



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
COORDENAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO EM
DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL



MAIUME SUZUE COELHO

**A CIDADE EM DISPUTA: A VULNERABILIDADE DO DIREITO À MORADIA NAS
DECISÕES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE GOIÁS**

GOIÂNIA

2024

MAIUME SUZUE COELHO

**A CIDADE EM DISPUTA: A VULNERABILIDADE DO DIREIRO À MORADIA NAS
DECISÕES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE GOIÁS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* Mestrado Acadêmico em Desenvolvimento e Planejamento Territorial – MDPT, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás-PUC-Goiás, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial.

Linha de Pesquisa 1 – Economia e Desenvolvimento Territorial

Orientador: Prof. Dr. Ycarim Melgaço

GOIÂNIA

2024

Catálogo na Fonte - Sistema de Bibliotecas da PUC Goiás

C672c Coelho, Maiume Suzuê.

A cidade em disputa : a vulnerabilidade do direito à moradia nas decisões do Tribunal de Justiça de Goiás / Maiume Suzuê Coelho.-- 2024.

89 f.: il.

Texto em português, com resumo em inglês.

Orientador: Prof. Dr. Ycarim Melgaço Barbosa.

Dissertação (mestrado) -- Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Escola de Direito, Negócios e Comunicação, Goiânia, 2024.

Inclui referências: f. 69-75.

1. Ação judicial - Goiânia (GO). 2. Propriedade - Goiânia (GO). 3. Direito à moradia - Goiânia (GO). I. Barbosa, Ycarim Melgaço - 1961. II. Pontifícia Universidade Católica de Goiás - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial - 03/10/2024. III. Título.

CDU: 332.81:347.95(817.3) (043)

Márcia Rita Freire - Bibliotecária - CRB1/1551

MAIUME SUZUE COELHO

**A CIDADE EM DISPUTA: A VULNERABILIDADE DO DIREITO À MORADIA NAS
DECISÕES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE GOIÁS**

Dissertação do Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Pontifícia
Universidade Católica de Goiás, defendida e aprovada em 03 de outubro de 2024 pela
Banca Examinadora constituída pelo(as) docentes:

Documento assinado digitalmente
 **YCARIM MELGACC BARBOSA**
Data: 04/10/2024 08:52:01-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof. Dr. Ycarim Melgaço Barbosa
Orientador / PUC Goiás

Documento assinado digitalmente
 **MONICA APARECIDA DA ROCHA SILVA**
Data: 07/10/2024 10:30:23-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Profª. Dra. Mônica Aparecida da Rocha Silva
Examinadora convidada externa / UFT

Documento assinado digitalmente
 **PEDRO ARAUJO PIETRAFESA**
Data: 07/10/2024 15:15:54-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof. Dr. Pedro Araújo Pietrafesa
Examinador convidado interno - PUC Goiás

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço ao Prof. Ycarim Melgaço Barbosa, pela orientação e pelo apoio durante o mestrado, e pelas contribuições para realizar a presente pesquisa. Agradeço ao município de Goiânia e à PUC Goiás por permitirem a realização deste Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*.

Agradeço também à minha mãe, Lindinalva, com quem aprendi a formação humana e social, e às minhas irmãs, Melissa e Milena, por terem me apoiado nesse projeto.

Agradeço aos meus amigos, sem os quais eu não teria concluído esta jornada, Eliane Pires, Pâmela Menezes, Lais Ribeiro, Nara Helissa, Isadora Souza e Allan Vilanova. À Camilla Matsuura, ao Alexandre Borges e ao João Vitor Martins, os meus mais sinceros agradecimentos, pelo apoio e contribuição neste trabalho.

Por fim, agradeço especialmente ao meu companheiro, Thiago Falcomer, por acreditar em mim em todos os momentos.

Amar e mudar as coisas me interessa mais

Belchior

RESUMO

Há duas décadas o direito à moradia foi incorporado à Constituição Federal de 1988, entretanto, o déficit habitacional tem aumentado no País, principalmente após a pandemia mundial de Covid-19. A presente dissertação avalia a atuação da primeira instância do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás nos casos relacionados ao direito à moradia em face do município de Goiânia. Para isso, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, caracterizada como pesquisa documental, utilizando a técnica de análise de conteúdo, para analisar 93 processos judiciais. Para a análise e a interpretação dos resultados foram utilizados dados quantitativos, coletados por meio de formulário no *Google Forms* e analisados no Excel. A análise dos resultados revela que a primeira instância do TJGO privilegia os interesses do poder público municipal em detrimento dos direitos dos particulares que habitam áreas públicas municipais. Este estudo contribui para compreender a judicialização das políticas habitacionais e oferecer uma visão crítica sobre a forma como o Poder Judiciário do Estado de Goiás vem tratando as demandas relacionadas ao direito à moradia, destacando a necessidade de uma maior capacitação dos operadores do direito quanto ao processo de urbanização, a fim de garantir mais proteção jurídica para a população de menor renda em situação de vulnerabilidade habitacional.

Palavras-chave: propriedade; função social; município de Goiânia.

ABSTRACT

Two decades ago, the right to housing was incorporated into the 1988 Federal Constitution; however, the housing deficit in Brazil has increased, especially after the global COVID-19 pandemic. This dissertation evaluates the performance of the first instance of the Goiás State Court of Justice (TJGO) in cases related to the right to housing against the Municipality of Goiânia. The research adopts a qualitative approach, characterized as documental research, using content analysis techniques to examine 93 judicial cases. Quantitative data, collected through a Google Forms survey and analyzed in Excel, were used for the analysis and interpretation of the results. The analysis reveals that the first instance of the TJGO tends to favor the interests of the municipal public authorities to the detriment of the rights of individuals residing in public municipal areas. This study contributes to the understanding of the judicialization of housing policies and offers a critical view of how the Judiciary of the State of Goiás has been handling cases related to the right to housing, highlighting the need for better training of legal professionals in urbanization processes to ensure greater legal protection for low-income populations in situations of housing vulnerability.

Keywords: property; social function; municipality of Goiânia.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
CadÚnico	Cadastro Único
Cohab	Companhia de Habitação de Goiás
Comob	Companhia Municipal de Obras e Habitação
Comurg	Companhia de Urbanização de Goiânia
DPE-GO	Defensoria Pública do Estado de Goiás
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensões
IMB	Instituto Mauro Borges
IPE	Inteligência Processual Estratégica
MP-GO	Ministério Público do Estado de Goiás
ONGs	Organizações não governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PGM	Procuradoria-Geral do Município
PIB	Produto Interno Bruto
Pidesc	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
Projudi	Processo Judicial Eletrônico
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
Sictec	Secretaria Municipal de Inovação, Ciência e Tecnologia
SMHAB	Secretaria Municipal de Habitação de Goiânia
TJGO	Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de famílias, pessoas e percentual de participação de pessoas, na população total do estado de Goiás, em situação de déficit – 2017 a 2021.....	42
Gráfico 2 – Gráfico comparativo entre as fundamentações utilizadas nas ações de reintegração de posse propostas pelo município de Goiânia e pelo Ministério Público do Estado de Goiás	60
Gráfico 3 – Gráfico comparativo entre as decisões iniciais e sentenças protetivas ao direito à moradia	62
Gráfico 4 – Gráfico comparativo entre as técnicas utilizadas para solucionar o conflito entre os direitos fundamentais de propriedade e moradia	63
Gráfico 5 – Gráfico comparativo entre a utilização das leis municipais de política habitacional na fundamentação das decisões judiciais.....	64

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 - DIREITO À PROPRIEDADE E DIREITO À MORADIA FRENTE À FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE	13
1.1 Do direito à propriedade	13
1.2 Do direito à moradia	18
1.3 Da função social da propriedade e da cidade.....	25
CAPÍTULO 2 - CONTROLE JUDICIAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA	30
2.1 Direitos fundamentais e o controle judicial.....	30
2.2 Política habitacional no município de Goiânia	37
2.3 Da cidade do direito a cidade de fato.....	45
CAPÍTULO 3 - O DIREITO À MORADIA NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS	49
3.1 Metodologia e do protocolo de pesquisa	49
3.2 Discussão e análise dos dados	57
3.2.1 Perfil das ações	57
3.2.2 Colisão entre direitos fundamentais e aplicação da proporcionalidade	61
3.2.3 Fundamentação das decisões e utilização da legislação municipal	64
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	66
REFERÊNCIAS	69
ANEXOS	76
Anexo A – Tabela de processos com colisão.....	76
Anexo B – Tabela de processos sem colisão	78
Anexo C – Versão final – formulários Google	79

INTRODUÇÃO

O direito à moradia foi incluído como direito fundamental na Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional n.º 26, em 2000, após uma longa batalha dos movimentos sociais para o seu reconhecimento. Internacionalmente, o conceito de moradia é intrinsecamente ligado à sua adequabilidade, ou seja, direito à moradia significa direito a uma moradia adequada, conforme estabelecido no artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc) e nos termos da Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos – Habitat II.

Apesar dos avanços legislativos, os índices de déficit habitacional no Brasil continuam a crescer, conforme dados da Fundação João Pinheiro. Em 2019, o déficit habitacional do Brasil foi de 5,8 milhões de domicílios, o que representa 8% do total de habitações ocupadas no País. Em 2022, o déficit habitacional subiu para 6,2 milhões, representando 8,3% do total de habitações. Esses dados contrastam com o fato de que o Brasil possui uma das maiores riquezas do mundo, tendo em vista seu Produto Interno Bruto (PIB) – a 10ª posição no *ranking* das 15 maiores economias do mundo –, o que evidencia a concentração de riqueza nas mãos de poucos, enquanto a maioria da população vive em condições de vulnerabilidade e de risco.

Para Arlete Moysés Rodrigues (2023, p. 12), a crise habitacional está presente sempre que se considera a capacidade de pagar dos compradores, pois, “para quem conta com recursos limitados, a oferta de imóveis no mercado não é compatível com seus salários. Para quem conta com recursos limitados, a crise habitacional não é nova”.

Uma forma de investigar o conflito social gerado pelo déficit habitacional é por meio da análise das demandas levadas para solução no Poder Judiciário. A presente pesquisa tem como foco central a análise das decisões judiciais proferidas pela primeira instância do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO) relacionadas ao direito à moradia em face do município de Goiânia.

Como Procuradora do Município de Goiânia, atuei na área de Patrimônio Imobiliário, da Procuradoria Judicial, entre os anos de 2019 e 2021, trabalhando na defesa direta das ações judiciais referentes a planejamento urbano e habitacional.

A partir da prática profissional surgiu o interesse em observar a atuação do Poder Judiciário nas demandas relacionadas ao direito à moradia. Em razão da importância da temática, e da necessidade de pesquisa referente ao âmbito no município de Goiânia, foi selecionada a análise das decisões judiciais, relacionadas à colisão entre os direitos

fundamentais da propriedade do município de Goiânia em face do direito à moradia, como objeto de pesquisa.

O objetivo principal desta pesquisa é analisar o modo de decidir da primeira instância do Poder Judiciário do Estado de Goiás por meio da avaliação das ações que envolvem o direito à moradia. A análise examina a técnica utilizada pelos juízes ao decidir essas ações, orientando-se pelas seguintes questões: i) havendo colisão entre os direitos fundamentais da propriedade e da moradia, os juízes utilizam o princípio da proporcionalidade para solucionar a demanda ou há apenas a indicação de um direito fundamental sobre o outro? Os juízes, ao decidirem sobre o direito à moradia, fundamentam suas decisões nas legislações municipais referentes à política pública habitacional?

No contexto de crescente judicialização das políticas públicas e de mais envolvimento do Poder Judiciário nos conflitos urbanos, a relevância desta pesquisa reside na importância de se compreender como os magistrados decidem sobre o direito à moradia e em avaliar a proteção jurídica oferecida à população de menor renda.

Por se tratar de pesquisa inaugural no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, na temática abordada, o estudo em profundidade visa contribuir para identificar o processo de judicialização e julgamento das demandas que envolvem o direito de moradia relacionadas ao município de Goiânia.

Foram analisados 93 processos judiciais, por meio de formulário teste desenvolvido no *Google Forms*, e a análise dos dados foi realizada no Excel (.xlsx). Para alcançar os objetivos propostos, a pesquisa adota uma abordagem metodológica qualitativa, caracterizada como pesquisa documental, utilizando a técnica de análise de conteúdo, e emprega dados quantitativos para analisar e interpretar os resultados.

A revisão de literatura foi desenvolvida de forma abrangente, investigando a fundo a estrutura dos conceitos analisados – propriedade, moradia, função social e direito a cidade. A pesquisa se baseou em autores clássicos para as áreas do planejamento urbano, geografia e direito, como Bonduki, Rodrigues, Maricato, Harvey, Fachin e Valle, com o intuito de transpor a barreira entre a norma e a realidade.

Esta dissertação está estruturada em Introdução, com a delimitação do problema e do objetivo; Seção 1, que aborda o marco teórico sobre a propriedade e sua função social, o direito à moradia e à cidade; Seção 2, que trata da judicialização dos direitos fundamentais e da criação da política habitacional da cidade de Goiânia; Seção 3, no qual apresenta-se a metodologia e a análise dos dados; e, por fim, as Considerações Finais obtidas por meio da pesquisa.

CAPÍTULO 1 - DIREITO À PROPRIEDADE E DIREITO À MORADIA FRENTE À FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

1.1 Do direito à propriedade

O direito à propriedade tem sido um pilar das sociedades contemporâneas capitalistas, sustentado por uma evolução histórica complexa. Para Harvey (2014, p. 27), no mundo atual, os direitos de propriedade privada e de taxa de lucro se sobrepõem a todas as outras noções de direitos, incluindo aqui os direitos humanos.

Nesse mesmo sentido, Maricato (2014, p.77) observa que a propriedade fundiária e imobiliária, e a renda obtida delas, orientam o crescimento urbano e a falta de controle sobre o uso e a ocupação do solo no Brasil, fomentando a desigualdade social e urbana.

No âmbito do direito, Fachin (2000, p. 71) explica que a “história do Direito é, em boa medida, a história da garantia da propriedade”, e ressalta não haver propriedade sem função social (Fachin, 1988, p. 56).

Essas perspectivas teóricas são essenciais para compreender a evolução do direito à propriedade e sua relação com a função social da cidade, que será discutida nas próximas seções.

A propriedade, como conhecemos hoje, surgiu juntamente com a ascensão da burguesia e a superação do feudalismo. O incremento do comércio é uma das bases para o crescimento político e econômico da burguesia, entretanto, a ideologia burguesa não é compatível com o sistema feudal.

Como o poder público inexistia ou não reunia condições de garantir a segurança dos habitantes, formam-se clientelas armadas que provêm a necessidade de segurança mediante a contraprestação de um serviço. Assim, o indivíduo recomendava-se a um senhor poderoso, devendo-lhe subordinação. O senhor concedia benefícios ao subordinado, de onde ele poderia tirar seu sustento, devendo pagar - com serviços - a proteção recebida. Estes laços pessoais aumentam de intensidade no Estado Franco e se disseminam pela Europa (Cortiano Junior, 2001, p. 17).

O feudalismo era baseado na dependência homem/homem, tanto dos senhores feudais com seus vassalos quanto no poder político, uma vez que os grupos de dominação surgiam por meio de casamentos, heranças ou guerras. Os laços políticos não permitiam, ademais, a criação de ordem jurídica única e contínua, fazendo com que, dependendo do arranjo, grupos fossem privilegiados ou renegados.

O acesso aos bens, sua manutenção e a possibilidade de troca se tornam preponderantes para criar a nova ordem social e, para tanto, era necessário liberar a circulação de bens, tornar o indivíduo livre e construir uma ordem jurídica universal (Cortiano Junior, 2001).

No tocante à propriedade, o parcelamento do direito à terra, uma vez que tanto o senhor feudal quanto o vassalo possuíam direitos sobre o solo, dificultava que ela se tornasse objeto de compra e venda, ou seja, mercadoria. De acordo com Cortiano Junior (2001, p. 19),

[h]á uma evidente conexão entre a constituição de um mercado de trocas e a sistemática de apropriação de bens, principalmente da terra: a utilização autônoma, plena e exclusiva das coisas é necessária em um processo de produção voltado não mais para o consumo, mas ao mercado.

A Revolução Francesa de 1789 exigia a liberdade para o homem e para a terra. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que serviu como preâmbulo da Constituição Francesa resultante da revolução (1791), apoiado nos ideais de liberdade e igualdade, conceituou a propriedade como direito natural do homem (art. 2º), inviolável e sagrado (art. 17º), do qual ninguém poderia ser privado, a não ser por necessidade pública e mediante prévia indenização (ONU, 1948).

Em 1804, o Código Francês, a partir de uma concepção unitária e liberal, enquadra a propriedade como direito subjetivo, individual, e a conceitua a partir do arrolamento dos poderes do proprietário (Cortiano Junior, 2001).

A construção jurídica sobre o direito de propriedade da terra na sociedade burguesa foi inspirada no direito romano. Ao proprietário era garantido o direito de *usus, fructus, abusos*, isto é, configurava-se como direito individual, perpétuo e absoluto para usar, explorar e, inclusive, destruir. (Maricato, 1997, p. 21).

No Brasil, o Código Civil de 1916, influenciado pelo Código Francês, também fora elaborado voltado aos aspectos patrimoniais do indivíduo, sem definir o que é a propriedade, apenas elencando os poderes do proprietário (Brasil, 1916). Vejamos:

Art. 524. A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reaver-los do poder de quem quer que injustamente os possua. Parágrafo único. A propriedade literária, científica e artística será regulada conforme as disposições do capítulo VI deste título.

Art. 525. É plena a propriedade, quando todos os seus direitos elementares se acham reunidos no do proprietário; limitada, quando tem ônus real, ou é resolúvel.

Art. 526. A propriedade do sólo abrange a do que lhe está superior e inferior em toda a altura e em toda a profundidade, uteis ao seu exercício, não podendo, todavia, o proprietário oppor-se a trabalhos que sejam empreendidos a uma altura ou profundidade taes, que não tenha elle interesse algum em impedil-os.

Art. 527. O domínio presume-se exclusivo e ilimitado, até prova em contrário.

Art. 528. Os frutos e mais produtos da coisa pertencem, ainda quando separados, ao seu proprietário, salvo se, por motivo jurídico, especial, houverem de caber a outrem.

Art. 529. O proprietário, ou o inquilino de um prédio, em que alguém tem direito de fazer obras, pode, no caso de dano iminente, exigir do autor delas as precisas seguranças contra o prejuízo eventual (Brasil, 1916).

Cabe ressaltar, no tocante ao caráter absoluto dado à propriedade, que o Código Civil de 1916 previa, em seu artigo 505,¹ a possibilidade de discussão em juízo da posse, porém, quando uma das partes no processo judicial fosse o proprietário, e não houvesse dúvida quanto a esse direito, o juiz era impedido de julgar a manutenção ou a reintegração de posse contra ele. Assim, estabeleceu-se um critério legal para solucionar disputas relativas à posse e à propriedade urbana.

O direito proprietário esteve previsto em todas as constituições brasileiras, como direito fundamental, sendo o mais tradicional do ordenamento jurídico. Entretanto, os problemas gerados pelo avanço do capitalismo – acumulação de capital, monopólios e dificuldade de acesso à riqueza – compeliram o Estado a atuar em mecanismos para correção do mercado e para assistência às classes menos favorecidas.

Um dos fatores que mais intensamente determinaram a migração de uma concepção individualista para uma predominantemente social foi, sem dúvida, o fenômeno da urbanização. Com a maior parte da população ainda vivendo em zonas rurais, era pouco perceptível a necessidade de relativização dos direitos individuais, tendo em vista o caráter descentralizado de uma sociedade fragmentada. Com a aglomeração da população nas cidades, surge, gradativamente, a noção de sociedade solidária, onde a dependência recíproca é extremamente importante. Assim, por necessidades em sua maioria de salubridade pública e de expansão cidadina, temos as necessidades de restrições à propriedade, próprias da sociedade urbanizada (Cavalcanti; Cunha, 2012, p. 7-8).

