde e Amarela, em 2023, passou a ser novamente denominado de Programa Minha Casa, Minha Vida). O programa foi instituído a partir do ano de 2021, por intermédio da publicação da Lei nº 14.118/2021, e tem por objetivo apoiar os municípios nas iniciativas de regularização fundiária, além de beneficiar cerca de um milhão de famílias com redução de taxa de juros para a aquisição de unidades habitacionais, por diversas modalidades de contratação, em benefício da população de baixa renda. Os recursos disponibilizados têm origem nos Fundos de Arrendamento Residencial (FAR) e no FGTS. As taxas de juros serão reduzidas de acordo com a renda mensal familiar e modificarão a política anterior nas faixas do programa. O novo programa também autoriza a renegociação de dívidas, em razão da taxa de inadimplência para a faixa 01, por exemplo, de quase 40% no Programa Minha Casa, Minha Vida.

habitacionais, desde a Fundação da Casa Popular, atravessando o BNH e o Programa Minha Casa, Minha Vida.<sup>4</sup>

É certo que há a criação de diversos institutos, especialmente para a delimitação de titulação das áreas ocupadas, bem como a garantia de preservação da situação fática dos adensamentos humanos subnormais, como a legitimação fundiária (artigo 23), mas, quando se analisa a responsabilidade pelo custeio da implementação dos equipamentos que devem servir as áreas a serem objetos de regularização fundiária de interesse social e a expedição dos documentos necessários a garantia do direito de propriedade, a lei de regência remete ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração indireta, a responsabilidade de suportar os ônus financeiros de tal modalidade (artigos 33, § 1º, I, e 37), sem, contudo, especificar qual a fonte de custeio e qual instrumento da política urbanística pode a municipalidade adotar.

Já há, nada obstante, diversos instrumentos de política urbana, como a progressividade do Imposto Predial, a isenção de emolumentos cartoriais, planos de captação na iniciativa privada, autofinanciamento ou até mesmo linhas específicas de financiamento do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR-Urbanização)<sup>5</sup> no Programa Minha Casa, Minha Vida.

Contudo, por conta de diversas omissões político-normativas, em que há excesso de regulação, mas carência de definição concreta de equacionamento da distribuição do ônus econômico entre o complexo mercado imobiliário e a solução para uso do espaço público, inclusive para garantir a equidade e diversidade em seu uso, de acordo com o desenvolvimento regional e a segurança jurídica, pondera-se para qual tipo de delimitação urbana e arquitetônica está se buscando com mais inovações legislativa, e como a abundância de regulações pode mais uma vez desaguar na atuação judiciária em detrimento das atividades política, administrativa e econômica.

---

4 O Programa Minha Casa, Minha Vida foi instituído em março de 2009 como política pública específica para atender ao déficit habitacional, após o esgotamento do modelo do BNH e depois da tentativa de diversas iniciativas de arrendamento residencial e linhas específicas de financiamento habitacional e hipotecário pela Caixa Econômica Federal, com a redução das taxas de juros (também em sucessão ao conceito de banco específico para habitação). Instituído como política pública para atender a todo o déficit habitacional, com atendimento integral à faixa 01 da população (renda familiar até R\$ 1.800,00), mas com taxas específicas para outras faixas de atendimento (renda familiar até R\$ 9.000,00), com lastros dados da Caixa Econômica Federal, principal gestora do Fundo de Arrendamento Residencial. Em 2018, cerca de 1,2 milhão de pessoas receberam o imóvel com o programa para a faixa 01 de atendimento (do total de 1,7 milhão de unidades contratadas).

5 O FAR foi instituído pelo Programa Minha Casa, Minha Vida para o fim de custear a política pública habitacional. A gestão de tal fundo competiria à Caixa Econômica Federal. O FAR-Urbanização é rubrica específica do fundo destinado, dentro do Programa Minha Casa, Minha Vida, ao atendimento de programas de regularização fundiária ou urbanização de logradouros públicos, e aos projetos de urbanização de assentamentos precários. No FAR, há vantagem específica para famílias beneficiadas apenas com urbanização e melhoria habitacional, sem necessariamente direcionar os recursos do fundo para a regularização fundiária dos assentamentos ou da coletividade.

A lei de regularização fundiária, apesar de minudenciar diversos conceitos, institutos e procedimentos a serem observados, não indica com precisão qual será a política econômica a ser adotada pelo município ou pelo Distrito Federal para suportar o ônus financeiro em realizar toda a gama de serviços para a observância das medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (artigo 1º da Lei nº 13.465/2017), sobretudo considerando que, em quase 20 anos do Programa Minha Casa, Minha Vida, o percentual de uso do FAR-Urbanização foi muito ínfimo.