A caracterização do Estado de Bem-estar Social, fundamentado na igualdade material, na subjetividade social e no princípio de solidariedade e de intervenção do Estado na economia, toma forma nas Constituições do México (1917) e Weimar (1919). O *Welfare State*, ou Estado

¹ “Art. 505. Não obsta a manutenção, ou reintegração na posse, a alegação de domínio, ou de outro direito sobre a coisa. Não se deve, entretanto, julgar a posse em favor daquele a quem evidentemente não pertencer o domínio.” (Brasil, 1916).

do Bem-Estar Social, é a atuação do Estado na área social, garantindo um padrão mínimo de renda, alimentação, saúde, alojamento e instrução. Assim, a propriedade privada foi redefinida pela necessidade de uso não egoístico dos bens, a fim de viabilizar a igualdade material entre os sujeitos.

Isso significa uma mudança, no mínimo, copernicana. Antes, a propriedade era tida como um direito inerente ao homem, fruto do direito natural. Assim, era pré-existente ao próprio direito, algo que este deveria respeitar e, no máximo, estabelecer algumas limitações para garantir a possibilidade da vida em sociedade sem, entretanto, modificar seu núcleo essencial – sua intangibilidade. Seu conteúdo já era predeterminado, logo, não havia como modificá-lo por meio do Direito. Com a concepção de 1919, essa pré-concepção deixa de existir. A propriedade, agora, é fruto do próprio Direito, ou seja, um instituto criado por ele. Como criador, o Direito pode assim atribuir à propriedade o conteúdo jurídico que bem desejar. Não existem mais limitações intransponíveis à propriedade privada (Cavalcanti; Cunha, 2012, p. 9-10).

Com o remodelamento da relação entre Estado e Sociedade, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 tratou a propriedade de forma diferente do Código Civil de 1916. Diante do novo ordenamento constitucional, tem-se a repersonalização do direito, que deixa de fundamentar-se no individualismo para proteger a dignidade da pessoa humana (Brasil, 1988, artigo 1º, inciso III).

Importante notar a estrutura do texto constitucional que, em seu artigo 1º, ao tratar dos fundamentos da República Federativa do Brasil, traz, no seu inciso III, a dignidade da pessoa humana, tratando do direito de propriedade no artigo quinto, como direito e garantia fundamental dentre os direitos e deveres individuais e coletivos. Após garantir o direito de propriedade, o texto constitucional determina que esta atenderá a sua função social:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; [...] (Brasil, 1988).

O modelo proprietário do Código Civil de 1916 deixou ser compatível com o novo regime jurídico determinado pela Carta Magna de 1988. Segundo Araújo (2022), o Código Civil de 2002, Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – que revogou o Código de 1916 –, buscou

atender aos princípios da eticidade, socialidade e operabilidade e incorporou a noção de função social da propriedade.

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores (Brasil, 2002).

A proteção da dignidade da pessoa humana, com a redução das desigualdades, e o uso não egoístico dos bens, influenciaram o direito à propriedade, que passa a se preocupar não só com o proprietário, mas também com o não proprietário, com a acessibilidade aos bens.

Para Cortiano Junior (p. 11), ao olhar sobre a modernidade ocidental enxerga-se a construção do discurso proprietário, que é a assunção, como princípio do direito moderno, por conta do centralismo do direito privado, de determinado modelo de propriedade, que passa a ocupar o centro do universo jurídico.

Apesar da refundação dos fundamentos do direito nacional, operacionalizado pela promulgação da CF de 1988, a terra continua sendo comercializada no mercado e valoriza-se pela sua monopolização nas mãos dos que herdaram ou daqueles que puderam pagar pelo seu preço, restringindo, assim, o acesso de grande parte da população à propriedade.

Partindo da premissa marxista de que só o trabalho cria valor, Rodrigues (2023, 16 a 20) ressalta que, como a terra não é produzida, ela não tem um valor de produção, mas tem um preço e é comercializada no mercado. O preço da terra urbana é definido pelo mercado, oferta e procura, e se valoriza pela monopolização do acesso a um bem necessário à sobrevivência e tornado escasso e caro pela propriedade (Rodrigues, 2023, p. 17).

O valor de determinado terreno é definido pela localização, dimensão, características topográficas, presença de equipamentos de consumo coletivos, como água, luz, telefone, sistema viário e transporte coletivo, espaços coletivos de lazer e esporte, equipamentos de saúde, educação e segurança.

Segundo Harvey (2014, p. 154), a produção do bem comum pelo Estado promove ganhos em valores patrimoniais privados a proprietários privilegiados de bens imóveis. O autor também questiona a frequência com que os projetos de desenvolvimento são subsidiados pelo Estado, em nome do interesse comum, quando, na verdade, os verdadeiros beneficiários são alguns proprietários de terras, financistas e empreiteiras.

Villaça (2011, p. 53), ao explicar como a dominação social gera desigualdade, assim conclui:

Ao comandar a produção do espaço urbano, a classe dominante comanda não só a sua produção material e direta, seu valor e seu preço (comandando o mercado imobiliário). Comanda também as ações do Estado sobre esse espaço (legislação urbanística, localização dos aparelhos de Estado, produção do sistema de transportes etc.) e ainda a produção das ideias dominantes a respeito dele. Tudo isso na verdade é o que especifica o espaço urbano.

Dessa forma, nos termos de Rodrigues (2023, p. 12), “somente os que desfrutam de determinada renda ou salário podem morar em áreas bem servidas de equipamento coletivos, em casas com certo grau de conforto. Os que não podem pagar, vivem em arremedos de cidades”.

Como visto, o direito à propriedade evoluiu de um conceito de domínio absoluto e individual para uma noção que requer o cumprimento da função social, agregando à propriedade responsabilidades sociais e contribuições para o bem comum. Esse percurso histórico e jurídico é essencial para compreender as dinâmicas contemporâneas das cidades e as implicações do direito à propriedade no contexto das desigualdades urbanas, temas que serão aprofundados nas próximas seções.

1.2 Do direito à moradia

A moradia é um dos pilares da dignidade humana, por ser essencial para concretizar diversos outros direitos. A legislação brasileira evoluiu para reconhecer explicitamente o direito à moradia na Constituição de 1988, por meio da Emenda Constitucional n. 26, de 2000. Entretanto, a política habitacional brasileira ainda enfrenta desafios significativos.

O desenvolvimento de uma política habitacional voltada à propriedade privada, por meio da casa própria, ao invés de direcionada à moradia adequada, tem contribuído para perpetuar a segregação espacial da classe social de menor renda. A referida reflexão parte dos estudos de Nabil Bonduki (1994), Arlete Moysés Rodrigues (2023), Ermínia Maricato (1997) e Flávio Villaça (2011).

No tocante ao direito de moradia, essencial destacar as palavras de Rodrigues (2023, p. 11), uma vez que “historicamente mudam as características da habitação, no entanto, é sempre preciso morar, pois não é possível viver sem ocupar espaço”. Segundo a autora, morar compreende terra e edificação, por isso, para o estudo da moradia, necessário o estudo dos dois institutos.

Desde a chegada dos portugueses ao Brasil, por volta do ano de 1500, até o ano de 1822, todas as terras pertenciam à Coroa e eram distribuídas pelo regime de sesmarias.² As terras eram doadas pela coroa lusitana, a fim de permitir o cultivo e a colonização do território brasileiro.

Com a independência do Brasil em relação à coroa portuguesa, as concessões de terras em sesmaria foram suspensas em 1822 e o país fica sem legislação referente às terras públicas até 1850, período no qual a posse, ou a ocupação, se tornou a forma de aquisição do domínio particular sobre as terras (Vianna, 1962). Desse modo, até 1850, a terra não era tida como uma mercadoria, não poderia ser adquirida por meio de compra e venda: pertencia ao monarca, cabendo a ele a sua destinação.

O empoderamento político e econômico da burguesia, advindo da Revolução Industrial, deu origem ao capitalismo comercial, que, com o objetivo de proteger os interesses dessa nova classe, transformou a terra em mercadoria.

Em 1850 foi editada, no Brasil, a Lei 601, mais conhecida como Lei de Terras, pela qual a terra deixa de ser concessão de um direito e se transforma em direito de propriedade, em mercadoria. Além de proibir a aquisição da terra por outro título que não a compra, a lei delimitou o conceito de terras devolutas, estabelecendo que o Estado era seu proprietário, criou critérios para revalidar as doações passadas e normas para legitimar as posses mansas e pacíficas. Pela primeira vez há a distinção entre solo público e solo privado (Brasil, 1850a).

A referida legislação está estreitamente relacionada à questão da escravatura, a fim de coibir o acesso das pessoas escravizadas e de imigrantes aos meios de produção, garantindo mão de obra disponível para a produção latifundiária (Lopes, 2014). Não por coincidência, uma

² Importa ressaltar que nesse período não houve qualquer ponderação com eventuais direitos dos povos originários.

semana separa a Lei de Terras da Lei Eusébio de Queiroz da Lei 581, de 4 de setembro de 1850 (Brasil, 1850b), que estabeleceu medidas para a repressão do tráfico de pessoas escravizadas.

Se o crescente preço dos escravos, devido à proibição do tráfico em 1850 e à Lei do Ventre Livre em 1871, acarretou mudanças progressivas no sentido de romper com a dependência do trabalho servil, foram as reformas urbanas do final do século XIX e começo do século XX, entretanto, que definiram mais fortemente a nova face da cidade republicana ou da sociedade sem o escravo. Nela, a massa trabalhadora pobre e em especial os negros desempregados serão “varridos para baixo do tapete”, ou seja, serão expulsos das áreas centrais, como veremos adiante. (Maricato, 1997, p. 19).

O capital, antes empregado no tráfico de escravos, encontra na terra a nova fonte para rendimentos fartos. Define-se, assim, de acordo com Rodrigues (2023), que a terra será vendida no mercado e terá um preço, que deverá ser inacessível aos trabalhadores, de modo a eles se constituírem efetivamente em mão de obra.

Maricato (1997, p. 31) revela que o problema da habitação, como questão social, emerge no fim do século XIX, com o acentuado crescimento urbano. Schmidt (1981, p. 37) aponta o século XIX como decisivo para a história brasileira, pois, além de se tratar do período de início da vida política independente do País, também foi o momento de realização de diversas iniciativas que influenciaram as formas espaciais atualmente existente.

Como na América espanhola, todo o movimento direcionado para a modernização do Brasil, durante o século XIX, seguiu um padrão ditado pela economia capitalista europeia. Além de implicar uma significativa absorção da produção mercantil europeia e também novas formas de transporte, a integração do Brasil com a Europa trouxe consigo o solapamento da produção manufatureira local, uma exploração mais intensiva da produção agrícola (principalmente de bens agrícolas para a exportação), e um decorrente movimento em direção à ruralização da população. Os centros urbanos foram convertidos em pontos intermediários entre as economias locais de exportação e os pólos de consumo luxuosos, e os mercados europeus. A primazia da cidade sobre as áreas rurais, neste contexto, foi assim imposta pela natureza da emergente economia de plantation.

A proibição do tráfico de escravos, entre 1831 e 1850, a Lei de Terras, de 1850, a abolição da escravidão, em 1889, a imigração europeia e, por fim, o processo de industrialização e modernização, decorrente da expansão da cultura do café, determinaram o contorno da política urbana de exclusão do Brasil do século XX. A cidade deixa de ser apenas local das atividades administrativas, comerciais e culturais e passa a ser, também, o local da produção industrial.

Ana Fani Alessandri Carlos (2013, p. 96) retrata:

A produção das metrópoles latino-americanas criadas no processo de urbanização decorrente da industrialização poupadora de mão de obra, assentada em altas taxas de exploração da força de trabalho e com extrema concentração de riqueza, deixou à margem do processo industrial (todavia produto dele) um contingente de mão de obra que se abrigou no setor informal da economia e obrigou imensas parcelas da sociedade a ocupar lugares acessíveis às suas rendas irrisórias. Coube a essa parcela ocupar as periferias, com seus terrenos baratos pela ínfima ou total falta de infraestrutura ou construindo as favelas nas áreas onde a propriedade do solo urbano não vigorava – isto é, terrenos em litígio ou de propriedade pública. Esse processo produziu a explosão da cidade antiga com a extensão do tecido urbano, amontoando pessoas em habitações precárias, submetidas à lógica e ao tempo linear e abstrato da esfera produtiva.

Assim, os escravos libertos, os imigrantes que não se dirigiram para a zona rural e os trabalhadores brancos livres foram os agentes do crescimento urbano, que passaram a demandar por moradias, transportes e demais serviços urbanos.

No âmbito internacional, a Declaração Universal de Direitos Humanos, elaborada pela Organização das Nações Unidas (ONU), promulgada em 1948, traz, em seus artigos XXII, XXIII e XXV, a proteção dos grupos sociais mais fracos ou necessitados, que se concretiza por meio da seguridade e da assistência social (ONU, 1948). O direito à moradia surge como direito a um abrigo, a um espaço para proteção das intempéries climáticas, sem se atentar às implicações subjetivas decorrentes da habitação.

A moradia começa a ser amparada pelo direito a partir do Estado de Bem-estar Social, com as Constituições do México e de Weimar, com a criação dos direitos sociais. Ademais, visando assegurar direitos econômicos, sociais e culturais, em 1966, foi aprovado o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), que assim dispõe:

ARTIGO 11

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (Brasil, 1992).

A aprovação do texto do Pidesc consolida o elemento da adequação para a efetividade do direito à moradia, que passa a englobar não apenas o espaço físico, mas, também, um espaço seguro, iluminado, com ventilação, estrutura básica, que resguarde a privacidade do indivíduo

e com acesso a água, energia elétrica e instalações sanitárias, e, ainda, que permita a inclusão social dos seus habitantes.

O Brasil participou ativamente na elaboração do Pidesc, mas só aprovou o texto do tratado por meio do Decreto Legislativo n. 226, de 12 de dezembro de 1991, que entrou em vigência a partir de 14 de abril de 1992 (Ramos, 2020).

Moradia adequada, segundo a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, é aquela que permite uma vida saudável, com segurança, que propicie a acessibilidade para pessoas com deficiência, que tenha acesso a infraestrutura adequada, serviços públicos, com fornecimento de água limpa e tratamento efetivo e eficiente de detritos, além de custos acessíveis.

Durante a República Velha (1889-1930), a moradia era explorada pela iniciativa privada, que construía, comercializava, financiava e locava as unidades habitacionais. O Estado intervinha apenas para repressão às situações mais graves de insalubridade e concessão de isenções fiscais para proprietários de casas de locação (Bonduki, 1994).

À época nem o governo, nem os movimentos sociais entendiam que a questão da moradia deveria ser responsabilidade do Estado; cabia a esse, apenas, a concessão de favores à iniciativa privada, para que ela pudesse produzir moradias mais baratas, o que refletiria em preços mais baixos para os aluguéis.

Para Bonduki (1994), apenas no governo Vargas (1930-1954) o Estado brasileiro passa a tratar a questão habitacional como uma questão social, intervindo tanto no processo de produção como no mercado de aluguel, a fim de impulsionar a formação e fortalecer uma sociedade de cunho urbano-industrial. Entretanto, segundo o autor, “seria equivocado considerar que o governo Vargas e os que se lhe seguiram chegaram a formular uma política articulada e coerente. Não houve, efetivamente, a estruturação de uma estratégia para enfrentar o problema.” (Bonduki, 1994, p. 717).

Foram criadas as Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), que construía conjuntos e financiavam moradias isoladas aos seus associados. Estima-se que foram construídas 47.789 moradias e financiadas 72.236 habitações. A Fundação da Casa Popular foi o primeiro órgão de âmbito nacional e construiu 19 mil unidades entre 1946 e 1964, principalmente na região sudeste (Rodrigues, 2023).

Em 1964, tem início a ditadura no Brasil, um período de forte intervenção estatal na produção da habitação e do espaço urbano. Em agosto de 1964, por meio da Lei n. 4.380, foi instituído o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), com o objetivo de coordenar a ação dos órgãos públicos e orientar a iniciativa privada no sentido

de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda, instalação e desenvolvimento da indústria de materiais de construção, além de incentivar a formação de poupanças (Brasil, 1964).

Sem embargo, com a instabilidade política e econômica gerada pelo governo militar, o BNH se tornou um instrumento de política econômica, potencializando a economia por meio da construção civil, e não um instrumento da política habitacional. Nos termos de Andrade (2019, p. 73), “o habitar já, desde então, não é um componente básico para a dignidade da pessoa humana do cidadão, mas uma estratégia política de engendramento econômico-financeiro”.

Aqui, vale ressaltar, também, o pensamento de Rodrigues (2023, p. 49) quanto à elaboração do discurso da casa própria. O estímulo à casa própria incentiva a poupança e contribui para a estabilidade do sistema político, pois o “proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e tornar-se um aliado da ordem”.

A tratativa da habitação pelo aspecto financeiro e o discurso político de incentivo à casa própria vinculam a moradia à propriedade, desvirtuando da moradia o seu caráter de direito e estimulando a sua percepção quanto a uma mercadoria a ser adquirida. Nesse sentido,

[a] habitação é uma mercadoria especial, que tem produção e distribuição complexas. Entre as mercadorias de consumo privado (roupas, sapatos, alimentos, etc.) ela é a mais cara. Seu preço é muito maior do que os salários médios, e por isso o comprador demora muitos anos para pagá-la ou para juntar o valor que corresponde ao seu preço. Dizemos que é uma mercadoria que tem longo período de circulação e por isso exige um financiamento prévio para o consumo, pois em geral os trabalhadores não possuem tanto dinheiro à vista (Maricato, 1997, p. 46).

Ao contrário do direito de propriedade, presente em todas as Constituições brasileiras, o direito à moradia só passou a constar expressamente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 no ano 2000, por meio da Emenda Constitucional n. 26. O direito à moradia foi incluído no *caput* do artigo 6º, como direito social fundamental: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (Brasil, 2000).

O estatuto jurídico brasileiro, em consonância com as disposições internacionais, estabelece o direito à moradia como direito fundamental social, sendo ele premissa para

concretizar vários outros direitos, como, por exemplo, privacidade e intimidade, saúde, educação, lazer, segurança e trabalho e, ainda, o direito à cidade.

A concretização do direito à moradia não se resume à obrigação prestacional da entrega de um bem, ou seja, não se trata de um direito a um lugar para habitar. O direito à moradia engloba todo um esforço estatal, por meio de políticas públicas, para potencializar o acesso à moradia, que perpassam desde ações regulatórias de ocupação do espaço urbano, limitações ao uso e disposição da propriedade, inibição da acumulação e mercantilização especulativa até o acesso à justiça. Portanto,

[o] direito à moradia abrange medidas que são necessárias para evitar a falta de moradia, as remoções forçadas e as discriminações, focando nos grupos marginalizados e vulneráveis e garantindo a segurança da posse e a habitação adequada de todos. Essas medidas exigem a intervenção governamental em vários níveis: administrativo, legislativo e judicial (Rozas, 2016, p. 27-28).

Morar está vinculado à dignidade da pessoa humana, à sua existência, à sua liberdade, segurança, saúde, lazer, e a sua vinculação ao ideário da casa própria altera a necessidade de habitar para a necessidade de ter a propriedade da casa.

A política pública habitacional, segundo os estudos de Coura e Stephan (2023, p. 139), reconhece a moradia como direito social, nos termos do artigo 6º da Constituição Federal, entretanto, o fato de ser pautada na propriedade acaba por reduzir a importância desta moradia com o direito à cidade e por expor seu acesso às condições de mercado.