Nesse contexto, há que se questionar:

- Seria a mediação e a interlocução do Poder Judiciário as medidas mais adequadas para garantir as múltiplas linguagens, a diversidade e a equidade no uso e na mobilização do espaço público e de gestão das cidades?

Para tanto, como método de pesquisa, será utilizado o dedutivo-analítico, para o fim de, a partir da análise dos dados compilados e das legislações de referência, indagar se o problema fundiário complexo será efetivamente solvido pelo Poder Judiciário.

## **A GESTÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA**

Embora se verifique que o Programa Minha Casa, Minha Vida tenha atendido a quase totalidade dos municípios nacionais, parte significativa do programa foi destinada à construção de novas unidades habitacionais, com o escopo de desenvolver e lapidar lacunas existentes a respeito da moradia, especialmente a de baixa renda. Os municípios com menor cobertura foram o Acre (77,3%) e Minas Gerais (89%). Em termos de capilaridade e extensão do território, é possível entender a abrangência e a relevância do Programa Minha Casa, Minha Vida. A análise também foi dividida em três faixas, conforme a renda familiar: a faixa 01 (renda familiar mais baixa) atingiu índice de 81%, enquanto as faixas 02 e 03 alcançaram, respectivamente, 77% e 49% (Moreira; Silveira; Euclides, 2017).

**Tabela 1:** Quantidade de unidades habitacionais contratadas

Região	UF	Entidades	Rural	FAR	Urbanização	Oferta Pública	Total UH
Centro-Oeste	DF	0	407	16.209	0	0	16.616
	GO	8.553	4.256	33.678	825	5.983	53.295
	MS	2.855	2.485	19.127	2.995	3.573	31.035
	MT	212	1.294	40.758	1.392	5.421	49.077
	<b>Total</b>	<b>11.260</b>	<b>8.442</b>	<b>109.772</b>	<b>5.212</b>	<b>14.977</b>	<b>150.023</b>
Nordeste	AL	275	2.890	54.313	550	4.003	62.031
	BA	3.130	12.226	162.380	4.036	23.311	205.083
	CE	1.760	4.663	53.208	468	11.469	71.568
	MA	1.887	20.243	98.522	1.656	10.185	132.493
	PB	1.117	3.204	20.990	736	10.985	37.032
	PE	4.588	7.155	51.770	4.852	7.346	75.711
	PI	1.165	9.790	33.061	0	12.090	56.106
	RN	546	4.711	20.498	1.195	9.204	36.154
	SE	3.308	12.772	6.944	0	4.441	27.465
<b>Total</b>	<b>17.776</b>	<b>77.654</b>	<b>501.686</b>	<b>13.493</b>	<b>93.034</b>	<b>703.643</b>	
Norte	AC	0	1.311	5.507	908	0	7.726
	AM	2.010	4.122	20.834	0	3.779	30.745
	AP	0	432	8.820	0	579	9.831
	PA	2.806	8.687	86.215	3.170	7.625	108.503
	RO	441	7.110	21.209	100	2.148	31.008
	RR	635	833	6.209	222	777	8.676
	TO	1.048	717	12.417	550	8.608	23.340
	<b>Total</b>	<b>6.940</b>	<b>23.212</b>	<b>161.211</b>	<b>4.950</b>	<b>23.516</b>	<b>219.829</b>
Sudeste	ES	448	3.579	11.390	758	1.682	17.857
	MG	2.858	16.258	109.775	383	13.274	142.548
	RJ	221	449	108.917	4.002	810	114.399
	SP	20.533	4.627	171.383	14.746	5.153	195.909
<b>Total</b>	<b>24.060</b>	<b>24.913</b>	<b>401.465</b>	<b>19.889</b>	<b>20.919</b>	<b>470.713</b>	
Sul	PR	1.251	18.106	44.717	2.560	7.172	73.806
	RS	9.750	26.712	39.437	5.838	5.561	87.298
	SC	671	16.167	15.350	1.525	1.686	35.399
<b>Total</b>	<b>11.672</b>	<b>60.985</b>	<b>99.504</b>	<b>9.923</b>	<b>14.419</b>	<b>196.503</b>	

**Fonte:** Brasil (2020).

Contudo, do total de 100% de empreendimentos contratados, 67% foram entregues no Programa Minha Casa, Minha Vida, o que indica que, apesar do percentual razoável, apenas 6,7% foram entregues no período contratado, considerando a avaliação de 2007 a 2017. Além disso, para a faixa de interesse, em que se firmam os assentamentos informais subnormais e a população de baixa renda se aglomera no entorno das cidades, isto é, faixa 01, apenas 3% do FAR foi direcionado para a urbanização ou regularização (Moreira; Silveira; Euclides, 2017).