A partir das ideias de Lefebvre e Harvey de que o espaço urbano não é dado pela natureza, e sim produzido pelo homem, e do trabalho de Villaça (2011), percebe-se que a segregação residencial e dos locais de emprego da classe social de menor renda não é fruto do acaso, ou da injustiça, e sim da manipulação da classe dominante para controlar seu tempo de deslocamento.

Finalmente, cabe destacar – apenas no tocante aos deslocamentos urbanos – que os mais pobres não são penalizados somente pela estrutura espacial urbana que produz os locais de origem e destino de suas viagens. São também muito penalizados por outros fatores associados aos deslocamentos espaciais, especialmente a propriedade e o uso de veículos privados (os mais ricos têm dois, três ou mais automóveis por família, que os usam quase diariamente e para as mais variadas finalidades) e ainda pelos sistemas viário e de transportes que, sabidamente, sempre privilegiaram os mais ricos. O peso das obras urbanas referentes a transporte – tempo de deslocamento – é enorme. Nossos governantes – prefeitos e outros – conferem uma escandalosa prioridade às obras voltadas para o transporte privado individual, em detrimento do transporte coletivo público. Em qualquer metrópole

brasileira, o sistema viário da área de concentração dos mais ricos é muito melhor e maior que no restante da cidade (Villaça, 2011, p. 56).

A manipulação da classe dominante na produção do espaço urbano, o espaço como mercadoria negociada no mercado, somado ao paradigma da casa própria, reforçam a continuidade de uma política habitacional baseada na propriedade, que fomenta a realização de empréstimos e financiamentos que comprometem a renda e a saúde dos trabalhadores, que segrega a população de menor renda às áreas distantes dos locais de emprego, lazer, saúde e educação, negando-lhes, assim, o direito à cidade.

1.3 Da função social da propriedade e da cidade

A discussão sobre a função social da propriedade e da cidade remonta a reflexões teóricas que surgiram em respostas aos excessos exploratórios da Revolução Industrial e à emergência das ideologias socialistas. Destaca-se o pensamento de Augusto Comte, que atribui à propriedade uma função social conforme a qual o proprietário teria o dever de utilizar seu capital pensando, também, na geração seguinte, e de Otto Von Gierke, para o qual a propriedade deveria se basear na harmonia social e nela deveria haver um sentido social, principalmente quando se tratava da propriedade da terra: “Em suma, a função social sofre uma modificação conceitual: de um mero adjetivo da propriedade, passa a integrar seu conceito. Função social, agora, é elemento do direito de propriedade” (Cavalcanti; Cunha, 2012, p. 10).

Henri Lefebvre e David Harvey contribuem significativamente para essa discussão. Lefebvre propõe que o direito à cidade deve atender às necessidades sociais e coletivas, promovendo uma vida urbana significativa e alternativa (Lefebvre, 2008). Harvey, por sua vez, relaciona o desenvolvimento urbano à dinâmica capitalista, destacando que a urbanização absorve o excedente de produção capitalista e resulta em injustiças sociais (Harvey, 2014).

Os movimentos sociais urbanos, com destaque para o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), têm desempenhado um papel crucial na luta pelo direito à moradia e à cidade, articulando reivindicações que visam garantir a função social da propriedade e da cidade. Segundo Maricato (1996), a efetivação desses direitos passa pelo acesso à urbanização e à habitação legal, sendo responsabilidade dos governos municipais a maior parte do controle da ocupação do solo.

Em âmbito nacional, a Constituição de 1934, denominada Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, foi a primeira a estabelecer a função social da propriedade e os

princípios da justiça e existência dignas. Entretanto, a referida norma não teve vigência efetiva em razão do golpe de Estado dado por Getúlio Vargas, que, em 1937, outorgou nova Constituição, que nada versava sobre o tema.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1946, previa o princípio da existência digna e a função social da propriedade. Para Cortiano Junior (2001), houve um avanço na concepção solidarista do instituto, uma vez que o regramento do uso da propriedade ingressava no campo da ordem econômica e social da Constituição e estava prevista, também, a distribuição da propriedade. Constava, em seu artigo 156, parágrafo terceiro, espécie de usucapião pró-labore e para fins de moradia, assegurado a trabalhadores rurais que trabalhassem a terra, tornando-a produtiva, porém, em razão da ditadura militar, muitos dos direitos elencados não foram efetivados e a maioria foram desrespeitados pelo próprio Estado.

A função social retorna aos textos constitucionais em 1988, com a Constituição da República Federativa do Brasil. A Carta Magna elege a propriedade e o cumprimento da sua função social como direitos fundamentais (Brasil, 1988, art. 5º, inc. XII e XIII). Segundo Andrade (2019), a função social da propriedade não é, por si só, limitação ao direito de propriedade, mas carrega em si um apanhado de condições a serem verificadas para que seu uso seja juridicamente legítimo.

A previsão da função social da propriedade no texto constitucional altera a abordagem jurídica da propriedade, até então baseada no Código Francês e pelo Código Civil de 1916. A propriedade deixa de ser absoluta e individualista. A função social da propriedade obriga o proprietário a dar à propriedade determinado destino, o qual deve corresponder ao interesse coletivo, e não apenas ao seu interesse individual, alcançando, assim, a propriedade socialmente funcionalizada.

A função social também deve ser observada na atividade econômica (artigo 170), na Política Urbana (arts. 182 e 183) e na Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária (arts. 184 a 191). Nesse contexto, a função social da propriedade urbana relaciona-se ao cumprimento das exigências de ordenação impostas no Plano Diretor de cada cidade e confere caráter constitucional ao usucapião urbano, o que demonstra a relevância da utilização social da propriedade para que o proprietário tenha direito à proteção do seu bem (arts. 182 e 183). No tocante à propriedade rural, a Constituição Federal autoriza a desapropriação de imóvel rural improdutivo, conforme critérios e graus de exigência estabelecidos em lei (art. 186).

Maricato ressalta que, pela primeira vez na história do Brasil, a Constituição Federal passou a contar com um capítulo dedicado ao tema das cidades e a incorporar a função social da cidade, além da função social da propriedade (Maricato, 2003).

No tocante à função social da cidade, o artigo 182 da CF/88 assevera que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Brasil, 1988).

Importante destacar que, no período de redemocratização, na década de 1980, os movimentos sociais urbanos (associações comunitárias, associações de bairros etc.) aparelharam-se a partidos políticos, sindicatos, universidades, organizações não governamentais (ONGs), dentre outros, e ampliaram a luta pelo direito à moradia e à cidade, resultando em uma rede de reforma urbana, articulada pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), que buscou unificar as reivindicações para as cidades (Gohn, 2011).

Apesar da pressão do Fórum Nacional de Reforma Urbana, somente 12 anos após a promulgação da Constituição Federal houve a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, com a publicação da Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001, o “Estatuto da Cidade” (Brasil, 2001).

No Estatuto da Cidade, os artigos 1º e 3º tratam das diretrizes gerais da política urbana e replicam a determinação constitucional de uma política urbana voltada ao pleno desenvolvimento das funções sociais e da propriedade urbana. O Estatuto estabelece que suas normas são de ordem pública e vincula o exercício do direito de propriedade urbana à perspectiva de bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Apesar de colocar a função social da cidade como objetivo central da política de desenvolvimento urbano, não há uma definição legal ou constitucional quanto ao referido conceito, ou, ainda, uma delimitação de quais são essas funções. Para Andrade (2019, p. 94), as funções sociais da cidade sinalizam a exigência constitucional da condução da política de desenvolvimento urbano em torno da produção democrática do espaço e da minimização das desigualdades sociais:

É possível assentar que as funções sociais da cidade são observadas na medida em que a política urbana tem por horizonte o cumprimento dos objetivos fundamentais da República, bem como a efetivação dos direitos sociais à moradia e ao transporte, além da observância às diretrizes para o desenvolvimento urbano, tais como as referentes ao saneamento básico e à mobilidade.

Para Bernardi (2006), a partir de uma abordagem funcional, o ordenamento das funções sociais da cidade visa materializar os direitos fundamentais por meio de uma política de

desenvolvimento urbano, com o objetivo de proporcionar o bem-estar de seus habitantes pela melhoria da qualidade de vida.

Henri Lefebvre (2008, p. 105), filósofo marxista e sociólogo francês, em *Le droit à la ville*, propõe que observemos a cidade a partir das necessidades sociais e coletivas inerentes à sociedade urbana, uma vez que são opostas e complementares, compreendendo “a necessidade de segurança e a de abertura, a necessidade de certeza e a necessidade de aventura, a da organização do trabalho e a do jogo”. Para o autor, o direito à cidade é, ao mesmo tempo, um apelo e uma exigência. Um apelo como resposta à cidade deteriorada, não renovada e à vida urbana alienada e uma exigência de se criar uma vida urbana alternativa, mas significativa, que utilize os recursos da ciência e da arte.

Para David Harvey (2014), o direito à cidade é o direito de mudar e reinventar a cidade de acordo com os desejos da coletividade, é o exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização. Segundo o autor, as cidades surgiram da concentração geográfica e social de um excedente de produção, havendo uma ligação íntima entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização:

O capitalismo fundamenta-se, como nos diz Marx, na eterna busca de mais-valia (lucro). Contudo, para produzir mais-valia, os capitalistas têm de produzir excedentes de produção. Isso significa que o capitalismo está eternamente produzindo os excedentes de produção exigidos pela organização. A relação inversa também se aplica. O capitalismo precisa da urbanização para absorver o excedente de produção que nunca deixa de produzir (Harvey, 2014, p. 30).

A absorção do excedente por meio da transformação urbana tem, contudo, um aspecto ainda mais sombrio, uma vez que implica uma grande recorrência de reestruturação urbana por meio de uma “destruição criativa”. Quase sempre isso tem uma dimensão de classe, pois em geral são os pobres, os desprivilegiados e marginalizados do poder político os que sofrem mais que quaisquer outros com esse processo (Harvey, 2014, p. 49-50).

Harvey, a partir da discussão sobre o que seria uma cidade justa, ressalta que esse conceito perpassa por contrariar a consolidação do poder da elite, a utilizar políticas neoliberais baseadas no discurso de direitos e liberdades individuais para consolidar o seu poder, conforme explica:

However much we might wish rights to be universal—as the declaration of the universal rights of man first envisaged—it requires the protection of the state apparatus to enforce those rights. But if political power is not willing, then notions of rights remain empty. Rights in this instance are fundamentally derivative of and conditional upon citizenship and territorialized power

(primarily but not uniquely expressed as state power) (Harvey apud Marcuse et al., 2009).

Para o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), a função social da cidade e da propriedade é: 1) ter moradia adequada, bem localizada, com acesso aos serviços públicos e às redes de infraestrutura; 2) ter garantia legal de que não será removido; 3) dar função aos imóveis vazios e ociosos; 4) aplicar o princípio da função social das áreas públicas; 5) combater qualquer forma de despejo; 6) garantir a segurança jurídica da posse; 7) garantir o direito à mobilidade; 8) garantir o respeito à diversidade; 9) promover a ampliação dos espaços públicos; 10) promover a gestão democrática e participativa das cidades.³

Segundo Maricato (1996), o direito à cidade para todos passa pelo acesso à urbanização e pelo acesso à condição de habitação legal, sendo que a maior tolerância e condescendência para com a produção ilegal do espaço urbano vem dos governos municipais, aos quais cabe a maior parte da competência constitucional de controlar a ocupação do solo.

A concepção da função social da propriedade e da cidade tem evoluído, no Brasil, de forma complexa e desafiadora, e a sua incorporação no texto constitucional firmou tais elementos como essenciais para buscar a promoção da justiça social e do bem-estar coletivo, mesmo diante dos interesses econômicos envolvidos.

Os movimentos sociais, acadêmicos e a sociedade civil desempenham um papel fundamental na reivindicação e implementação do direito à cidade, buscando transformar a urbanização em um processo justo e democrático. Pelos conceitos expostos, é de fácil percepção que o principal destinatário para assegurar o desenvolvimento das funções sociais é a administração pública, que deve guiar a política urbana para cumprir os objetivos fundamentais da República, efetivando os direitos sociais de moradia, transporte, lazer e segurança.

³ Cf. FÓRUM NACIONAL PELA REFORMA URBANA. **Campanha pela função social da cidade e da propriedade**. Disponível em: <https://funcaosocial.wordpress.com/materiais/>. Acesso em: 20 fev. 2024.

CAPÍTULO 2 - CONTROLE JUDICIAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

2.1 Direitos fundamentais e o controle judicial

Como apontado na seção anterior, tanto a propriedade quanto a moradia são direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988. Entretanto, a classificação deles, pela doutrina jurídica, é distinta, o que reflete tanto na proteção dada pelo ordenamento como na efetividade do direito.

A efetividade dos direitos fundamentais no Brasil enfrenta desafios significativos. A aplicação imediata desses direitos, conforme estabelecido pela Constituição de 1988, esbarra na necessidade de regulamentação infraconstitucional e na subjetividade das decisões judiciais (Maricato, 1996), além dos aspectos de ordem regulatória e orçamentária.

Segundo Barroso (*online*), as normas constitucionais devem ser aplicáveis na máxima extensão possível de sua densidade normativa, contudo, a realidade prática mostra um distanciamento entre o texto constitucional e sua efetiva implementação. A atuação judicial, portanto, deve buscar um equilíbrio entre a proteção dos direitos fundamentais e a consideração das limitações e capacidades do Estado, promovendo uma interpretação que assegure a dignidade da pessoa humana (Valle, 2016).

Inicialmente, importa delimitar que os direitos essenciais do indivíduo são tratados por diversas expressões, como direitos humanos, direitos fundamentais, direitos naturais, liberdades públicas, direito do homem, direitos públicos subjetivos, liberdades públicas, direitos individuais, entre outros.

Ramos (2020) esclarece ser essa imprecisão terminológica resultado da evolução da proteção de certos direitos essenciais do indivíduo, pela qual a denominação desses direitos foi alterada a partir do redesenho de sua delimitação e fundamento. Atualmente, duas expressões são usualmente utilizadas: direitos humanos e direitos fundamentais.

Na tentativa de diferenciar os termos, a doutrina tende a reconhecer que os direitos humanos são os direitos estabelecidos pelo Direito Internacional em tratados e demais normas internacionais, enquanto direitos fundamentais seriam aqueles direitos reconhecidos e positivados pelo Direito Constitucional de um Estado e, assim, passíveis de cobrança judicial (Ramos, 2020).

Apesar de não concordar com tal diferenciação, por entender possível a exigência dos direitos humanos perante o Estado, adotar-se-á, no presente trabalho, em razão do objeto de

estudo, o termo direito fundamental, a fim de delimitar a discussão ao âmbito constitucional promulgado em 1988.

Para entender as diferenças existentes entre os direitos fundamentais em estudo, propriedade e moradia, essencial compreender a teoria na qual estão baseados e a classificação adotada, principalmente na Carta Magna de 1988. Apesar de diversas críticas doutrinárias, tanto em âmbito nacional quanto internacional, utiliza-se, para fins de estudo e compreensão dos direitos humanos, a teoria das gerações ou dimensões, inicialmente desenvolvida por Karel Vasak, em 1979. Cada geração foi associada a um dos componentes do lema da Revolução Francesa: *“liberté, égalité et fraternité”*.

De acordo com essa conceituação, a primeira geração engloba os direitos de liberdade, que são direitos às prestações negativas, nas quais o Estado deve proteger a esfera de autonomia do indivíduo. São direitos de primeira geração, por exemplo, o direito à liberdade e igualdade perante a lei, intimidade e, no que interessa ao presente estudo, o direito de propriedade.

O papel do Estado na defesa dos direitos de primeira geração é tanto o tradicional papel passivo (abstenção em violar os direitos humanos, ou seja, as prestações negativas) quanto ativo, pois há de se exigir ações do Estado para garantia da segurança pública, administração da justiça, entre outras (Ramos, 2020).

A segunda geração dos direitos humanos – os de igualdade –, parte da necessidade de o Estado assegurar condição material mínima à sobrevivência do indivíduo. São reconhecidos o direito à saúde, à educação, à previdência social, à moradia, e outros, que “demandam prestações positivas do Estado para seu atendimento e são denominados direitos de igualdade por garantirem, justamente às camadas mais miseráveis da sociedade, a concretização das liberdades abstratas reconhecidas nas primeiras declarações de direito” (Ramos, 2020).

Os direitos atinentes à solidariedade social, de fraternidade, e a terceira geração dos direitos humanos, decorrem da vinculação do homem ao planeta Terra, são de titularidade da comunidade, como o meio ambiente equilibrado, o direito ao desenvolvimento e o direito à paz.

Importa ressaltar, por serem os principais pontos de crítica, que uma geração dos direitos humanos não substitui a outra; não há uma ordem cronológica no reconhecimento dos direitos de primeira, segunda ou terceira geração; ademais, há a indivisibilidade dos direitos humanos.

No tocante às funções, os direitos humanos podem ser classificados como direitos de defesa, direitos de prestações e direitos a procedimentos e instituições. Segundo Ramos (2020), os direitos de defesa são as prerrogativas do indivíduo, voltados a defender determinadas posições subjetivas contra a intervenção do Poder Público ou de outro particular. Os direitos à

prestação exigem uma obrigação estatal de ação, para assegurar a efetividade dos direitos humanos, que podem ser prestações jurídicas (elaboração de normas jurídicas que disciplinam a proteção de determinado direito) e prestações materiais (intervenção do Estado provedor de determinada condição material para que o indivíduo usufrua do seu direito). Quanto aos direitos a procedimentos e instituições, têm como objetivo exigir que o Estado se estruture administrativa e institucionalmente para oferecer os bens ou serviços indispensáveis à efetivação dos direitos humanos (Ramos, 2020).

O citado autor também diferencia os direitos humanos pela finalidade, dividindo-os em direitos propriamente ditos e garantias fundamentais. Os direitos seriam os dispositivos normativos, que visam o reconhecimento jurídico de pretensões inerentes à dignidade de todo ser humano. As garantias fundamentais são as previsões normativas que asseguram a existência dos direitos propriamente ditos.

O reconhecimento da existência das garantias fundamentais tem como importante consequência a proteção constitucional [...] contra a supressão legislativa ou ainda contra a eventual modificação erosiva de emendas constitucionais (por constituírem-se em cláusula pétrea) (Ramos, 2020, p. 65).

A Constituição Federal de 1988 dividiu os direitos humanos em cinco categorias: i) direitos e deveres individuais; ii) direitos e deveres individuais e coletivos; iii) direitos sociais; iv) direitos políticos; v) partidos políticos. Cumpre salientar que tal divisão não é taxativa, nos termos do princípio da não exaustividade dos direitos fundamentais, expresso no artigo 5º, § 2º, da Carta Magna (Brasil, 1988).⁴

No que compete ao escopo do presente trabalho, o direito à propriedade se caracteriza como direito fundamental de primeira geração, de defesa, um direito propriamente dito e individual. Em contrapartida, o direito à moradia é um direito de segunda geração, de função prestacional, um direito propriamente dito e social.

A referida conceituação é importante para compreender a diferenciação de tratamento dada aos direitos em estudo, principalmente pela caracterização prestacional propiciada aos direitos sociais, que exigem uma ação do Estado para superar as situações ofensivas à dignidade da pessoa humana (planejamento e execução de uma política pública), enquanto os direitos de defesa, em regra, exigem apenas um não fazer, um respeitar, por parte do Estado e dos demais cidadãos.

⁴ “§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.” (Brasil, 1988).

A exigência do agir envolve regulamentar o direito fundamental, definindo seus limites, estruturar a política pública a ser desenvolvida, definir os recursos que serão alocados e os resultados a serem alcançados. Entretanto, a incorporação de direitos sociais no texto Constitucional ocorreu de forma genérica, sem definir os elementos que compõem tais direitos.