**Tabela 2:** Indicadores da Faixa 1 do PMCMV

Modalidade	Montante Contratado	Montante Entregue <sup>a</sup>	Representatividade (RP)	Nível de Conclusão (NC)
Entidades	72.068	10.050	4,1%	13,9%
Rural	195.206	138.172	11,1%	70,8%
FAR	1.273.638	873.440	72,3%	68,6%
FAR-Urbanização	53.467	23.584	3,0%	44,1%
Oferta Pública	166.865	92.301	9,5%	55,3%
<b>Total</b>	<b>1.741.067</b>	<b>1.137.548</b>	<b>100,0%</b>	<b>64,6%</b>

**Nota:** <sup>(a)</sup> devido à limitação de espaço, optou-se por não apresentar detalhadamente os montantes entregues por estado e região.

**Fonte:** Brasil (2020).

Os dados indicam que, muito embora houvesse disponibilidade econômica nos fundos governamentais destinados aos programas de habitação, a preferência conferida às gestões políticas se direcionou para a construção de novas habitações, e não para a urbanização de locais com assentamentos subnormais, isto é, informais ou ilegais, ou para regularizações de grupamentos preexistentes.

Inexistia legislação específica sobre a regularização fundiária, mas a Lei de Registros Públicos, o Estatuto da Cidade, a Lei de Loteamento e o próprio Código Civil sempre disciplinaram formas jurídicas para a regularização. Mas tais instrumentos, apesar de existirem fundos públicos destinados a custear o FAR-Urbanização, não foram devidamente utilizados pelos gestores municipais e estaduais.

Da previsão de fundos para arrendamento residencial, na modalidade urbanização, segundo o diagnóstico de 2009-2016, apenas 3% foram utilizados para subsidiar o FAR-Urbanização, o que indica a ausência de política coordenada em nível nacional para operacionalizar a transferência de renda dos programas e das políticas de habitação às regularizações fundiárias.

No estudo feito pelo Conselho Nacional de Justiça (2021), o critério para definir ocupações urbanas foi o de “aglomerado subnormal” do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2013, em que se apontou que São Paulo e Bahia, os principais estados para indicação de agrupamentos subnormais, atingiram o equivalente a, respectivamente, 4.132 e 1.211 aglomerados subnormais.

A política desenvolvida no Programa Minha Casa, Minha Vida centrou-se na construção de novas unidades habitacionais, entendendo que de tal modo haveria a redução das desigualdades e o acesso à moradia e ao desenvolvimento das cidades com lastro na garantia da equidade e da diversidade, inclusive, adotando-se políticas



identitárias para considerar a mulher como arrimo de família, como é comum se observar na população de baixa renda.

Como o objetivo do presente trabalho não é analisar os motivos da escolha do gestor pela construção de novas unidades, e sim verificar o motivo pelo qual o Poder Judiciário atrai para si a mediação da resolução dos conflitos fundiários e se tal protagonismo é suficiente para garantir o acesso à equidade e diversidade no uso do espaço público, verifica-se que a opção política pela urbanização e regularização dos aglomerados subnormais é escolha administrativa de segundo plano.

Os números encontrados no referido diagnóstico do Programa Minha Casa, Minha Vida são aquém do que se esperava e não atingem soluções efetivas para o impacto social dos aglomerados subnormais, que a lei chama de núcleos urbanos informais consolidados, até mesmo para efetivamente saber se o referido marco legal e o recorte jurídico, do modo genérico como foram previstos, não coarctam a atuação dos atores legitimados para o desenvolvimento das políticas de regularização.

O protagonismo que se observa do Poder Judiciário e a busca pela tutela judicial do direito à moradia decorrem em parte da constatação de que não há atuação política nem interlocução administrativa para a busca por investimento público para a regularização fundiária, já que depender apenas da iniciativa dos municípios e do Distrito Federal para obtenção de recursos ou sem a contrapartida destes oriundos dos programas federais e estaduais aos processos de regularização poderá estagnar a solução dos problemas de regularização fundiária.

## **O PROBLEMA DA IRREGULARIDADE DA POSSE E DA PROPRIEDADE**

A gestão urbana das cidades decorre da análise do conteúdo jurídico da posse da propriedade e de sua consolidação na ocupação do espaço público, que deriva do uso desordenado e sazonal das cidades, por causa dos surtos de desenvolvimento econômico e industrial, e do processo de urbanização vivenciado pelo país, a partir da década de 1950. Por diversos motivos, a ocupação do espaço acarreta processo complexo de manejo das populações para os centros de desenvolvimento econômico, sem projetos de ocupação prévios ou coordenados com as gestões locais e estaduais.

A consequência desse movimento é a potencial situação conflitiva e tensional em relação à posse e ao uso do espaço urbano ou em vias de urbanização, o que é tangenciado pelo poder econômico e absorvido pela atuação política e administrativa local.

Quanto mais tempo se demora para o enfrentamento do problema da ocupação irregular, a tendência é que a solução se torne mais complexa, custosa e dependente da intervenção do Poder Judiciário, porquanto a posse consolidada acarreta, ainda que de má-fé, consequências jurídicas legítimas ao possuidor ou à coletividade, pressupondo, ainda, a atuação de outros atores vinculados à fiscalização ou atuação em prol da

população vulnerável, como é o caso do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública.

O protagonismo da gestão municipal, em articulação com as pastas estaduais e com a política em nível federal, sobretudo quando se observa que há disponibilidade financeira para o uso do FAR-Urbanização, é uma forma de verificar o desenvolvimento equânime e plural dos aglomerados subnormais, cujo objetivo de regularização centra-se na utilização dos recursos públicos disponíveis para implementação de serviços públicos, titulação das áreas conflitivas, de modo a garantir a segurança jurídica, e definição dos conflitos possessórios com maior grau de segurança e efetividade.

Permitir que o protagonismo se transfira ao Poder Judiciário é escolha equivocada, porque, por mais que os juízos de fazendas públicas ou de conflitos fundiários tenham estrutura para absorver a demanda individual ou coletiva, a análise sempre pressupõe um recorte postulatório e não abarca toda a gama de serviços públicos essenciais e opções políticas que somente a gestão municipal pode realizar, por intermédio de seu plano diretor e dos conselhos de participação.

A regularização fundiária, como processo complexo e potencialmente conflitivo que é, assenta-se na interseção das funções básicas do Estado: a atividade legislativa, a promoção de políticas públicas e os atos de jurisdição, com o acompanhamento dos entes fiscalizadores (Ministério Público e Tribunais de Contas), exigindo-se, ainda, a atuação das Defensorias Públicas, já que muitos casos envolvem situações de pessoas hipossuficientes. No Brasil, em razão de suas dimensões continentais e pela adoção do modelo federativo como forma de organização do Estado, faz-se necessária a coordenação e a sincronização dos processos de regularização fundiária em âmbito federal, estaduais, distrital e municipais, observadas, como dito, as competências constitucionais dos entes da Federação (Reis; Oliveira, 2017, p. 46).

Sucedem que a ocupação do solo sempre se deu de modo desordenado e submetido aos processos econômicos para regular o movimento sazonal das populações de baixa renda, que, em surtos de industrialização ou de tentativas de solução do problema de reforma agrária, são submetidos a processos de mudanças abruptas, de modo a se adequarem aos panoramas políticos e econômicos de determinada época, criando problemas jurídicos de difícil solução que perduram no tempo.

É cediço que os assentamentos urbanos informais decorrem de políticas econômicas de uso do espaço urbano, sem o planejamento necessário ou sem a coordenação política necessária ao uso e à ocupação do espaço urbano, levando-se à conclusão de

que a melhor política pública é a construção de novas unidades habitacionais, até porque o uso político dessa narrativa acaba por facilitar a implementação de novas normas municipais e distritais e a readequação do plano diretor.

Contudo, mesmo com duas décadas de plano diretor e a abrangência de quase a totalidade dos municípios do Brasil, a execução das obras não atingiu, nesse período, 70% do total dos projetos e programas construídos (dados até 2019).

É certo que há sempre um nível tolerável de irregularidade, sobretudo em razão das adequações legislativas e imposições normativas, que com o tempo modificam regulamentos administrativos para a ocupação e ordenação do solo e gestão das cidades, de modo que as adequações levam tempo até se consolidarem ou modificarem.