Esta abertura pode ser creditada à crença na importância de uma enunciação que acolha futuras contingências sociais capazes de ampliar ou restringir aqueles mesmos direitos, realinhando as prioridades. Vagueza na formulação de direitos pode também ser resultado de ausência de consenso durante o processo constituinte. Independente das possíveis explicações, os direitos socioeconômicos usualmente chegam aos textos constitucionais em termos pouco claros (Valle, 2017, p. 781-782).

A problemática da ausência na delimitação do direito fundamental afeta a sua execução, tendo, como consequência, a possibilidade de se exigir judicialmente que o Estado implemente as prestações materiais necessárias para a fruição do direito, resvalando no contexto de recursos finitos e nas necessidades de escolhas entre as prestações que devem ser realizadas prioritariamente.

A Carta Magna trouxe, em seu artigo 5º, § 1º, que “[a]s normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (Brasil, 1988). Tal medida visa a superar a concepção do Estado de direito formal, “em que se protegiam os direitos fundamentais por meio da regulação da lei, expondo esses direitos ao esvaziamento de conteúdo pela atuação ou inação do legislador” (Mendes, 2000, p. 133).

O significado essencial dessa cláusula é o de ressaltar que as normas que definem direitos fundamentais são normas de caráter preceptivo, e não meramente programático. Explicita-se, além disso, que os direitos fundamentais se fundam na Constituição, e, não, na lei — com o que se deixa claro que é a lei que deve mover-se no âmbito dos direitos fundamentais, e não o contrário. Os direitos fundamentais não são meramente normas matrizes de outras normas, mas são também, e sobretudo, normas diretamente reguladoras de relações jurídicas (Mendes, 2000, p. 134).

Apesar de defender a aplicação direta dos direitos fundamentais, Mendes (2000, p. 138) explica que determinadas normas constitucionais, relativas a direitos fundamentais, não são autoaplicáveis, carecendo da interposição do legislador para que produzam efeitos:

Mas há normas, mesmo no rol do art. 5º da Constituição Federal, que estão concebidas com baixo teor de densidade normativa, não possuindo em si elementos suficientes para gerar os seus efeitos principais. Quanto a essas, não obstante o que diz o § 1º do art. 5º da Constituição, a sua eficácia queda na

dependência do legislador infraconstitucional, cuja inércia pode embargar a eficácia plena da norma e atrair a censura da inconstitucionalidade por omissão.

Por outro lado, tem-se a doutrina brasileira da efetividade, movimento jurídico-acadêmico que procurou reconhecer a força normativa das normas constitucionais. Segundo Barroso, a essência da doutrina da efetividade é tornar as normas constitucionais aplicáveis direta e imediatamente, na extensão máxima de sua densidade normativa:

Na prática, em todas as hipóteses em que a Constituição tenha criado direitos subjetivos – políticos, individuais, sociais ou difusos – são eles, como regra, direta e imediatamente exigíveis, do Poder Público ou do particular, por via das ações constitucionais e infraconstitucionais contempladas no ordenamento jurídico. O Poder Judiciário, como consequência, passa a ter papel ativo e decisivo na concretização da Constituição. A doutrina da efetividade serviu-se, como se deduz explicitamente da exposição até aqui desenvolvida, de uma metodologia positivista: direito constitucional é norma; e de um critério formal para estabelecer a exigibilidade de determinados direitos: se está na Constituição é para ser cumprido (Barroso, *online*).

Entre os dois pensamentos constitucionais há uma vasta gama de abordagens doutrinárias quanto à efetividade dos direitos fundamentais, cita-se, a título exemplificativo, o trabalho de Streck (2003) e Sarlet (2006).

Partindo do entendimento de que os direitos fundamentais são direta e imediatamente aplicáveis, ocorrida a violação, que pode se dar tanto por ação quanto por omissão do Poder Público, é possível postular perante o Poder Judiciário para a reparação. O processo judicial começa por iniciativa do interessado, que entrega ao Poder Judiciário a resolução de determinada demanda. Usualmente, o processo possui duas fases: a de conhecimento e a de execução. Em função do recorte metodológico proposto, importa, ao presente estudo, apenas, a fase de conhecimento.

Proposta a demanda, são definidas as partes que possuem interesse jurídico no processo, estabelecendo o contraditório – com o direito de serem informadas sobre o processo –, com a possibilidade de se posicionar e de influenciar a formação do convencimento do juiz; por fim, é proferida uma sentença. Todavia, devido à probabilidade do direito e do perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, o juiz pode conceder, logo de início, medidas acautelatórias, ou seja, as tutelas sumárias.

Segundo Marinoni, Arenhardt e Mitidiero (2020, p. 357-358), “sentença é o momento em que ocorre a interpretação e a aplicação do direito no processo judicial. O juiz, a partir do

diálogo com as partes, interpreta e aplica o direito, a fim de resolver a controvérsia apresentada em juízo”.

Nesse ponto, ressaltam-se dois problemas, especificamente quanto ao direito fundamental à moradia, por ser este o objeto do presente estudo. O primeiro é que, apesar do entendimento pela imperatividade do direito à moradia, não é possível estabelecer, diante da falta de parâmetros legislativos, de forma objetiva, qual prestação pode ser cobrada do Estado.

Como ilustrado por Valle (2016, p. 107), a ordem judicial pode envolver distintos conteúdos:

1) determinar à Administração a entrega da proteção à moradia prevista como cabível na política pública existente, que por alguma desfuncionalidade não se lhe ofertou; 2) determinar à Administração que, não obstante aquela hipótese fática não seja contemplada na política pública em debate, empreenda a proteção ao jurisdicionado; e 3) determinar à Administração que, não obstante a inexistência de programa de ação estatal de qualquer natureza naquela seara, outorgue a prestação requerida, eis que há dever de agir que emana diretamente do texto constitucional.

O segundo problema reside na atuação individualista do Judiciário, uma vez que, ao ser demandado pela violação a um direito, a ação judicial passa a visar a reparação, ou seja, restabelecer o estado antes da violação. Tal comportamento tende a favorecer aquele que buscou a tutela judicial, muitas vezes em detrimento dos que estão cadastrados e aguardando serem beneficiados pela política pública e, por consequência, ao centrar na reparação do demandante, o Poder Judiciário se afasta do caráter distributivo e social do direito à moradia.

A demanda judicial dos direitos fundamentais perpassa por diversos outros obstáculos, como, por exemplo, a ausência do caráter democrático no Judiciário, o déficit de expertise dos julgadores em se tratando de políticas públicas, a intervenção do Poder Judiciário no Poder Executivo, além de questões orçamentárias e de alocação de recursos.

No entanto, mesmo diante todas os reveses elencados, perante a inexistência de outra alternativa que revele o mesmo potencial de, no extremo do descumprimento constitucional, proteger os direitos fundamentais, têm sido admitida a revisão dos atos dos demais Poderes pelo Poder Judiciário (*judicial review*) (Valle, 2016).

Premido entre a acusação de não desempenho de sua função institucional – a saber, a composição do conflito, especialmente aquele que envolva o prestígio aos direitos fundamentais – e a indisponibilidade de meios e cultura própria do desenvolvimento do controle relacionado às políticas públicas; o que se vê mais recentemente, de parte do Judiciário, é a opção pela resposta.

Ainda que sem suficiente elaboração teórica, ainda que sem a dimensão integral do problema, ainda sem alcançar o signo de universalidade que seria de se desejar na seara de políticas públicas, o Judiciário tem frequentemente optado por chamar para si a possibilidade de intervir, controlar, e mesmo (ocasionalmente), formular políticas públicas (Valle, 2016, p. 112).

Assim, apesar de aceita a possibilidade de submeter as opções políticas ao Poder Judiciário, esta deve se dar excepcionalmente,⁵ de forma proporcional,⁶ não cabendo a imposição à Administração Pública de prática de ato discricionário.⁷ Ademais, espera-se que o Poder Judiciário, ao ser demandado para efetivar um direito fundamental, investigue, primeiramente, a existência de uma política pública em curso, a fim de estabelecer tanto um critério primário para a sua atuação quanto um limite material para a decisão da demanda.

Ao analisar a demanda proposta e perquirir quanto à política pública desenvolvida pelo(s) ente(s) federado(s), o Poder Judiciário pode se deparar com: i) ausência de uma política pública; ii) existência de uma política pública, com a exclusão do autor do universo elegível; iii) falha na política pública. A prolação de uma decisão adequada e proporcional ao caso concreto exigirá, para cada hipótese, uma resposta diferente do Poder Judiciário.

Segundo Ramos (2020), originalmente, a proporcionalidade foi utilizada para enfrentar os excessos das restrições aos direitos e era instrumento de fiscalização da ação limitadora dos atos estatais em face dos direitos fundamentais. Atualmente, a proporcionalidade é utilizada para promoção de direitos, a fim de evitar uma proteção insuficiente e, também, como fator de ponderação em conflito de direitos, como um critério que leva à prevalência de um direito em relação ao outro no caso concreto.

Maricato (1996), ao analisar a contradição da cidade do direito e da cidade do fato, revela o papel ambíguo, contraditório e clientelista dos poderes Executivo e Legislativo, ao propor e aprovar leis historicamente articuladas à formação do mercado imobiliário e aos conflitos que emergem na aplicação dessa legislação às áreas ocupadas ilegalmente.

É notável o distanciamento entre quem pensa a cidade nos executivos municipais e quem exerce o controle urbanístico. A aprovação de plantas e o poder de polícia sobre uso e ocupação do solo estão diluídos em uma estrutura fragmentada que favorece, numa ponta, a ação do planejamento alienado e, na outra, a ação dos “pragmáticos” fiscais, cuja prática é bastante mediada pela corrupção. (Maricato, 1996, p. 23)

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 45 DF**. Relator: Min. Celso de Mello, Data de Julgamento: 29/04/2004, Data de Publicação: DJ 04.05.2004 PP-00012 RTJ VOL-00200-01 PP-00191.

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **SL 93**. Relator(a): Min. Presidente, Decisão Proferida pelo(a) Ministro(a) Ellen Gracie, julgado em 08.05.2006, publicado em DJ 15.05.2006 PP-00023.

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STA 129**. Relator(a): Min. PRESIDENTE, Decisão Proferida pelo(a) Ministro(a) Ellen Gracie, julgado em 20.06.2007, publicado em DJ 26.06.2007 PP-00023.

O legislativo também tira partido dessa situação. Em vez de buscar adequar a legislação à realidade ou a realidade à lei, podemos afirmar que, mais como regra do que como exceção, parlamentares se aproveitam desse descolamento entre norma e conduta na produção e uso do espaço para “beneficiar” vastas camadas da população com anistias periódicas para os imóveis ilegais. Aliás, o assentamento ilegal residencial constitui inesgotável fonte de clientelismo político que é historicamente praticado no Brasil pelo Legislativo e também pelo Executivo (Maricato, 1996, p. 24).

Quanto ao Poder Judiciário, a autora ressalta a sua subjetividade, ao utilizar, ou não, da lei dependendo de cada caso, cumprindo seu papel em relação ao mercado imobiliário capitalista formal, restrito e concentrado.

Enquanto os imóveis não têm valor como mercadoria, ou tem valor irrisório, a ocupação ilegal se desenvolve sem interferência do Estado. A partir do momento em que os imóveis adquirem valor de mercado (hegemônico) por sua localização, as relações passam a ser regidas pela legislação e pelo direito oficial. É o que se desprende dos dados históricos e da experiência empírica atual. A lei do mercado é mais efetiva do que a norma legal (Maricato, 1996, p. 26).

O direito à moradia e à propriedade, ambos considerados direitos fundamentais, possuem classificações distintas que refletem nas suas formas de proteção e efetividade. Enquanto a propriedade é um direito de defesa, exigindo a abstenção do Estado, a moradia é um direito prestacional, demandando ações concretas do Estado para sua implementação.

A judicialização do direito à moradia enfrenta desafios significativos, desde discussões doutrinárias acerca da possibilidade jurídica de intervenção do Poder Judiciário à subjetividade das decisões judiciais, que afetam a implementação equitativa da política pública habitacional em função do mercado imobiliário.

2.2 Política habitacional no município de Goiânia

A República Federativa do Brasil é formada por três esferas de governo: o governo central, representado pela União; o governo regional, composto pelos estados e pelo Distrito Federal; e, por fim, o governo local, que são os municípios.

A divisão de competências entre os entes federados foi feita com base na predominância do interesse, cabendo à União as matérias e questões de interesse geral e nacional, aos estados os de interesse regional e, aos municípios, os assuntos de interesse local.

O artigo 23 da Constituição Federal elencou que saúde, educação e moradia são de competência comum à União, aos estados e aos municípios. A Carta Magna regulou a moradia apenas sob o aspecto da política de desenvolvimento urbano, em seu artigo 182, determinando que esta seria executada pelo Poder Público municipal, conforme as diretrizes gerais fixadas em lei (Lei n. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade).

Assim, a política de desenvolvimento urbano seria de competência municipal, enquanto a moradia seria de competência comum aos três entes, cabendo à União promover, por iniciativa própria e em conjunto com os estados, o Distrito Federal e os municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais (artigo 3º do Estatuto da Cidade).

Sem embargo, ao contrário da saúde e da educação – que tiveram seu conteúdo detalhado pela Carta Constitucional, com indicação do mínimo da receita a ser aplicado, artigo 34, VII, e, não há qualquer delimitação quanto ao direito à moradia. Como será conciliada a política urbana desenvolvida pelo município com os programas federais e estaduais de moradia? Na ausência de iniciativa da União e/ou do estado no desenvolvimento de políticas habitacionais, o município pode atuar isoladamente? A quem compete o financiamento das ações habitacionais? Percebe-se, portanto, que além da dificuldade em se definir o conteúdo do direito à moradia, também há a dificuldade em identificar as competências dos entes federados na sua execução.

Os problemas habitacionais em Goiânia remontam à sua criação. Como enunciado no Hino à Goiânia,⁸ a construção da cidade se deu por um povo adotado. Goiânia é a capital do estado de Goiás, o estado mais central do País. A cidade adveio do projeto denominado “Marcha para o Oeste”, desenvolvido por Getúlio Vargas, durante a ditadura do Estado Novo (1937-1945), com o objetivo de integrar as regiões Norte e Centro-Oeste do Brasil, absorvendo novas áreas produtoras e desenvolver populacionalmente a região (Pantaleão; Vilarinho; Martins, 2020).

Em 1920, o município de Campinas, próximo à região escolhida para construir Goiânia, contava com uma população de 4.445 habitantes, e, em 1943, segundo estimativas, Campinas e Goiânia passaram a somar 18.970 habitantes (D’Arc Bernardes, 2017).

Goiânia foi a primeira capital planejada do século XX e seu traçado urbano foi inspirado nas cidades jardins howardianas, tendo a Praça Cívica como marco inicial da sua construção. Inicialmente planejada para 50 mil habitantes, a cidade não fora pensada para abrigar os

⁸ “Capital de Goiás foi eleita, Desde o berço em que um dia nasceu, Pela gente goiana foi feita, Com seu povo adotado cresceu”. Hino a Goiânia. Composição: Letra: Anatole Ramos/Música: João Luciano Curado Fleury.

trabalhadores oriundos de outras regiões, que foram empurrados para fora da zona planejada, em ocupações irregulares.

O quantitativo dos que chegavam aumentava a cada dia. O Estado se vê na contingência de responder a esta situação. Para tanto, constrói alojamento à margem direita do Córrego Botafogo. O espaço planejado para a cidade se estendia até a margem esquerda do Córrego Botafogo, sendo, portanto proibidas as construções do outro lado. Assim o córrego se transforma num divisor espacial e de classes sociais.

[...]

Assim, a margem direita do Córrego Botafogo ia se adensando à medida que novas moradias iam sendo construídas, formando bairros operários periféricos ao plano urbanístico. É uma situação de segregação espacial urbana, no início da edificação da cidade. Desde o início o plano de Goiânia era excludente, uma vez que nele não configurava espaço suficiente, capaz de receber em condições adequadas, esta categoria de trabalhadores. A questão da moradia constitui um dos primeiros fatores de confronto entre a expectativa dos que aqui chegavam com as condições concretas de vida que teriam de enfrentar daí por diante (D'Arc Bernardes, 2017, p. 43).

Segundo Oliveira e Costa e Silva (2016), era o estado de Goiás quem comandava o processo imobiliário de Goiânia e criava a infraestrutura da nova capital. Entretanto, após 1950, com o pretexto de impedir ocupações irregulares do solo, direcionou a ocupação do espaço ao capital imobiliário:

Portanto, nesta época – 1950 – o solo já não era percebido somente para uso, mas também como uma forma econômica de investimentos, com valor. O Estado já não se mostrava protetor como na década anterior, pois recusava a regularizar a posse da terra ocupada como fizera na década de 1940, já predominava a visão capitalista (Oliveira; Costa e Silva, 2016, p. 155-156).

A ocupação do espaço urbano de Goiânia foi marcada pela ocupação irregular e por invasões coletivas e o estado de Goiás, seguindo o caminho trilhado em âmbito federal, como já explanado neste trabalho, baseou a política habitacional na construção de casas, com claros propósitos eleitoreiros e, também, segregacionistas – uma vez que as moradias construídas ficavam a longas distâncias do centro da cidade.

Nesse sentido, cita-se, como exemplo, a construção da Vila União e da Vila Canaã, entre os anos de 1960 e 1970, por meio da parceria da Companhia de Habitação de Goiás (Cohab) com o Banco Nacional de Habitação. Na década de 1980, destaca-se a ação do Governador do Estado, Sr. Iris Rezende, que realizou o mutirão das mil casas em um dia, fundando a Vila Mutirão, a partir de casas de aproximadamente 28 m², construídas de placas e pilares de

concreto, cobertas com telhas de amianto, sem instalação hidráulica ou sanitária e a 14 km do serviço urbano.

O crescimento, o desenvolvimento e o adensamento de Goiânia foram analisados, por meio de pesquisa geográfica-histórica, por Pantaleão, Vilarinho e Martins (2020), que constatarem algumas práticas na história da capital capazes de contribuir para a segregação socioespacial na cidade, como a falta de normatização do uso do solo, o parcelamento segundo a conveniência de empreendedores junto ao poder público e, ainda, a criação de bairros sem a devida infraestrutura básica.

O controle do Estado ocorreu até 1947, dada a reformulação do código de edificações, desobrigando que os loteamentos fossem aprovados com a devida infraestrutura. Essa medida limitou o poder público no que se refere ao controle do uso do solo na capital. Centenas de bairros foram aprovados e culminaram na expansão urbana, ainda que a ocupação se concentrasse no núcleo original. A partir dos anos 1950 até meados dos anos 1970, assiste-se à ampliação da área urbana e a ocupação do território por diferentes atores sociais, revelando a disputa do espaço urbano e atenção sobre o controle da terra urbana (Pantaleão; Vilarinho; Martins, 2020, p. 9).

No município de Goiânia, coube à Companhia Municipal de Obras e Habitação (Comob), subsidiária da Companhia de Urbanização de Goiânia (Comurg), a execução das obras de construção das moradias populares (Decreto n. 1.040, de 6/12/1979). Posteriormente, a Comob, além da construção das moradias, passou a atuar como órgão formulador e executor da Política Municipal de Habitação, nos termos do artigo 6º da Lei Municipal n. 7.533, de 26 de dezembro de 1995.

Apenas em 2007 a política habitacional deixa de ser atribuição de um órgão da administração indireta do município de Goiânia, uma vez que a Comob era uma subsidiária da Comurg (sociedade de economia mista) e passa a ser atribuição da administração direta, por meio da Secretaria Municipal de Habitação de Goiânia (SMHAB) (Lei n. 8.537, de 20/6/2007).

Atualmente, a formulação da política e a execução da política habitacional compete à Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação (artigo 4º, inciso XXXVII, do Decreto n. 522, de 15/2/2022). Mesmo diante da permanência da questão habitacional como competência da administração direta do município de Goiânia, a organização administrativa optou por agrupar a política pública habitacional à política pública de planejamento urbano, dando à habitação um caráter secundário na administração municipal.

A Lei Orgânica do Município de Goiânia, nos artigos 167 a 171, estabelece as diretrizes para a execução da política pública habitacional, tendo como principal programa a construção de moradias populares.

Nesse contexto, foi publicada a Lei Municipal n. 8.534, de 31/5/2007, que dispunha sobre a doação de unidades habitacionais ou lotes às famílias de baixa renda. Em 2018, a Lei Municipal n. 10.231, de 3 de agosto, passou a disciplinar a política habitacional do município, com a regularização fundiária de ocupações de imóveis de propriedade do município como programa da política habitacional.

O Plano Diretor de Goiânia, Lei Complementar n. 349, publicado em 4 de março de 2022, prevê, como programas de política habitacional, a oferta de moradias populares e a regularização e urbanização dos assentamentos irregulares, integrando-os à malha da cidade.

A partir da análise da legislação municipal citada é perceptível a evolução legal referente à política habitacional no município de Goiânia, uma vez que, inicialmente, contemplava, apenas, a construção de casas desprovidas de infraestrutura básica e distantes dos equipamentos públicos, e executadas por um “braço” do ente federado, passando para uma política pública executada pela própria administração direta, que visa, além do acesso à moradia, o acesso ao solo legalizado, regularizando a situação jurídica e de infraestrutura àqueles que já tem o domínio do espaço físico.

Interessante notar, também, que o Plano Diretor passou a adotar o conceito de moradia adequada, inicialmente prevista no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pides), o que indica uma aproximação da política pública municipal ao sentido constitucional do direito à moradia.

O déficit habitacional, segundo a Fundação João Pinheiro, é um conceito que sustenta os indicadores que buscam estimar a necessidade de substituição ou mesmo de construção de habitações devido à grande precariedade de algumas delas. Esses indicadores buscam dimensionar a quantidade de habitações incapazes de atender o direito de acesso, por parte de segmentos da população brasileira, a uma habitação minimamente adequada.

A Fundação João Pinheiro divulgou que, em 2019, o déficit habitacional do Brasil foi de 5,8 milhões de domicílios, o que representa 8% do total de habitações ocupadas no País. Em 2022, o déficit habitacional subiu para 6,2 milhões, representando 8,3% do total de habitações. Na região Centro-Oeste, o déficit habitacional total, em 2021, era de 472.102, e, em 2022, passou para 499.685, com destaque para o ônus excessivo com aluguel urbano, com 297.915 domicílios (Tamietti, 2024).

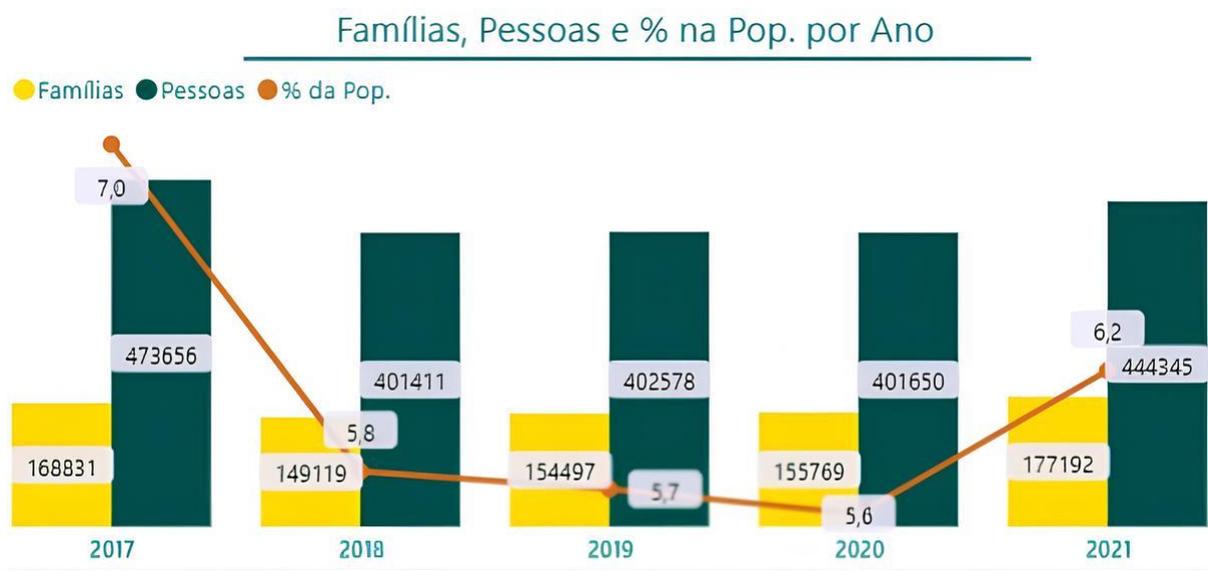
A comparação entre os dados de 2021 e 2022 demonstra um aumento, mesmo que pequeno, quanto ao déficit habitacional. Isso indica que as políticas públicas desenvolvidas no âmbito habitacional não são suficientes para suprir o déficit existente.

Por meio do Informe Técnico 10, o Instituto Mauro Borges (IMB) trouxe dados do Déficit Habitacional do estado de Goiás, com base nos dados do Cadastro Único (CadÚnico), de 2021 (Guerra; Cruvinel; Macedo, 2022). Importa mencionar que esse trabalho é de extrema relevância para o diagnóstico da situação habitacional no estado.

A Fundação João Pinheiro, assim como o IMB, classifica o déficit habitacional em cinco categorias: i) ônus excessivo com aluguel urbano; ii) domicílios improvisados; iii) coabitação familiar; iv) domicílios rústicos; v) adensamento excessivo em domicílios alugados.

De acordo com os dados levantados pelo IMB, cerca de 6% da população goiana sofre com algum tipo de déficit em suas casas. São 177.192 famílias e 444.345 pessoas em situação de déficit no estado de Goiás, como mostra a Figura 1. Apenas na cidade de Goiânia, são 29.068 domicílios em déficit habitacional, dos quais 28.039 apresentam ônus excessivo com aluguel urbano.

Gráfico 1 – Número de famílias, pessoas e percentual de participação de pessoas, na população total do estado de Goiás, em situação de déficit – 2017 a 2021



Fonte: Ministério da Cidadania/CadÚnico. Elaboração: Instituto Mauro Borges/Secretaria Geral da Governadoria (Guerra; Cruvinel; Macedo, 2022).

Por outro lado, segundo o Instituto Mauro Borges, por meio do Informe Técnico 5, 411.188 mil pessoas no estado de Goiás residem em domicílios próprios sem documentos que

comprovem a propriedade, dentre as quais 86,7 mil estão no município de Goiânia (Lima *et al.*, 2021).

Ao comparar os dados dos domicílios com e sem documento de propriedade, o IMB observou que a principal diferença, em pontos percentuais, é do grau de escolaridade fundamental incompleto ou equivalente, sendo 51,6% nos domicílios sem documento contra 36,9% nos domicílios com documento.

Destaca-se também a diferença na faixa de renda *per capita* de mais de ¼ até ½ salário-mínimo (21,3% dos responsáveis de domicílios sem documento nessa faixa, contra 10,5% entre os responsáveis domiciliares com documento) e os informais em relação a força de trabalho dos maiores de 14 anos, com maior presença nos domicílios sem documento (34,9% ante 25%) (Lima *et al.*, 2021, p. 10-11).

A partir do estudo desenvolvido pelo Centro de Estudos da Metrópole, que visava analisar a capacidade administrativa dos municípios brasileiros para a política habitacional, o Ministério das Cidades identificou os principais programas habitacionais implementados pelos municípios, sendo eles construção de unidades habitacionais, melhoria de unidades habitacionais, oferta de material de construção, oferta de lotes, regularização fundiária, aquisição de unidades habitacionais e urbanização de assentamentos (Arretche, 2012).

Em busca no *site* da Prefeitura de Goiânia, foi identificado o Programa Moradia Goianiense (Prefeitura de Goiânia tem mais de..., 2022), o Programa de Regularização Fundiária (Prefeitura de Goiânia entrega 175 escrituras... 2021; Rogério Cruz entrega escrituras de casas a..., 2022; Rogério Cruz entrega mil escrituras..., 2022) e o Programa Casa da Gente, nas modalidades doação e financiamento (Rogério Cruz anuncia construção de 14 mil..., 2023). Além deles, o município de Goiânia oferece projetos de construção de moradias a custo zero para famílias goianienses (Planta popular: Prefeitura de Goiânia oferece..., 2023). Não foram localizados legislação e programas relativos à oferta de material de construção, melhoria de unidades habitacionais ou concessão de auxílios para pagamento de aluguel.

Com base na legislação analisada e nos dados apresentados, percebe-se que a política habitacional do município de Goiânia não abarca auxílios para pagamento de aluguel, ou direciona algum incentivo a fim de baratear os custos destes na capital. Essa omissão, ou opção administrativa, condiz, justamente, com o índice mais expressivo do déficit habitacional: o ônus excessivo com aluguel urbano.

O déficit habitacional está diretamente ligado à ocupação segregacionista do espaço urbano, pois a população trabalhadora pobre se instala em áreas rejeitadas pelo mercado

imobiliário privado e/ou em áreas públicas, isto é, em beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou a outros tipos de riscos, regiões poluídas e áreas de proteção ambiental (Maricato, 2003).

Santos (2024), ao analisar como o município de Goiânia tem promovido seu processo de planejamento urbano, concluiu que as ações urbanística e especulativas existentes na cidade vão de encontro à promoção do direito à cidade, uma vez que geram uma notória segregação, evidenciada pela diversidade de locais contraditoriamente compartilhados por diferentes grupos sociais, compreendendo, em suas áreas, uma periferização social.

A autora cita como exemplos a existência do condomínio horizontal de luxo Aldeia do Vale, próximo ao loteamento irregular Vale dos Sonhos e, também, o bairro Jardim Goiás, que abriga tanto uma classe de maior renda como áreas de ocupação clandestina.

Tanto a concepção de áreas residenciais para pessoas de alta posição quanto a criação de bairros isolados para atender à classe pobre da cidade (com pouca acessibilidade ao centro da capital, sem infraestrutura mínima como hospitais, escolas e saneamento básico), refletem um planejamento urbano que, ao invés de evidenciar o **direito à cidade**, se materializa como fator de exclusão social na cidade de Goiânia (Santos, 2024, p. 1112).

A análise da questão habitacional em Goiânia revela uma trajetória marcada pela omissão do poder público em normatizar o uso do solo e adotar políticas habitacionais inadequadas ao atendimento às necessidades da população. A segregação espacial emergiu como consequências direta da política urbana que, por décadas, privilegia o capital imobiliário e relega a segundo plano às necessidades da população de menor renda (Pantaleão; Vilarinho; Martins, 2020).

Apesar dos avanços legislativos recentes, que visam promover a regularização fundiária, a questão habitacional em Goiânia permanece um desafio complexo. A integração das políticas habitacionais com as de planejamento urbano e a necessidade de uma abordagem mais inclusiva e sustentável são fundamentais para assegurar o direito à cidade para todos os cidadãos. A evolução legal e a adoção de conceitos como a moradia adequada são passos importantes, mas a efetividade dessas medidas depende de uma implementação consistente e de um compromisso contínuo dos gestores públicos em priorizar o bem-estar e a dignidade dos habitantes de Goiânia.

2.3 Da cidade do direito a cidade de fato

A dinâmica da ocupação de Goiânia empurrou a população de menor renda para fora da zona urbana e essa população passou a ocupar as áreas que não interessavam ao mercado: as beiras de córregos. Por serem áreas de proteção ambiental e terem seu uso limitado, não interessavam ao mercado imobiliário. Assim, nas décadas de 1930 e 1940, a população passou a ocupar as áreas do Córrego Botafogo e do Córrego Areião, posteriormente conhecido como Macambira (Pantaleão; Vilarinho; Martins, 2020).

Conforme apontado na Seção 3, com base nos dados do IMB, 86,7 mil pessoas em Goiânia residem em domicílios próprios, sem documentos que comprovem a propriedade, ou seja, em inadequação fundiária. Para Maricato (1996, p. 57), a ilegalidade da propriedade da terra tem sido o principal agente da segregação ambiental e, portanto, da exclusão social.

Sobre isso, Maricato (2003) explica que a população trabalhadora pobre se instala em áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e em áreas públicas, isto é, em beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou a outros tipos de riscos, regiões poluídas e áreas de proteção ambiental. Áreas, portanto, não regularizadas perante o poder público.

Santos (1993) identifica que o estatuto de ilegalidade da ocupação da terra é um dos fatores bloqueantes na busca dos ocupantes ao Poder Judiciário, o que seria, para a população, tanto inútil como perigoso. Inútil, pois os tribunais seguem o código e, pelo código, os ocupantes não teriam direito, e perigoso por chamar a atenção do Estado a situação ilegal das ocupações:

A expressão “nós éramos e somos ilegais”, que, no seu contexto semântico, liga o *status* de ilegalidade com a própria condição humana dos habitantes de Pasárgada, pode ser interpretada como indicação de que nas atitudes destes para com o sistema jurídico nacional tudo se passa como se a legalidade da posse da terra se repercutisse sobre todas as outras relações sociais, mesmo sobre aquelas que nada têm a ver com a terra ou com a habitação (Santos, 1993, p. 45).

Assim, para o autor, o *status* de ilegalidade afasta os ocupantes dos tribunais tanto nas questões relacionadas à titularidade da terra, em razão da inutilidade apontada, quanto nas demais relações, como, por exemplo, um conflito jurídico relacionado aos aspectos da personalidade, em razão do risco do conhecimento estatal da ocupação.

A Lei Complementar n.º 368, de 15 de dezembro de 2023, dispõe sobre o Código de Posturas do Município de Goiânia, proíbe a “invasão, interdição, ocupação ou utilização irregular de logradouros e/ou bens públicos municipais, sob qualquer forma ou pretexto” e sujeita o infrator, sem aviso prévio ou indenização, a ter a obra ou a construção, permanente ou provisória, demolida (Prefeitura de Goiânia, 2023).

Para além dessa previsão legal de desocupação de área pública, independentemente de qualquer indenização, existe o Enunciado n.º 619 da súmula de jurisprudência predominante do Superior Tribunal de Justiça – STJ, segundo a qual “a ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias” (Brasil, 2021).

Como tratado anteriormente, a legislação brasileira não define o que seja a propriedade, ela define os poderes do proprietário. Para o Código Civil, são poderes do proprietário usar, gozar, dispor e reaver a sua propriedade (artigo 1.128); o possuidor seria aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade (artigo 1.196, Brasil, 2002).

Para a referida legislação, a detenção pressupõe uma relação de dependência para com o outro, é aquele que “conserva a posse em nome deste e em cumprimento de ordens ou instruções suas” (artigo 1.198, Brasil, 2002).

Nesse sentido, como os imóveis públicos não admitem usucapião – que é a aquisição da propriedade de um bem pela posse ininterrupta e sem oposição –, para o Poder Judiciário aqueles que ocupam imóveis públicos não seriam possuidores, e sim meros detentores.

A detenção é um instituto jurídico de natureza precária e mais limitada que a posse, e não assegura aos ocupantes das áreas públicas sequer os direitos do possuidor, o que retira, assim, o direito à indenização.

Dessa forma, caso uma família instale sua moradia em uma área pública municipal, pelas normas do Código de Posturas ela estaria cometendo uma infração passível de demolição. Assim, pelo texto da norma, sem qualquer aviso prévio ou indenização, essa família poderia ter sua casa demolida pelo poder público.

Conforme visto, essa situação, caso levada ao Poder Judiciário por meio de uma ação de reintegração de posse, teria, de um lado, o direito fundamental da propriedade, as disposições do Código de Posturas e da Súmula 619 do STJ, e, de outro, o direito fundamental de moradia e o direito à cidade.

Para Maricato (1996), a justiça se realizaria, nesses casos, pela forma como a lei é esquecida, pois a decisão fundada na necessidade não corresponde a nenhuma lei e a decisão

baseada na lei não se mostra viável. Entretanto, nem sempre a tolerância prevalece, o que, para a autora, evidencia que a lei pode ser aplicada ou não: “ambiguidade e arbítrio como convém a uma sociedade patrimonialista e clientelista ou como convém ao mercado imobiliário formal, para o qual a escassez aumenta as oportunidades de ganho” (Maricato, 1996, p. 63).

A ambiguidade relatada pela autora decorre da análise do caso concreto, que, por vezes, exigem do Judiciário o sopesamento entre valores constitucionais ou que, por vezes, apenas direciona seu entendimento ao atendimento de interesses antidemocráticos.

Como mencionado na Seção 3 do presente trabalho, quando há colisão entre direitos fundamentais a forma de superação construída pelo Direito seria por meio do princípio da proporcionalidade.

A colisão entre direitos fundamentais, com enfoque no direito à moradia, foi objeto de detalhado estudo por Facchini (2015). A autora estabelece pontos basais para a análise da colisão em âmbito judicial. Parte-se do estabelecimento da competência do Poder Judiciário, assim como do Poder Legislativo, para enfrentar essa problemática, para a inexistência de hierarquia prévia entre normas jusfundamentais e, ainda, a possibilidade de se imprimir limitações aos direitos fundamentais em colisão. Segundo a autora, “a questão está na maneira pela qual essas restrições devem se realizar” (Facchini, 2015, p. 33).

Em síntese, o princípio da proporcionalidade requer que os meios sejam adequados para atingir o fim (princípio da adequação), necessário entre os disponíveis (princípio da necessidade), e que as vantagens da sua utilização superem as desvantagens (princípio da proporcionalidade em sentido estrito).

De qualquer forma, independentemente da orientação doutrinária que se opte por seguir, há de se ter presente que a colisão entre direitos fundamentais exige um balanceamento entre os interesses em jogo, à luz das circunstâncias do caso concreto, que inevitavelmente produzirá restrições a um ou a todos os direitos em rota de colisão. O que verdadeiramente importa, como bem referido por Alexy, é que quanto mais intensa for a intervenção, tanto mais graves devem ser as razões que a justificam, pena de ferir o princípio da proporcionalidade *lato sensu* (Facchini, 2015, p. 47)

Dessa forma, uma intervenção intensa do Poder Judiciário em um direito fundamental exige uma fundamentação robusta, a fim de justificar a solução que está mais de acordo com os valores constitucionais. Após a análise das alternativas, se confere preferência ou prevalência a um dos direitos.

Contudo, não é mais possível interpretar as graves questões urbanas e ambientais exclusivamente com a ótica individualista do Direito Civil; da mesma forma, não é mais possível buscar tão-somente no Direito Administrativo tradicional (que com frequência reduz a ordem pública à ordem estatal) os fundamentos para as novas estratégias de gestão municipal e de parcerias entre os setores estatal, comunitário, voluntário e privado. O papel dos magistrados construindo as bases sociais e coletivas do Direito Urbanístico é de fundamental importância nesse processo de reforma jurídica e reforma urbana, para que sejam revertidas as bases dos processos de espoliação urbana e destruição socioambiental que têm caracterizado o crescimento urbano no Brasil (Fernandes, no prefácio à obra de Mattos, 2006).

Para Fernandes, no prefácio à obra de Mattos (2006), o papel do Poder Judiciário tem se destacado diante do aumento dos conflitos sociais em torno das questões que envolvem o direito de propriedade, direito à moradia e à cidade. O autor ainda ressalta a importância de os magistrados terem uma visão ampla sobre o processo de urbanização, bem como das relações complexas entre Direito, política e urbanismo.