A dificuldade em realizar o processo ordinário de regularização, por causa dos altos índices de ocupações, urbanas e rurais, indica que o processo de regularização fundiária em país de dimensões continentais e submetido a surtos esparsos de investimento econômico em determinadas áreas, decorrente de escolhas descoordenadas para industrialização e desenvolvimento econômico, traduz díspares soluções adotadas pelos gestores municipais, sem mencionar a lentidão e a dificuldade operacional de regularização, própria do sistema normativo de concessão de títulos de propriedade e posse.

A desagregação social e a baixa qualidade de vida decorrem desse processo ilegal de ocupação do espaço público e conduzem ao maior risco de ocorrência de acidentes, potencial aumento de calamidades ou desastres naturais, aumento da violência e escassa oferta de serviços públicos essenciais ou oferta em nível abaixo dos padrões de qualidade ou com grande possibilidade de uso informal ou ilegal, além de dúvidas e incertezas sobre a aquisição de títulos de posse e propriedade, que acarretam formação de bolsões de pobreza, insolúveis problemas administrativos e ambientais.

A regularização, ainda que fomentada pelo poder público, exige esforço hercúleo de coordenação de diversos órgãos e atores responsáveis pela gestão desses assentamentos informais, de modo que os serviços públicos e a concessão de títulos sejam realizados para garantir a ampla acessibilidade dos direitos ao uso equânime e a diversidade do espaço público, o que necessariamente invoca para si a mediação do Poder Judiciário para resolução dos conflitos potenciais e existentes, a fim de que se dissolvam as tensões existentes nessa temática.

## **A MEDIAÇÃO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS PELO PODER JUDICIÁRIO**

Com o Estatuto da Cidade, alguns institutos foram relacionados para garantir a ordenação das cidades, com o objetivo de se buscar a regulação, para que os gestores municipais pudessem fomentar a regularização fundiária de seus assentamentos informais. Além de princípios ordenadores do sistema, como direito à participação na gestão

democrática da cidade e fulcro na função social da propriedade, o zoneamento por áreas de interesse social foi instituto previsto para auxiliar no processo de regularização.

Entre os institutos específicos previstos pela Lei nº 10.257/2001, estão os principais institutos para regularização da posse ou propriedade: 1. usucapião urbana individual, 2. usucapião urbana coletiva e 3. concessão especial de uso para fins de moradia. Vale o mesmo em relação à usucapião coletiva prevista no Código Civil, o que indica que a posse coletiva ou multidinária demanda a intervenção do Poder Judiciário.

Embora possam ser reconhecidos no âmbito administrativo, o fato é que, com a regulação de tais institutos, especialmente no âmbito coletivo, a busca pela segurança jurídica acaba por fazer com que os conflitos possessórios, especialmente após as regulações jurídicas iniciadas a partir do Estatuto da Cidade, sejam resolvidos pelo Poder Judiciário com caráter de definitividade.

O direito à moradia não é o mesmo que o direito à ordenação da cidade, mas com ele se relaciona incessantemente, e, ademais, a regularização fundiária acaba por invocar o pálio do Poder Judiciário, por conta da complexidade da existência das ocupações irregulares e da preferência de uso do dinheiro público para a aquisição e construção de novas unidades habitacionais, com o manejo de populações hipossuficientes sem necessariamente condizer com as expectativas e o uso equânime, e que garante a diversidade e dignidade dessas populações.

Ora, em inovador trabalho de compilação de dados, o Conselho Nacional de Justiça publicou um estudo a respeito do número de ações judiciais vinculadas a conflitos de aglomerados subnormais, coletando dados também sobre os locais desses assentamentos informais, cujo objetivo principal da coleta era pesquisar se a modificação legislativa no Código de Processo Civil a respeito dos conflitos possessórios foi suficiente para aparelhar mudanças substanciais no enfrentamento da questão do uso irregular do espaço urbano.

Com base na Tabela 3, é possível verificar um número razoavelmente excessivo de litígios que versam sobre os conflitos fundiários e a busca por uma solução jurídica a partir da decisão do Poder Judiciário, funcionando seus órgãos e juízos como responsáveis por mediar os diversos focos de conflitos fundiários existentes no país.

O número de quase 340 mil processos que envolvam assuntos possessórios em todo o país, incluindo o Superior Tribunal de Justiça, é elevado, considerando o número de aglomerados subnormais e também a dificuldade de o Poder Judiciário dar uma solução efetiva aos problemas circunstanciais que envolvem o uso do espaço público, o direito à moradia e a ordenação das cidades, como a implementação de serviços públicos, a concessão de alvarás e licenciamentos, entre outros problemas.

No estudo realizado, buscou-se excluir todo o destaque para problemas possessórios relacionados a descumprimentos de contratos, como os processos que se referem

a arrendamento mercantil, busca e apreensão, reintegração de posse etc. O *proxy* desenvolvido objetivou pesquisar elementos de distribuição de processos relacionados aos conflitos fundiários, com a exclusão daqueles que secundariamente se referem à retomada da posse do bem móvel ou imóvel.

**Tabela 3:** Dados de gestão processual

TRIBUNAL	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
TJBA	1.202	1.375	1.444	1.584	1.713	1.912	2.030	2.074	2.839	16.173
TJDF	1.252	1.485	1.533	1.853	2.285	2.379	2.077	1.779	1.636	16.279
TJPA	705	913	985	955	1.136	1.459	2.101	1.929	1.857	12.040
TJPE	1.264	1.294	1.542	1.870	2.185	1.754	1.488	1.634	1.481	14.512
TJRS	4.242	5.751	7.586	9.717	12.630	11.994	12.010	12.921	10.424	87.275
TJSP	2.059	2.694	3.483	4.511	5.866	8.709	14.558	19.373	22.769	84.022
TRF1	689	1.076	1.024	1.302	1.623	1.753	1.363	1.229	747	10.806
TRF3	269	710	491	581	459	563	376	510	251	4.210
TRF4	81	129	394	1.305	1.105	556	841	905	646	5.962
TRF5	32	47	96	389	465	459	493	460	449	2.890
STJ	528	533	624	757	713	477	352	183	87	4.254

**Fonte:** Conselho Nacional de Justiça (2021).

Ante a complexidade que envolve o direito à cidade e o direito à moradia, percebe-se que a regulação e o uso do espaço de modo a garantir a equidade e diversidade são objetivos mais distantes quando a demanda é levada à decisão do Poder Judiciário, porque a própria dinâmica do processo judicial possui narrativa e objetivo próprios, o que significa a solução do litígio do modo como foi posto. Não é a função precípua do Poder Judiciário desenvolver a política pública, ainda que tenha condições de julgá-la (i)adequada ou (in)suficiente.

A mediação pelo Poder Judiciário, ainda que se utilize de instrumentos de auto-composição ou métodos adequados de conflitos, sem olvidar a criação de órgãos internos vinculados à gestão do Tribunal, como o Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (Gaorp), instituído no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo pela Portaria nº 9.138/2015, não se mostra suficiente para garantir os principais direitos previstos no Estatuto da Cidade, como a gestão democrática e participativa do uso do espaço público e a função social da propriedade.

O protagonismo do Poder Judiciário se evidencia em relação à verificação do alto número de conflitos possessórios e no irrisório uso dos recursos públicos direcionados ao Programa Minha Casa, Minha Vida na rubrica específica do FAR-Urbanização, o que indica que, para a solução dos conflitos relacionados à regularização fundiária, busca-se o protagonismo do Poder Judiciário, especialmente no que concerne à inércia da

gestão administrativa municipal para fazer frente à grande complexidade na solução das regularizações fundiárias.

## **A LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O FOMENTO À ATIVIDADE POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NA GESTÃO DO ESPAÇO PÚBLICO**

O direito à gestão do espaço público organizado pressupõe o acesso à cidade organizada, de modo a propiciar o ambiente cultural adequado, a diminuição da desigualdade e o acesso aos espaços arquitetônicos e urbanísticos para uma qualidade digna de vida, o que prevê o protagonismo dos órgãos municipais e das organizações da sociedade civil para, na interlocução, que possam propiciar a melhor gestão e organização de políticas públicas adequadas à regularização fundiária, cujo principal escopo seja o estabelecimento de serviços públicos essenciais e a concessão de títulos de posse e propriedade para consolidar a segurança jurídica aos ocupantes dos espaços de aglomerados subnormais.

A disparidade de normas administrativas e regulamentares em níveis municipal e estadual, a dimensão continental do país, a competência administrativa comum para dispor sobre assuntos de natureza urbanística e ambiental, a autonomia conferida ao plano diretor para dispor sobre instrumentos de ordenação das cidades e a realidade complexa que envolve os aglomerados subnormais já consolidados há tempos, aliada à interferência do Poder Judiciário, tornam as soluções para a consecução de políticas públicas na regularização fundiária mais complexas e sugerem que uma efetivação de políticas efetivas depende de um maior protagonismo dos municípios e do Distrito Federal em interlocução com as organizações da sociedade civil.