CAPÍTULO 3 - O DIREITO À MORADIA NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS

3.1 Metodologia e do protocolo de pesquisa

A título de uma boa prática de pesquisa importa elucidar que, como Procuradora do Município de Goiânia, atuei na área de Patrimônio Imobiliário, da Procuradoria Judicial, entre os anos de 2019 e 2021, trabalhando na defesa direta das ações judiciais referentes a planejamento urbano e habitacional.

Apesar da possibilidade da participação em alguns dos processos judiciais analisados, os dados coletados estão relacionados à atividade do Poder Judiciário, às tutelas sumárias e às sentenças, o que afasta a possibilidade de adoção de vieses tendenciosos à defesa do município de Goiânia, dando confiabilidade à pesquisa.

A partir da prática profissional surgiu o interesse em observar a atuação do Poder Judiciário nas demandas relacionadas ao direito à moradia. Em razão da importância da temática, e da necessidade de pesquisa referente ao âmbito no município de Goiânia, foi selecionada a análise das decisões judiciais, relacionadas à colisão entre os direitos fundamentais da propriedade do município de Goiânia em face do direito à moradia, como objeto de pesquisa.

A temática habitacional é frequentemente objeto de pesquisas e envolve várias áreas do saber, como geografia, planejamento urbano e direito. O presente trabalho foi inspirado na pesquisa desenvolvida por Valle (2017, 2018), valendo-se, também, dos trabalhos de Facchini (2015), Rozas (2016) e Lopes (2014).

Facchini (2015) aborda os conflitos entre direitos fundamentais, tratando, especificamente, do direito à moradia no mesmo sentido é o trabalho de Lopes (2014). Valle (2017) procede a uma análise quantitativa das ações relacionadas ao direito à moradia em trâmite em face do município do Rio de Janeiro, com o objetivo de identificar em que termos a insatisfação relacionada ao seu grau de efetividade vem se manifestando em sede judicial. Dando sequência ao referido estudo, Valle (2018) busca explicar a correlação entre a indeterminação do conteúdo dos direitos socioeconômicos e o provimento jurisdicional.

A pesquisa realizada diferencia-se das demais, primeiramente, por estar relacionada ao planejamento urbano, e não ao direito; distingue-se, também, pela revisão de literatura desenvolvida de forma abrangente. a fim de investigar, a fundo, a formação dos institutos em análise – propriedade, moradia, função social e direito à cidade. Outro traço diferencial é o fato

de ser direcionada ao Poder Judiciário do Estado de Goiás, mais especificamente ao município de Goiânia, e por tentar compreender a técnica utilizada pelos juízes para decidir as demandas relativas ao direito à moradia.

Destaca-se que, por não se tratar de pesquisa no âmbito do Direito, não é objeto do presente trabalho a análise detalhada das decisões judiciais, tampouco o sendo o juízo de valor quanto a ser acertada ou não as decisões dos magistrados. Por se tratar de pesquisa inaugural no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, o estudo em profundidade visa contribuir para identificar o processo de judicialização e julgamento das demandas que envolvem o direito de moradia relacionadas ao município de Goiânia.

Trata-se de pesquisa documental, utilizando a técnica de análise de conteúdo, de natureza qualitativa, empregando dados quantitativos para análise e interpretação dos resultados. A revisão de literatura partiu de autores clássicos para as áreas do planejamento urbano, geografia e direito, como Bonduki, Rodrigues, Maricato, Harvey, Fachin e Valle, com o intuito de transpor a barreira entre a norma e a realidade.

Optou-se pela pesquisa qualitativa pela possibilidade de trabalhar “[...] com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social” (Minayo; Deslandes, 2012, p. 21).

Quanto à análise de conteúdo, Sampaio e Lycarião (2021, p. 17) assim definem:

[T]rata-se de uma técnica de pesquisa científica baseada em procedimentos sistemáticos, intersubjetivamente validados e públicos para criar inferências válidas sobre determinados conteúdos verbais, visuais ou escritos, buscando descrever, quantificar ou interpretar certo fenômeno em termos de seus significados, intenções, consequências ou contextos.

Minayo e Deslandes (1994) ressaltam que, por se tratar de procedimentos de análise qualitativa, a referida técnica deve tentar desvendar o conteúdo subjacente ao que está sendo manifesto. Quanto à pesquisa em processos judiciais, Oliveira e Silva (2005) elucidam que a metodologia qualitativa busca apreender a lógica que informa os comportamentos e discursos empreendidos pelos grupos sociais estudados.

Assim, por se tratar de pesquisa em processos judiciais, focada no conteúdo dos documentos judiciais, adequada à análise de conteúdo categorial (Silva *in* Machado, 2017, p. 297), aceita, para tanto, a utilização de ferramentas estatísticas. “Sem excluir as informações estatísticas, nossa busca deve se voltar, por exemplo para ideologias, tendências e outras determinações características dos fenômenos que estamos analisando” (Minayo; Deslandes, 1994, p. 38).

Para a aplicação da análise de conteúdo qualitativa foi empregado como referência a obra de Sampaio e Lycarião (2021). Como fonte dos dados foram utilizadas as decisões judiciais, iniciais e sentenças, lavradas pelos juízes do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO), nas ações filtradas a partir do sistema de Inteligência Processual Estratégica (IPE).

A coleta dos dados se deu em agosto de 2024 por meio da ferramenta *Google Forms* (ANEXO C), considerado, para tanto, como livro de códigos, e a análise dos dados se deu por meio do Excel (.xlsx). Por envolver apenas uma codificadora, não foi necessário treinamento ou teste de confiabilidade.

A unidade de análise foi constituída pela fundamentação e pelo dispositivo das decisões. Foi realizado um pré-teste que demonstrou a necessidade de adequação do livro de códigos, com a inclusão de variáveis e acréscimo de notas explicativas.

A pesquisa tem, como objetivo principal analisar o modo de decidir da primeira instância do Poder Judiciário do Estado de Goiás por meio da avaliação das ações que envolvem o direito à moradia. A análise de como os juízes de primeira instância do Poder Judiciário do Estado de Goiás decidem as ações cujo objeto envolva o direito à moradia e o município de Goiânia se dará a partir da avaliação da técnica por eles utilizada e será orientada pelas seguintes indagações: i) havendo colisão entre os direitos fundamentais da propriedade e da moradia, os juízes utilizam o princípio da proporcionalidade para solucionar a demanda ou há apenas a indicação de um direito fundamental sobre o outro? Os juízes, ao decidirem sobre o direito à moradia, fundamentam suas decisões nas legislações municipais referentes à política pública habitacional?

Os processos judiciais a serem analisados foram selecionados a partir da lista de processos gerada pelo sistema de Inteligência Processual Estratégica (IPE), desenvolvido pela Secretaria Municipal de Inovação, Ciência e Tecnologia (Sictec) e pela Procuradoria-Geral do Município (PGM), ambos órgãos do município de Goiânia, e lançado em setembro de 2022. Como o sistema está integrado ao Processo Judicial Eletrônico, conhecido como Projudi, sistema do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO), foi possível selecionar os processos dos quais o município de Goiânia faz parte e que envolvem a temática abordada (propriedade, posse, moradia).

Ressalta-se que o levantamento das ações utilizadas pode ser realizado diretamente no *site* do TJGO, por meio da consulta de jurisprudências. Optou-se pela utilização da lista gerada pelo sistema IPE, a fim de dar mais celeridade à pesquisa e, também, visibilidade ao sistema.

Os processos a serem analisados foram inicialmente selecionados a partir de lista gerada pelo IPE, e contemplam todos os processos cadastrados no sistema, a partir da sua criação, até abril de 2024. Foram indexados 2.244 processos relacionados à área de Patrimônio Imobiliário.

Na sequência, a partir do recorte material da pesquisa, foram excluídos os que não envolviam o direito à moradia e aqueles com andamento sigiloso, resultando em 128 processos relacionados ao direito à moradia. Ressalta-se, portanto, o caráter público das informações analisadas (ANEXOS A e B).

Ademais, os processos a serem analisados foram selecionados a partir da lista fornecida pelo sistema IPE, porém, a coleta dos documentos ocorreu dentro do sistema oficial do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, o Projudi. Considerando a possibilidade de que existam processos em andamento, no Projudi, que estejam fora da lista gerada pelo sistema IPE, a presente pesquisa adotou, portanto, a amostragem por conveniência.

Apesar das críticas a esse tipo de abordagem (Yin, 2016, p. 79), para a presente pesquisa ela permite analisar uma alta variedade de decisões, uma vez que os processos selecionados para a coleta dos dados não foram escolhidos por conter expressões específicas, como moradia, podendo contemplar termos como habitação, casa, residência, residencial, por exemplo. Também não estão limitados a datas, uma vez que os processos analisados podem estar ativos ou arquivados e ter sido propostos há dez ou há dois anos.

Por não terem sido intencionalmente selecionados, a amostragem por conveniência, no presente caso, permite abranger ações de variados períodos e nomenclaturas, desde que dentro do objeto de estudo, e, ainda, em diversos andamentos processuais, resultando em uma amostragem diversificada.

Os 128 processos foram individualmente analisados e 34 foram excluídos da pesquisa por se tratar de recursos, não envolverem área pública municipal, não terem manifestação judicial de mérito a ser analisada, versarem sobre regularização de loteamento ou abertura de matrícula de imóvel. Os 93 processos restantes foram submetidos a um formulário teste, desenvolvido na ferramenta *Google Forms*, e a análise dos dados se deu por meio do Excel (.xlsx).

O formulário teste foi desenvolvido a fim de permitir a descrição dos dados das ações que envolvem, direta ou indiretamente, o direito à moradia, construindo uma visão geral das ações e dos agentes envolvidos nos processos judiciais e, também, com o objetivo de identificar e analisar o conteúdo das decisões judiciais (ANEXO C).

Evitou-se utilizar termos que pudessem ser pejorativos, ou que negassem a dignidade das pessoas que residem em áreas públicas municipais. Para tanto, usou-se a nomenclatura “particular” para identificá-las, em contraponto ao público, que se refere ao município de Goiânia, ao Ministério Público do Estado de Goiás (MP-GO) ou à Defensoria Pública do Estado de Goiás (DPE-GO).

Por se tratar de pesquisa desenvolvida no âmbito do planejamento urbano, evitou-se, também, digressões quanto a aspectos processuais, buscando analisar os efeitos concretos das decisões.

Ressalta-se, ainda, que a análise das decisões contempla a fundamentação e o dispositivo, por entender que tais partes expõem a razão, o pensamento do magistrado; não se inclui, assim, o relatório, por considerar que em tal parte o juízo apenas transcreve os argumentos das partes e os acontecimentos processuais.

Destaca-se que, para a presente análise, o direito à moradia foi considerado sob o aspecto do lugar onde o particular reside, o direito de permanecer na localidade “escolhida”⁹ e onde foi construída sua habitação.

O formulário desenvolvido foi pré-aplicado a 30 processos testes e adequado, a fim de melhor permitir a coleta dos dados referentes ao objeto de pesquisa. Após as adequações, os 30 processos foram novamente analisados.

Primeiramente, a fim de avaliar as demandas levadas ao Poder Judiciário, foram identificados os dados relacionados ao perfil das ações: i) número do processo; ii) tipo de ação: reintegração de posse, manutenção de posse, usucapião, tutela de urgência (aqui utilizada em sentido amplo, a fim de englobar as tutelas sumárias), regularização fundiária, concessão de uso de bem público, ação civil pública; iii) autor da ação: município de Goiânia, Ministério Público, particular; iv) razão do pedido de reintegração de posse (nos casos em que a ação for proposta pelo município de Goiânia ou Ministério Público: obra pública, ocupação de área de preservação ambiental, área de risco, desocupação; vi) representação processual dos litigantes: advogado, defensor público ou misto.

Quanto a categoria “iv”, enquadrando-se a motivação da ação em mais de uma hipótese, por exemplo, em se tratando de área de preservação ambiental e área de risco, optou-se pelo critério mais específico que, no caso, seria a área de risco.

⁹ O termo “escolhida” foi utilizado entre aspas por saber-se que não se trata de uma opção livre. Conforme já citado neste trabalho, nos termos de Rodrigues (2023, p. 12), “somente os que desfrutam de determinada renda ou salário podem morar em áreas bem servidas de equipamento coletivos, em casas com certo grau de conforto. Os que não podem pagar, vivem em arremedos de cidades”.

A eventual colisão entre os direitos fundamentais foi identificada em categoria específica, a partir da análise da petição inicial e dos documentos que a acompanham, a fim de verificar o uso do termo “propriedade” e a destinação do imóvel para “moradia”. Presentes os dois elementos, marca-se a opção “sim”; ausente um elemento, marca-se a opção “não”.

Considerando o objetivo da pesquisa, as áreas de preservação ambiental foram consideradas sob o aspecto do direito à propriedade do ente municipal, e não especificamente como direito ao meio ambiente equilibrado, analisando-se, portanto, apenas as ações em que as áreas de preservação ambientais eram de titularidade do município de Goiânia. Assim, no caso de moradia localizada em área de preservação permanente, sendo essa área de propriedade municipal, foi considerado como positivo o conflito entre moradia e propriedade.

Por vezes a identificação do conflito entre propriedade e moradia não foi tarefa fácil, sendo necessário analisar a documentação do processo, a fim de verificar se há relatórios de vistoria em que conste o uso do imóvel, ou, ainda, fotografias, ou se foi indicada a utilização como moradia na manifestação das partes. Os processos judiciais que envolvem usos mistos, residencial e comercial, também foram levados em conta como objeto de análise da presente pesquisa, por incluírem o critério primordial analisado, qual seja, a moradia.

Havendo colisão, por se relacionar a uma das perguntas da pesquisa, foram analisados os conteúdos das decisões judiciais, a fim de constatar se há juízo de proporcionalidade e se elas estão fundamentadas na legislação municipal referente à política pública habitacional (ANEXO A).

Pretendeu-se, a partir da primeira indagação, avaliar como a primeira instância do Poder Judiciário do Estado de Goiás decide as ações em que há conflitos entre os direitos fundamentais da propriedade e da moradia, permitindo identificar qual valor constitucional tem mais proteção judicial.

O conteúdo das decisões foi analisado a partir da medida preponderante determinada pelo magistrado na tutela sumária, seja ela liminar ou tutela antecipada, e na sentença. Em ambos os casos considerou-se a primeira decisão inicial e a primeira sentença publicada, por entender serem elas as manifestações mais naturais dos juízes, pois ainda sem influência de qualquer recurso das partes.

As medidas consideradas preponderantes em decisão inicial são: reintegração de posse pelo poder público; manutenção de posse por particular; inscrição em programa habitacional; concessão em programa habitacional; ou indeferimento por ausência de requisitos processuais.

Assim, para evitar dubiedade nos dados coletados para as ações de reintegração de posse propostas pelo município de Goiânia, adotou-se apenas as respostas: manutenção de

posse por particular e reintegração de posse pelo poder público. As demais respostas foram inseridas a fim de contemplar os demais tipos de ação analisados.

Considerando a possibilidade de a decisão preponderante ser condicionada pelo juiz ao cumprimento de outra obrigação, tida por secundária, foi inserida questão específica para identificar tal situação, tendo como respostas: inscrição em programa habitacional, concessão em programa habitacional ou outros.

O juízo de proporcionalidade foi investigado, igualmente, nas decisões iniciais e nas sentenças, quando houver colisão entre os direitos fundamentais. Nesse item analisou-se apenas a existência, ou não, de ponderação pelo magistrado, se houve a indicação do conflito entre os direitos fundamentais e se o magistrado, mesmo que minimamente, aplicou o princípio da proporcionalidade em sua decisão. Investigou-se, portanto, a presença de ponderação entre moradia e propriedade (presente) ou se a decisão apenas indica o direito que prevalecerá (ausente).

Esse critério se demonstrou de difícil verificação nas decisões iniciais, em razão da sucinta fundamentação pelos magistrados, o que poderia levar a uma dupla classificação quando ausente a proporcionalidade: seja por requisito processual, seja por prevalência da moradia. Assim, decidiu-se pela criação de um critério objetivo para a análise da categoria e considerou-se, como “ausente, prevalência moradia”, quando a decisão expressamente trouxe, em sua fundamentação, as palavras “moradia” ou “residência” e suas variações, como residencial, por exemplo. Quando a decisão se restringiu a analisar critérios processuais, como posse velha ou nova, ou, ainda, os requisitos para a tutela de urgência, por exemplo, foram consideradas como “ausente, requisito processual”.

No tocante ao conteúdo das sentenças, repete-se as mesmas observações quanto à análise de conteúdo das decisões iniciais, analisando-as a partir da fundamentação e do dispositivo da sentença. As medidas consideradas preponderantes na sentença são: reintegração de posse pelo poder público; manutenção de posse por particular; inscrição em programa habitacional; concessão em programa habitacional; concessão de uso especial de bem público; regularização fundiária; extinção sem resolução do mérito.

Analisou-se, igualmente às decisões iniciais, a possibilidade de sentença condicionada, o juízo de proporcionalidade e fundamentação na legislação municipal.

A partir do teste feito em 30 processos, percebeu-se a recorrência da citação do julgado exarado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, na Apelação Cível n. 0354617.61.2014.8.09.0051, a fim de fundamentar a decisão concessiva de reintegração de posse ao município de Goiânia. A mera citação do referido julgado, sem qualquer menção ao

direito à moradia no texto da sentença, não foi considerada como proporcionalidade e, a fim de verificar a sua recorrência nas manifestações do Poder Judiciário goiano, criou-se pergunta específica para tanto.

Os critérios da proporcionalidade e fundamentação foram analisados apenas nas decisões que enfrentem o mérito, que analisem o pedido da ação. Assim, as sentenças de extinção do processo sem análise do mérito foram consideradas na presente pesquisa, mas não analisadas sob tais aspectos.

Não havendo colisão entre os direitos fundamentais de propriedade e de moradia, inicialmente, analisou-se o pedido constante na petição inicial do autor, o conteúdo da decisão inicial, o conteúdo da sentença e a fundamentação das decisões nas legislações municipais (ANEXO B).

Entretanto, após a análise de todas as decisões, tornou-se necessária a alteração do formulário teste e a reanálise dos processos em que não foi identificada a colisão entre os direitos fundamentais.

Foi desenvolvido um formulário específico para as referidas ações e, por tal fator, os dados analisados constam em duas planilhas distintas. A fim de identificar a demanda, analisou-se: i) número do processo judicial; ii) autor da ação: município de Goiânia, Ministério Público ou Particular; iii) representação processual dos litigantes: advogado, defensor público ou misto (advogado + defensoria), ou sem assistência; iv) tipo de ação: reintegração/manutenção/imissão de posse, usucapião, tutela de urgência/tutela cautelar, ação declaratória de validade de ato administrativo, outros; v) pedido: concessão de benefício habitacional, revogação de benefício habitacional (município), reintegração/manutenção/imissão de posse, pagamento de indenização, e outros.

No tocante ao conteúdo das decisões iniciais e sentenças dos processos que não apresentaram colisão de direito fundamental, repetem-se as mesmas observações feitas anteriormente, quanto aos critérios e à forma em que foi realizada.

As medidas consideradas preponderantes na decisão inicial foram: inscrição em programa habitacional, concessão do benefício habitacional, desocupação, reintegração/manutenção/imissão de posse (particular), reintegração/manutenção/imissão de posse (município), indeferimento (falta de requisito processual), e outros.

As medidas consideradas preponderantes na sentença foram inscrição em programa habitacional, concessão em programa habitacional, pagamento de indenização, reintegração/manutenção/imissão de posse (particular), reintegração/manutenção/imissão de posse (município), indeferimento manutenção/imissão/reintegração (particular), indeferimento

manutenção/imissão/reintegração (município), extinção sem resolução do mérito, e outros. Igualmente, analisou-se a possibilidade de condicionante nas decisões judiciais e sua fundamentação na legislação municipal.