A omissão político-administrativa e a ausência de instrumentos normativos gerais manterão o protagonismo exercido pelo Poder Judiciário até que a Lei nº 13.465/2017 efetivamente tenha sua aplicação nas esferas locais, o que deverá ser buscado pelos principais atores que atuam nessa seara, para que possam obter, de fato, o direito ao uso adequado do espaço urbano, a redução das desigualdades e o acesso digno aos serviços públicos pelos ocupantes de tais assentamentos irregulares.

A complexidade das soluções de regularização perpassa a reflexão a partir da criação de órgãos nacionais que dialoguem em todos os planos políticos de discussão e o direcionamento específico de fundos públicos coordenados a partir de uma política nacional que não seja necessariamente vinculada aos programas para implementação de unidades habitacionais.

O escopo não é meramente direcionado a regularizar as posses e as propriedades ilícitas ou ilegais, até porque envolve eventuais discussões sobre sua legitimidade, mas viabilizar o direito à moradia e a regulação do espaço urbano a partir das perspectivas

de gestão democrática da cidade e função social da propriedade, assegurando-se a boa qualidade, equidade e diversidade da vida habitacional.

A apropriação do espaço público da cidade ordenada é pressuposta da gestão político-administrativa da regularização dos conflitos possessórios, e o protagonismo do Poder Judiciário serve à segurança jurídica e homologação de procedimentos administrativos, coordenados a partir de uma perspectiva multidisciplinar e coordenada em nível nacional.

A complexidade da temática exige solução coordenada e em nível nacional, como critério de desenvolvimento econômico, inclusive congregando todos os atores do processo de regularização fundiária, franqueando ao Poder Judiciário atuação subsidiária, sobretudo, porque é a própria lei processual nacional que determina que a solução dos litígios, quando não se cumpre o mandado em tempo hábil, seja resolvida por instrumentos de mediação ou autocomposição.

A solução pressupõe o

[...] conjunto de ações multidisciplinares, onde atuam profissionais dos segmentos jurídico, urbanístico, ambiental e social, com a finalidade de integrar os assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades. As ações necessárias à promoção da regularização de um parcelamento incluem desde o levantamento de dados e informações acerca da situação física, ambiental, social, dominial e jurídica da área a ser regularizada, passando pelas etapas de diagnóstico multidisciplinar, estudos técnicos e fundiários, elaboração de pareceres, proposituras para compatibilização à legislação e outras assessorias específicas, de modo a assegurar o cumprimento de todos os procedimentos formais e certificar a condição de conformidade legal e viabilidade da regularização. A partir daí, são produzidos o projeto de regularização e outras peças técnicas necessárias para formalizar a legalização do parcelamento perante os órgãos públicos e o cartório de registro de imóveis. Além do procedimento de regularização documental, que garante o título de propriedade em benefício dos ocupantes, o processo de regularização fundiária deverá contemplar a análise das condicionantes sociais e ambientais, bem como a identificação das intervenções físicas que serão necessárias para assegurar as condições dignas de ocupação e consolidação da área no contexto de uma cidade sustentável, de modo a garantir a função social da propriedade e o bem-estar da população (Azevedo; Andrade, 2011, p. 49).

Com o déficit na entrega de habitações de moradia popular por intermédio do Programa Minha Casa, Minha Vida e o protagonismo do Poder Judiciário com mais de 340 mil processos sobre a temática tramitando nos juízos, na última década, a resposta legislativa poderá atacar o problema dos núcleos urbanos informais consolidados, caso haja atuação específica dos gestores municipais.

A lei não foi instituída para criar mais entraves e obstáculos ao exercício do direito à moradia e à ordem urbanística, mas o que se verifica é que não houve aparelhamento específico dos municípios e do Distrito Federal com instrumentos concretos para a obtenção de fontes de custeios para as políticas de moradia e habitação popular, a exemplo de políticas públicas de transferência de renda, isenções de emolumentos, tributação progressiva, subvenções ou linhas de financiamento específicas para a regularização fundiária, medidas de governança digital e cronograma nacional de regularização.

As medidas de atuação prevista na Lei nº 13.465/2017 são genéricas e cometem a responsabilidade aos poderes públicos municipal e distrital, embora conceituem institutos e indiquem formas de solução de conflitos fundiários.

O avanço legislativo ao estabelecer diversas categorias jurídicas sobre a ocupação de assentamentos subnormais, com definição de critério para sua configuração jurídica e a entrega de títulos de propriedade, não obteve o enfrentamento adequado, com a adoção de políticas públicas específicas para a solução administrativa e jurídica, o que poderá redundar novamente no protagonismo do Poder Judiciário na solução dos conflitos fundiários.

## CONCLUSÃO

O legislador, ao verificar o alto grau de demanda a respeito dos conflitos possessórios coletivos e reconhecer a existência desse problema, em importante alteração no Código de Processo Civil, incluiu a Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* nas demandas possessórias e, logo após, editou a lei de regularização fundiária, para que os atores desse microsistema busquem medidas políticas, administrativas e econômica para a solução dos agrupamentos subnormais.

Uma vez judicializadas as questões, as circunstâncias que envolvem o sistema judicial e as garantias do contraditório e da ampla defesa são interpretadas a partir do sistema normativo tendente a manter o conflito fora de uma solução administrativa ou multidisciplinar. Mesmo nas hipóteses em que se vislumbram a conciliação, a mediação ou outros métodos adequados de soluções de conflitos, as soluções são limitadas na sua extensão e aprofundamento.

Não é a vocação do Poder Judiciário fazer a gestão da cidade, de modo a aparelhar os assentamentos informais de equipamentos e serviços públicos, até mesmo porque



o manejo e o deslocamento das coletividades pressupõem atuação ordenada de todas as pastas municipais e distritais dos municípios, inclusive em cooperação e articulação política com os governos estaduais e federal.

A atuação administrativa pressupõe maior liberdade de gestão dos órgãos responsáveis pela solução da regularização fundiária, ainda mais pelo fato de que a interlocução entre os órgãos municipais, estaduais e federais permitiria a busca por financiamentos públicos e soluções globais para os problemas dos agrupamentos subnormais.

O fato de o Poder Judiciário estar limitado na própria atuação ao caso concreto, por mais que tenha instituído órgãos de atuação em conflitos fundiários, o impede de dar a atenção a outras questões que envolvem os conflitos fundiários, como a regularização ambiental, a implementação de serviços públicos e a melhoria da equidade social e da diversidade no direito à moradia e à cidade, sem mencionar que intervenção judicial quando eivada de excessivo ativismo pode acarretar maiores problemas que soluções para a análise global do conflito fundiário.

[...] a obrigação do estado em proteger e promover a dignidade da pessoa humana, especialmente os vulneráveis que se encontram em assentamentos informais e/ou inseguras no que tange à posse que exercem sobre determinada área, resultaria na vedação ao chamado despejo forçado sem que haja medida de atendimento habitacional alternativo. Contudo, os relatos dos entrevistados que atuam no sistema de justiça do estado de São Paulo apontam que a viabilização de soluções está diretamente ligada à capacidade institucional dos órgãos públicos responsáveis pela política habitacional local de prover atendimento via políticas públicas. Quando não há essa capacidade ou as ofertas de atendimento são limitadas, as audiências restam infrutíferas, sendo que muitas vezes as remoções somente não ocorrem em razão dos custos elevados para sua execução a cargo dos proprietários (Conselho Nacional de Justiça, 2021, p. 129).

O principal destaque para a solução eficaz da judicialização dos conflitos fundiários decorre da coordenação e da capacidade institucional de diálogo com os órgãos estaduais e municipais responsáveis pela política habitacional, para promover o atendimento via políticas públicas, em participação com os demais atores envolvidos nessa temática, como as organizações da sociedade civil e os órgãos de fiscalização e atuação (Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública).

É forçoso concluir que, no âmbito das políticas públicas e na consecução e implementação do direito à moradia e na ordenação das cidades, a garantir a equidade,

participação e diversidade, o protagonismo do Poder Judiciário, pela própria limitação objetiva e subjetiva do conflito possessório, não atinge o objetivo principal de congregar esforços na regularização fundiária sob o pálio de referidos direitos.

## REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, S. de; ANDRADE, L. A. G. *Habitação e poder*. da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.
- BRASIL. Ministério da Economia. Relatório de avaliação. Programa Minha Casa Minha Vida. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2023.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil*. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Relatorio-Final-INSPEP.pdf>. Acesso em: 22 out. 2021.
- MOREIRA, V. S.; SILVEIRA, S. F. R.; EUCLYDES, F. M. “Minha Casa, Minha Vida” em números: quais conclusões podemos extrair? *In: Encontro Brasileiro de Administração Pública*, 4., 2017, João Pessoa. *Anais [...]*. João Pessoa. EBAP, 2017. p. 594-613.
- REIS, E. V. B.; OLIVEIRA, M. L. de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 7, n. 2, p. 43-51, ago. 2017.

**Recebido em:** novembro de 2022.

**Aprovado em:** abril de 2023.