A segunda indagação foi testada por meio das questões “fundamentação na legislação municipal”. Nesse item, analisou-se se as decisões do magistrado fazem menção à legislação municipal, a fim de se avaliar a utilização da legislação municipal referente à política pública habitacional do município de Goiânia como fundamento para a decisão das ações.

Aqui considerou-se “lei editada pelo Município de Goiânia”, não estando incluídos, portanto, decretos ou outros atos regulamentares, ou, ainda, leis municipais que não tratem de política habitacional.

Ressalta-se a utilização da opção de resposta “outros” nas questões, a fim de garantir a metodicidade da presente pesquisa, permitindo “espaço adequado para a descoberta e consideração de eventos imprevistos” (Yin, 2016, p. 17).

A fim de cumprir com os três princípios epistemológicos fundamentais da análise de conteúdo – replicabilidade, confiabilidade e validade (Sampaio; Lycarião, 2021, p. 29-30) –, têm-se, como Anexos do presente trabalho, as planilhas contendo o número dos processos analisados, com as respostas obtidas e a formatação final do formulário teste, bem com as instruções para as respostas das categorias analisadas, permitindo que ele seja analisado, reaplicado ou melhorado em pesquisas posteriores.

3.2 Discussão e análise dos dados

3.2.1 Perfil das ações

A partir da análise dos dados coletados percebe-se que a maioria das ações relacionadas ao direito à moradia foram propostas pelo município de Goiânia, com o objetivo de retirar os particulares ocupantes de áreas públicas. Foram 57 ações de reintegração de posse, das quais 24 fundamentadas na necessidade de se executar obras públicas, 7 baseadas na necessidade de preservação ambiental, 5 processos relacionados à ocupação indevida de imóveis destinados à política habitacional, 4 ações visando retirar os particulares de área de risco e 17 ações fundamentadas apenas na propriedade da área pública.

Foram 26 ações propostas por particulares: 15 relacionadas à posse (manutenção/reintegração/imissão/tutela de urgência), 7 pedidos de pagamento de indenização

por benfeitorias construídas em área pública, 2 ações de usucapião, 1 visando a concessão de uso de bem público para moradia, 1 solicitando regularização fundiária do imóvel.

O Ministério Público do Estado de Goiás é o autor de 10 ações civis públicas e todas elas visam desocupar áreas pública municipais; 6 ações fundamentam-se na necessidade de preservação ambiental, 1 visa a retirada dos particulares de área de risco e 3 ações baseiam-se apenas na propriedade da área pública.

Em 7 processos as partes não foram assistidas por advogado ou defensor público, em 56 processos o acompanhamento se deu por advogado, em 25 deles a defesa ficou a cargo da Defensoria do Estado de Goiás e, em 5 processos, por se tratar de mais de um particular envolvido na ação, a defesa dos seus interesses aconteceu de forma mista, tanto por advogado quanto por defensor.

A partir da análise dos dados do perfil das demandas relacionadas à moradia e ao município de Goiânia, depreende-se que o Poder Judiciário do Estado de Goiás atua, fortemente, nas ações relacionadas à defesa do patrimônio público municipal, uma vez que tanto as ações propostas pelo município quanto as propostas pelo Ministério Público possuem um único objetivo: o de proteger o domínio municipal sobre a terra.

Mesmo nas ações propostas pelos particulares percebe-se a timidez deles em defender o direito a ter a titularidade do local de moradia, pois, em apenas 6 ações, tal medida foi levada ao Judiciário, sendo 2 ações para declarar a validade de ato administrativo, 1 visando a concessão de uso de bem público para moradia, 1 solicitando regularizações fundiária do imóvel e 2 ações de usucapião.

Não foi identificada ação que questionasse diretamente a política pública desenvolvida pelo município de Goiânia, o que reforça o caráter individualista das demandas levadas ao Poder Judiciário do Estado de Goiás.

Tem-se, portanto, a hipótese de que o discurso do proprietário, tão bem trabalhado por Cortiano Junior (2021) e revisitado na Seção 1 deste trabalho, e o fator bloqueante do estatuto de ilegalidade da ocupação da terra de Santos (1993), são razões que contribuem para o quadro descrito, assim como o fato de serem levadas ao Judiciário, majoritariamente, ações com o discurso de proteção dos bens municipais, que influenciam e limitam a percepção dos magistrados quanto ao problema analisado.

A predominância das ações relacionadas a obras públicas (24 processos) corrobora a tese de Harvey (2014, p. 156) quanto à ligação íntima entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização, caracterizada pela incessante produção de um comum urbano e sua eterna apropriação e destruição por interesses privados.

O segundo maior quantitativo de processos visa a desocupação de áreas públicas municipais pelo simples exercício do direito municipal de desocupar. São 20 ações, 17 propostas pelo Município de Goiânia e 3 pelo Ministério Público Estadual, cujo objetivo é a retirada dos moradores das áreas públicas municipais, baseada, apenas, no argumento da propriedade do bem.

Conforme afirmado por Rodrigues (2023, p. 24-25), o Estado dispõe sobre o uso da propriedade, mas é muito mais significativa a defesa da propriedade do que a limitação ao uso ou o acesso a quem não tem.

Gráfico 2 – Gráfico comparativo entre as fundamentações utilizadas nas ações de reintegração de posse propostas pelo município de Goiânia e pelo Ministério Público do Estado de Goiás



Fonte: dados da pesquisa.

Foram identificados, no total, dezoito processos que fundamentavam o pedido de retirada de moradores das áreas públicas municipais de preservação ambiental, embasados na necessidade de preservar o meio ambiente ou por se tratar de áreas de risco. Tal quantitativo confirma a conexão entre déficit habitacional e a ocupação segregacionista do espaço urbano, feita por Maricato (2003).

Nos termos do artigo 127 da Constituição Federal, compete ao Ministério Público Estadual, dentre outras atribuições, a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Assim, ao analisar as ações propostas pelo MP-GO, percebe-se que o objetivo principal das demandas é desocupar a área pública e, subsidiariamente, requerer a concessão de benefício habitacional para os que nela residem. Ademais, não consta, na amostragem analisada, processo que tenha, como pedido principal, a política habitacional do município de Goiânia, seja com o objetivo de fiscalização, seja para a proteção dos interesses sociais.

Pela análise dos processos, nota-se uma maior coerência no tocante à atuação da Defensoria Pública com a sua função constitucional, que, nos termos do artigo 134 da Constituição Federal, consiste na orientação jurídica, na promoção dos direitos humanos e na defesa dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita aos necessidade.

A DPE-GO atuou em 25 processos, tendo proposto 9 ações. Entretanto, destaca-se a atuação do órgão ao propor demandas coletivas que visam a proteção da moradia de pessoas socialmente vulneráveis. Foram identificadas três ações que visavam impedir a remoção forçada de famílias e buscavam proteger os residentes do Conjunto Vera Cruz 1, da Ocupação Jardim Alphaville e do Parque Amazônia.

3.2.2 Colisão entre direitos fundamentais e aplicação da proporcionalidade

Do total dos 93 processos analisados, 84 processos tiveram decisão inicial analisando tutelas sumárias e 75 contam com sentenças publicadas.

Dentre as decisões iniciais, 45 mantiveram o particular na posse do imóvel e 1 determinou a concessão em programa habitacional como medida imediata. 25 decisões foram no sentido de reintegrar a posse pelo poder público municipal e apenas 8 delas estavam condicionadas a uma medida subsidiária de inscrição em programa habitacional (4), concessão de benefício habitacional (3) ou, ainda, a não demolição da moradia (1).

Treze decisões indeferiram as tutelas de urgência com fundamento em ausência de requisito processual, não garantindo expressamente a manutenção dos particulares nos imóveis, mas tampouco determinaram a sua retirada; assim, o efeito prático das decisões foi a permanência das moradias nas áreas públicas municipais.

Tem-se, portanto, 63 decisões iniciais as quais, em alguma medida, o primeiro grau do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás protegeu o direito à moradia daqueles que residiam em áreas públicas municipais, o que representa 75% das decisões iniciais. Deixou-se de considerar as decisões que determinaram, subsidiariamente, a inscrição em programa habitacional como protetora do direito à moradia, pois tal medida não garante a concessão do benefício habitacional de imediato.

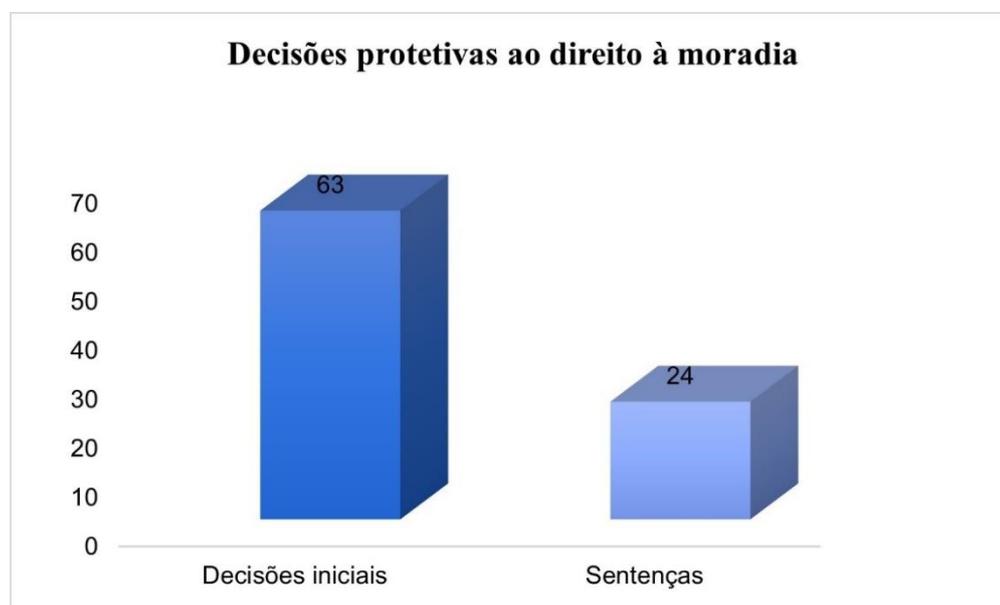
Quanto ao conteúdo das 75 sentenças, 49 delas determinaram a reintegração de posse pelo município de Goiânia, 7 sentenças extinguiram os processos sem a análise do pedido e 4 julgaram improcedentes os pedidos feitos pelos particulares (relacionados à posse e concessão de uso para moradia). Além disso, 15 sentenças deram prevalência: ao direito à moradia ao garantir a posse pelo particular da área pública (5), ao conceder o uso especial do bem público (1), ao declarar usucapião de área doada ao município de Goiânia, mas não registrada (1), a concessão benefício habitacional (1), ao determinar que a desocupação da área pública municipal desse apenas após o pagamento de indenização pelo valor das benfeitorias (7).

A concessão de benefício habitacional, como medida subsidiária da sentença, foi determinada em 9 sentenças e a inscrição em programa habitacional em 2.

Assim, em 24 sentenças, o primeiro grau do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás protegeu, em alguma medida, o direito à moradia daqueles que residiam em áreas públicas municipais, o que representa 32% das sentenças. Deixou-se de considerar as decisões que determinaram, subsidiariamente, a inscrição em programa habitacional como protetoras do direito à moradia, pois tais medidas não garantem a concessão do benefício habitacional de imediato.

Percebe-se, portanto, uma alteração do entendimento dos membros do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás quanto a qual valor deve prevalecer. Para a análise das tutelas sumárias, em uma decisão inicial, os juízes tendem a resguardar o direito fundamental à moradia, entretanto, no julgamento final da primeira fase do processo, o que acaba prevalecendo é a proteção à propriedade. Tal mudança fica ainda mais evidente em formato de gráfico.

Gráfico 3 – Gráfico comparativo entre as decisões iniciais e sentenças protetivas ao direito à moradia



Fonte: dados da pesquisa.

A colisão entre os direitos fundamentais de propriedade e moradia se mostrou presente em 74 dos processos analisados, o que representa 79,56% das demandas. Dentre tais processos, foram publicadas 66 decisões iniciais e 60 sentenças, retirando as sentenças que extinguiram o processo sem análise do mérito, pois tais critérios não foram analisados nesse grupo, tendo sido proferidas 53 sentenças.

O juízo de proporcionalidade esteve presente em 24 decisões iniciais: em 13 prevaleceu a moradia e em 11 prevaleceu a propriedade. Nas sentenças, em 34 houve o juízo de proporcionalidade, em 31 prevaleceu a propriedade e em 3 prevaleceu a moradia.

Assim, em 61 manifestações, 42 decisões iniciais e 19 sentenças, os membros do primeiro grau do Poder Judiciário do Estado de Goiás não utilizaram a técnica da proporcionalidade para solucionar o conflito entre os direitos fundamentais de propriedade e moradia, o que representa 51,26% do total analisado. Em 5 decisões o magistrado indicou o direito à moradia, em 31, a propriedade, e em 25 decisões o fator preponderante foram os requisitos processuais.

Nesse sentido, a fim de responder à primeira indagação da pesquisa, em 51,26% das decisões analisadas os juízes de primeira instância do Poder Judiciário do estado de Goiás apenas indicaram o direito fundamental preponderante que, na maioria dos casos, foi o direito à propriedade.

Gráfico 4 – Gráfico comparativo entre as técnicas utilizadas para solucionar o conflito entre os direitos fundamentais de propriedade e moradia



Fonte: dados da pesquisa.

Acredita-se, mais uma vez, que tal comportamento seja explicado pela unilateralidade da visão apresentada ao Poder Judiciário do Estado de Goiás, pois o maior ator das demandas relativas à moradia é o município de Goiânia, que, ao propor as ações, ressalta a importância da propriedade e da dominialidade pública da área e mascara a ocupação residencial.

3.2.3 Fundamentação das decisões e utilização da legislação municipal

A análise do critério relacionado à segunda indagação da pesquisa, qual seja, a fundamentação das decisões judiciais nas legislações municipais referentes à política pública habitacional, será conjunta, entre as decisões iniciais e sentenças proferidas nos processos com e sem conflito entre moradia e propriedade.

Retomando, 84 processos tiveram decisão inicial e 75 contam com sentenças publicadas. Entretanto, 7 sentenças extinguíram o processo sem julgamento de mérito e não tiveram o critério de fundamentação em legislação municipal avaliado. Assim, tem-se 152 decisões, dentre as quais apenas 11 delas utilizaram a legislação municipal como parte do fundamento, ou seja, as demais 141 decisões, total que engloba as 84 decisões iniciais e 57 sentenças, não utilizaram a legislação municipal como argumento para sua fundamentação.

Gráfico 5 – Gráfico comparativo entre a utilização das leis municipais de política habitacional na fundamentação das decisões judiciais



Fonte: dados da pesquisa.

Durante a realização do pré-teste do formulário, nos 30 processos iniciais, percebeu-se a recorrência da utilização de uma jurisprudência, em específico, do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, para fundamentar a decisão de desocupação de área pública municipal. Segue a ementa:

PODER JUDICIÁRIO Tribunal de Justiça do Estado de Goiás Gabinete do Desembargador Zacarias Neves Coêlho APELAÇÃO CÍVEL N. 0354617.61.2014.8.09.0051 COMARCA DE GOIÂNIA 1os APELANTES: LIGIA FERREIRA PESSOA E OUTROS 2º APELANTE: JOSÉ FRANCISCO DE SOUZA APELADO: MUNICÍPIO DE GOIÂNIA RELATOR: RODRIGO DE SILVEIRA? Juiz Substituto em Segundo Grau. EMENTA: DUPLA APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. OCUPAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA. MERA DETENÇÃO. PEDIDO DE ATRIBUIÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO AO APELO. NÃO CONHECIDO. CERCEAMENTO DE DEFESA. DESNECESSIDADE DE PROVAS. INDENIZAÇÃO POR BENFEITORIAS. IMPOSSIBILIDADE. DIREITO SOCIAL À MORADIA. HONORÁRIOS RECURSAIS. 1. Não merece ser analisado o pedido de atribuição de efeito suspensivo dos apelos, por vício formal. 2. Não há que se falar em cerceamento de defesa, visando comprovar lapso temporal de detenção da área, uma vez que a ocupação irregular de bens públicos são inalienáveis e não estão sujeitos a usucapião. 3. Restando configurada a ocupação indevida de bem público por particular, não há falar em posse, mas mera detenção, de natureza precária, o que afasta, inclusive, o direito de retenção por benfeitorias e o almejado pleito indenizatório sob a alegação de boa-fé. Precedentes do STJ. 4. Muito embora esteja previsto na Constituição Federal o direito social à moradia, tal não pode ser analisado de forma absoluta, haja vista que em se tratando de área pública, não se admite ocupação desprovida da devida autorização pelo ente público. 5. Evidenciada a sucumbência recursal, impende majorar a verba honorária anteriormente fixada, conforme previsão do artigo 85, § 11, do Código de Processo Civil. APELAÇÕES CÍVEIS NÃO CONHECIDAS EM PARTES, E NA PARTE CONHECIDAS DESPROVIDAS (TJGO, PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO - Recursos - Apelação Cível 0354617-61.2014.8.09.0051, Rel. Des(a). RODRIGO DE SILVEIRA, 2ª Câmara Cível, julgado em 24/08/2022, DJe de 24/08/2022).

A referida jurisprudência apareceu em apenas 5 sentenças, o que, pelo quantitativo, não é relevante. Entretanto, ressalta-se que apenas essa parte do conteúdo da sentença se destinava ao direito à moradia.

Partindo do resultado da análise da primeira hipótese, que é a prevalência da propriedade sobre a moradia, a não fundamentação na legislação municipal mostra o distanciamento do Poder Judiciário do Estado de Goiás com a política pública em curso no município de Goiânia e com a solução do problema habitacional.

Somando-se, ainda, o conteúdo do julgado colacionado, depreende-se o contexto de vulnerabilidade em que a moradia é tratada pelo primeiro grau do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. O referido julgado sintetiza, como demonstrado pela presente pesquisa, o pensamento do primeiro grau da justiça estadual goiana, qual seja, quando o direito à moradia estiver em colisão com o direito à propriedade do bem público, a moradia deverá ser restringida para que a propriedade prevaleça.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito fundamental social à moradia, incluído no texto constitucional apenas no ano 2000, por meio da Emenda Constitucional n.º 26, pugna pela sua efetivação em um contexto de disparidade de forças com a propriedade. Este último, formalmente reconhecido desde o século XVIII, encontra-se enraizado nas sociedades capitalistas e, por óbvio, em suas legislações.

O reconhecimento do direito à moradia, juntamente com a necessidade de cumprimento da função social da propriedade, vem forçando uma visão diferenciada do direito à cidade. A política habitacional brasileira, antes limitada à construção de moradias precárias em regiões carentes de infraestrutura, tem evoluído para incluir práticas de regularização fundiária em assentamentos urbanos informais e a concessão de uso de bens públicos para a moradia, permitindo, assim, que as pessoas de menor renda permaneçam nos lugares “escolhidos” para a sua moradia, mesmo que sejam áreas públicas.

Apesar da mudança legislativa perpetrada pela inclusão do direito à moradia e pelo direito à cidade, os dados do déficit habitacional divulgados pela Fundação João Pinheiro indicam haver um longo caminho para a efetivação plena desses direitos.

A análise das demandas levadas ao Poder Judiciário é uma das formas de investigar o conflito social gerado pelo déficit habitacional. Ao examinar as demandas judiciais relacionadas ao direito à moradia no município de Goiânia, esta pesquisa revelou um cenário marcado pela prevalência do direito à propriedade sobre o direito à moradia.

O estudo revelou que o município de Goiânia é o principal demandante no Poder Judiciário para solucionar a colisão entre os direitos de propriedade e de moradia, com a maioria das ações visando desocupar a área pública municipal em razão da necessidade de se realizar obras de infraestrutura no local.

Identificou-se que o Ministério Público do Estado de Goiás também atua na desocupação de áreas públicas municipais, entretanto, a maior parte das ações propostas pelo órgão estadual estão relacionadas à necessidade de preservação ambiental.

A defesa dos particulares era geralmente conduzida por advogados privados, contudo, as três ações com mais destaque na temática habitacional, por serem ações coletivas que visavam impedir a remoção forçada de inúmeras famílias que ocuparam áreas públicas municipais, foram propostas pela Defensoria Pública do Estado de Goiás.

A atuação da primeira instância do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás tem demonstrado uma tendência a privilegiar os interesses do poder público municipal em detrimento dos direitos dos particulares que habitam áreas públicas municipais.

Nas decisões iniciais, a primeira instância do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás garante uma maior proteção ao direito à moradia, refletindo uma sensibilidade à importância desse direito fundamental. No entanto, a análise das sentenças revelou uma mudança de postura, onde o direito à propriedade prevalece sobre o direito à moradia, o que indica uma vulnerabilidade desse direito na fase mais decisiva do processo.

A análise dos dados indicou que os magistrados não aplicam consistentemente o princípio da proporcionalidade ou as legislações municipais para fundamentar as suas decisões, o que se relacionou ao monopólio do discurso pelo município de Goiânia sob a perspectiva da propriedade do bem público.

A pesquisa aponta para a necessidade de uma maior habilitação dos operadores do Direito, incluindo, aqui, os advogados, promotores de justiça, defensores públicos e juízes, quanto ao processo de urbanização, para que eles possam lidar com as complexidades dos conflitos urbanos e aplicar uma visão mais crítica e sensível às questões sociais.

A presente pesquisa contribui para o debate sobre o direito à moradia no Brasil ao evidenciar as fragilidades das demandas judiciais e a não utilização da técnica da ponderação na solução dos conflitos entre direitos fundamentais. Além disso, o trabalho ainda reforça a necessidade de se mudar o discurso dominante no Poder Judiciário, com o fortalecimento da Defensoria Pública do Estado para contrapor o monopólio do discurso da propriedade. Ao destacar a importância da justiça social e da garantia dos direitos humanos, este estudo busca estimular a reflexão e a ação de todos os atores envolvidos na construção de cidades mais justas e equitativas.

Em suma, o estudo revela a complexidade da questão do direito à moradia, evidenciando a necessidade de uma abordagem multidisciplinar e interinstitucional, para garantir a efetivação desse direito fundamental. Os resultados desta pesquisa podem servir como base para futuras investigações, permitindo aprofundar a análise das dinâmicas socioespaciais que moldam o acesso à moradia na cidade. Além disso, as evidências aqui apresentadas podem subsidiar a reformulação de como o Poder Judiciário do Estado de Goiás atua nas demandas relacionadas aos conflitos urbanos, a fim de garantir uma atuação mais consciente na construção de uma cidade mais justa e equitativa e para a solução do déficit habitacional.

Sugere-se, para pesquisas futuras, a expansão do objeto de análise, para identificar como se dá a judicialização do direito à moradia no estado de Goiás. Sugere-se, ainda, a investigação das áreas mais recorrentes de ocupação no município de Goiânia e a sua relação

com as demandas judiciais, bem como a análise da relação das obras de infraestrutura e ações de reintegração de posse.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de Direito Urbanístico**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019.

ARAÚJO, Alexandra Fuchs de. **Políticas públicas, Poder Judiciário e o direito à moradia**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 109-110. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4510>. Acesso em: 18 mar. 2024.

ARRETCHE, Marta Teresa Silva (coord.). **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. Brasília: Ministério das Cidades; CEBRAP/Secretaria Nacional de Habitação, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **Da falta de efetividade à Judicialização excessiva**. Direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para atuação judicial. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/es/estudobarroso.pdf>. Acesso em: 20 maio 2024.

BERNARDI, Jorge Luiz. **Funções sociais da cidade: conceitos e instrumentos**. 2006. 136 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Centro de Ciências Exatas e Tecnologia, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006. Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/cp000951.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, [s.l.], v. 29, n. 127, p. 711-732, 1994. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/41011028>. Acesso em: 21 fev. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília: Presidência da República, [1992]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Brasília: Presidência da República, [2000]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Lei n. 581, de 04 de setembro de 1850. Estabelece medidas para a repressão do tráfico de africanos neste Império. **Diário Oficial do Império do Brasil**, Rio de Janeiro, 1850a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim581.htm. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. **Diário Oficial do Império do Brasil**, Rio de Janeiro, 1850b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. **Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1916]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. **Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964.** Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1964]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14380.htm. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2001]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília: Presidência da República, [2002]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Súmula n. 619. A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias. **Revista de Súmulas do Superior Tribunal de Justiça**, n.º 48, 2021. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/sumstj/article/view/5048/5175>. Acesso em: 4 set. 2024.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A prática espacial urbana como segregação e o “Direito à Cidade” como horizonte utópico. In: CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria; VASCONCELOS, Pedro de Almeida. **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013. p. 95-110.

CAVALCANTI, Bernardo Moraes; CUNHA, Marcus Vinicius Ribeiro. A ordem econômica-constitucional brasileira e a propriedade privada: do liberalismo à função social. **Revista Jurídica Praxis Interdisciplinar**, [s.l.], v. 1, n. 1, 2012. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/praxis/article/view/256>. Acesso em: 28 abr. 2024.

CORTIANO JUNIOR, Eroulths. **O discurso do proprietário e suas rupturas: perspectiva e perspectivas do ensino do direito à propriedade**. 2001. 178 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2001.

COURA, Livia Maria de Souza Almeida; STEPHAN, Ítalo. O paradigma da casa própria e o direito à moradia. **RUA**, Campinas, v. 29, n. 1, p. 133-143, 2023. DOI: <https://doi.org/10.20396/rua.v29i1.8673065>. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rua/article/view/8673065>. Acesso em: 3 set. 2024.

D’ARC BERNARDES, G. O cotidiano dos trabalhadores da construção de Goiânia: o mundo do trabalho e extratrabalho. **Revista UFG**, Goiânia, v. 11, n. 6, p. 37-51, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revistaufg/article/view/48230>. Acesso em: 15 abr. 2024.

FACCHINI, Nicole Mazzoleni. **Direitos fundamentais e proteção da moradia:** harmonização de conflitos à luz do princípio da proporcionalidade. Passo Fundo: Projeto Passo Fundo, 2015.

FACHIN, Luiz Edson. **Teoria crítica do Direito Civil.** Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

FACHIN, Luiz Édson. Terras devolutas e a questão agrária: anotações preliminares para um ensaio. **Revista dos Tribunais**, v. 629, p. 56, março 1988.

FNRU – Fórum Nacional pela Reforma Urbana. **Campanha pela função social da cidade e da propriedade.** Disponível em: <https://funcaosocial.wordpress.com/materiais/>. Acesso em: 20 fev. 2024.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, [s.l.], v. 16, n. 47, p. 342, 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a05.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

GOIÂNIA. **Lei complementar n. 349, de 4 de março de 2022.** Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Goiânia e dá outras providências. Goiânia: Prefeitura de Goiânia, [2022]. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2022/lc_20220304_000000349.pdf. Acesso em: 20 maio 2024.

GOIÂNIA. **Lei orgânica do município de Goiânia atualizada até a emenda à Lei Orgânica do Município n. 83/2023.** Disponível em: https://www.goiania.go.leg.br/leis/legislacao-compilada/pdfs/lei-organica-do-municipio-de-goiania_ate-elom-83.pdf/view. Acesso em: 20 maio 2024.

GUERRA, Guilherme Ribeiro; CRUVINEL, Evelyn de Castro; MACEDO, Murilo Rosa. Déficit habitacional com base nos dados do CadÚnico 2021. **Informe Técnico 10 – IMB – Instituto Mauro Borges**, Goiânia, dez. 2022. Disponível em: https://www.imb.go.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2382:10-deficit-habitacional-com-base-nos-dados-do-cadunico-2021&catid=15&Itemid=191. Acesso em: 20 jun. 2023.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes:** do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LIMA, Alex Felipe Rodrigues *et al.* Perfil dos domicílios sem documento que prove sua propriedade: resultados a partir da PNAD-Contínua. **Informe Técnico 5 – Instituto Mauro Borges**, Goiânia, ano XI, n. 5, set. 2021. Disponível em: <https://goias.gov.br/imb/5-perfil-dos-domicilios-sem-documento-que-prove-sua-propriedade-resultados-a-partir-da-pnad-continua/>. Acesso em: 30 set. 2023.

LOPES, Roberta Castilho Andrade. **A construção do direito à moradia no Brasil:** da formação da norma à judicialização no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. 2014. 227 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

MARCUSE, Peter *et al.* **Searching for the Just City**. 1st ed. [S.l.]: Taylor and Francis, 2009. Available at: <https://www.perlego.com/book/1695516/searching-for-the-just-city-debates-in-urban-theory-and-practice-pdf>. Accessed on: 16 September 2023.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 1997.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, [s.l.], v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9928>. Acesso em: 20 jun. 2023.

MARICATO, Ermínia. **MetrÓpole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Manual de Processo Civil**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MATTOS, Liana Portilho. **Nova ordem jurídico-urbanística**: função social na propriedade na prática dos tribunais. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MINAYO; Maria Cecilia de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos Horizontes para o direito administrativo pelo controle das políticas públicas. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, p. 403-412, out./dez. 2006.

OLIVEIRA, Eliane Alves; COSTA E SILVA, Margot Riemann. O processo de ocupação do solo urbano e a política habitacional em Goiânia/Goiás (1933-2010). **Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, Goiânia, v. 2, n. 1, p. 151-167, 2016. DOI: [10.18224/baru.v2i1.4886](https://doi.org/10.18224/baru.v2i1.4886). Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/4886>. Acesso em: 15 abr. 2024.

OLIVEIRA, Fabiana Luci; SILVA, Virgínia Ferreira da. Processos judiciais como fonte de dados: poder e interpretação. **Sociologias**, [s.l.], v. 7, n. 23, p. 244-259, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/yyLj574RG4Qz6zMXyCSGRCF/?format=pdf>. Acesso em: 4 set. 2024.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal do Direitos Humanos**. [S.l.]: ONU, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 20 maio. 2024.

PANTALEÃO, Sandra Catharinne; VILARINHO, Luana Chaves; MARTINS, Ana Clara Pires. Uma abordagem historiográfica de Goiânia: dinâmicas territoriais e estruturação urbana. *In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO*, VI., 2020, Brasília. **Anais [...]**. Brasília, 2020.

PLANTA POPULAR: Prefeitura de Goiânia oferece projetos de construção de moradias a custo zero para famílias goianienses. **Goiânia Agora**, 25 ago. 2023. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/agora/planta-popular-prefeitura-de-goiania-oferece-projetos-de-construcao-de-moradias-a-custo-zero-para-familias-goianienses>. Acesso em: 20 maio 2024.

PREFEITURA DE GOIÂNIA. **Lei Complementar n.º 368, de 15 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre o Código de Posturas do Município de Goiânia e dá outras providências. Goiânia: Prefeitura de Goiânia, 2023. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2023/lc_20231215_000000368.html. Acesso em: 4 set. 2024.

PREFEITURA DE GOIÂNIA entrega 175 escrituras residenciais a moradores da capital. **Goiânia Agora**, 22 set. 2021. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/agora/prefeitura-de-goiania-entrega-175-escrituras-residenciais-a-moradores-da-capital>. Acesso em: 20 maio 2024.

PREFEITURA DE GOIÂNIA tem mais de 21 mil famílias cadastradas no Programa Moradia Goianiense. **Goiânia Agora**, 9 ago. 2022. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/prefeitura-de-goiania-tem-mais-de-21-mil-familias-cadastradas-no-programa-moradia-goianiense/>. Acesso em: 20 maio 2024.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

RODRIGUES, Arlete Moyses. **Moradia nas cidades brasileiras**. 10. ed., 1. reimpr. São Paulo: Contexto, 2023. p. 11. (Coleção Repensando a Geografia).

ROGÉRIO CRUZ ANUNCIA a construção de 14 mil unidades habitacionais inseridas no Programa Casa da Gente. **Goiânia Agora**, 20 mar. 2023. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/agora/rogerio-cruz-anuncia-construcao-de-14-mil-unidades-habitacionais-inseridas-no-programa-casa-da-gente>. Acesso em: 20 maio 2024.

ROGÉRIO CRUZ entrega escrituras de casas a 500 moradores, e programa de regularização fundiária alcança marca de 3 mil famílias atendidas na atual gestão. **Goiânia Agora**, 5 ago. 2022. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/rogerio-cruz-entrega-escrituras-de-casas-a-500-moradores-e-programa-de-regularizacao-fundiaria-alcanca-marca-de-3-mil-familias-atendidas-na-atual-gestao/>. Acesso em: 20 maio 2024.

ROGÉRIO CRUZ entrega mil escrituras de casas a moradores de cerca de 20 bairros, e programa de regularização fundiária alcança 4,6 mil famílias na atual gestão. **Goiânia Agora**, 7 dez. 2022. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/agora/rogerio-cruz-entrega-mil->

[escrituras-de-casas-a-moradores-de-cerca-de-20-bairros-e-programa-de-regularizacao-fundiaria-alcanca-46-mil-familias-na-atual-gestao](#). Acesso em: 20 mar. 2024.

ROZAS, Luiza Barros. **Direito à moradia**: âmbito, limites e controle no ordenamento jurídico nacional. 2016. 217 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; LYCARIÃO, Diógenes. **Análise de conteúdo categorial**: manual de aplicação. Brasília: Enap, 2021.

SANTOS, Boaventura de Souza. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. *In*: SOUZA Jr., José Geraldo de (org.). **Introdução crítica ao Direito**. Brasília: UnB, 1993. p. 1-12. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2711643&for-ceview=1>. Acesso em: 20 jun. 2023.

SANTOS, Ilana Mara Borges Barreto dos. A cidade em disputa a partir de Lefebvre: um olhar para o município de Goiânia. **Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana**, Curitiba, v. 22, n.º 1, p. 1096-1116, 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do Direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana. Direitos fundamentais e a proibição de retrocesso Social no Direito Constitucional Brasileiro. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, [s.l.], v. 57, p. 237-249, 2006.

SCHMIDT, Benício Viero. A modernização e o planejamento urbano brasileiro no século XIX. **Ensaio FEE**, v. 2, n. 1, 1981. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/84/0>. Acesso em: 2 set. 2024.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Pesquisas em processos judiciais. *In*: MACHADO, Maíra Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 275-320.

STRECK, Lenio. Jurisdição constitucional e hermenêutica: perspectivas e possibilidades de concretização dos direitos fundamentais-sociais no Brasil. **Novos Estudos Jurídicos**, [s.l.], v. 8, n. 2, p. 257-301, 2003.

TAMIETTI, Gabriel. Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de domicílios. **FJP**, 24 de abril de 2024. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios/>. Acesso em: 20 maio 2024.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Conteúdo do provimento definido pela identificação do direito fundamental em debate: uma falsa premissa. **Novos Estudos Jurídicos**, Florianópolis, v. 22, n. 2, p. 777-804, 2017.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1405>. Acesso em: 20 maio 2024.

VIANNA, Hélio. As sesmarias no Brasil. *In: SIMPÓSIO DOS PROFESSORES UNIVERSITÁRIOS DE HISTÓRIA, II.*, 1962, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: Anpuh, 1962.

VILLAÇA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 25, n. 71, p. 37-58, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142011000100004>. Acesso em: 2 set. 2024.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Tradução de Daniel Bueno; revisão técnica de Dirceu da Silva. Porto Alegre: Penso, 2016.

ANEXOS

Anexo A – Tabela de processos com colisão

Cambio de situação	Número do processo judicial	Tipo de Ação	Autor da Ação	Razão do pedido	Representação	Colisão	Conteúdo decisivo litigioso	Condicionante	Juiz de proporcionalidade
	8/2024 7.07.47 028852-52.2007.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Desocupação	Advogado	Sim	Retenção de posse pelo poder público		Presente, prevalência da própria
	8/2024 7.39.09 5491220-46.2020.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Outra pública	Advogado	Sim	Retenção de posse pelo poder público		Ausente, prevalência da própria
	8/2024 8.12.08 530396-94.2020.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Outra pública	Advogado	Sim	Retenção de posse pelo poder público		Ausente, prevalência da própria
	8/2024 8.14.46 042029-51.2018.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Área de preservação ambiental	Sem assistência	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Ausente, requisito processual
	8/2024 8.17.19 538407-51.2023.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Outra pública	Advogado	Sim	Retenção de posse pelo poder público		Ausente, prevalência da própria
	8/2024 8.19.23 5491090-56.2020.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Desocupação	Advogado	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Ausente, requisito processual
	8/2024 17.04.26 0382976-26.2011.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Desocupação	Advogado	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Ausente, requisito processual
	8/2024 17.54.10 0101490-10.2018.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Desocupação	Advogado	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Ausente, requisito processual
	8/2024 17.57.47 0291374-12.2018.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Área de preservação ambiental	Advogado	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Ausente, requisito processual
	8/2024 18.03.50 042490-78.2014.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Área de preservação ambiental	Defensor Público	Sim	Retenção de posse pelo poder público		Ausente, prevalência da própria
	8/2024 18.06.02 530394-34.2020.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Outra pública	Defensor Público	Sim	Retenção de posse pelo poder público	Concessão em programa habitacional	Presente, prevalência da própria
	8/2024 18.09.32 5491103-55.2020.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Outra pública	Advogado	Sim	Retenção de posse pelo poder público		Presente, prevalência da própria
	8/2024 9.31.10 528126-58.2018.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Área de risco	Defensor Público	Sim	Retenção de posse pelo poder público		Ausente, prevalência da própria
	8/2024 9.37.54 0304734-14.2018.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Desocupação	Sem assistência	Sim	Retenção de posse pelo poder público		Presente, prevalência da própria
	8/2024 9.46.42 5492176-48.2017.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Outra pública	Advogado	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Ausente, requisito processual
	8/2024 9.50.44 0364650-51.2014.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Façoaneiro a portica habitacional	Advogado	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Presente, prevalência da morad
	8/2024 9.56.37 5574871-10.2018.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Outra pública	Defensor Público	Sim	Retenção de posse pelo poder público	Inscrição em programa habitacional	Presente, prevalência da própria
	8/2024 10.09.00 530399-93.2020.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Outra pública	Advogado	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Presente, prevalência da morad
	8/2024 11.27.57 056284-97.2009.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Desocupação	Advogado	Sim	Retenção de posse pelo poder público		Presente, prevalência da própria
	8/2024 13.31.29 0390127-38.2014.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Área de preservação ambiental	Sem assistência	Sim	Retenção de posse pelo poder público		Ausente, prevalência da própria
	8/2024 13.36.31 548296-54.2020.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Outra pública	Defensor Público	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Presente, prevalência da própria
	8/2024 14.03.07 5490537-09.2020.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Outra pública	Sem assistência	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Ausente, prevalência da morad
	8/2024 14.03.14 5490591-13.2017.8.09.0051	Ação Civil Pública	Ministério Público	Área de risco	Defensor Público	Sim	Retenção de posse pelo poder público	Concessão em programa habitacional	Ausente, prevalência da própria
	8/2024 14.03.54 0200591-160.2008.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Desocupação	Advogado	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Ausente, prevalência da morad
	8/2024 14.46.35 527799-86.2018.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Área de risco	Sem assistência	Sim	Retenção de posse pelo poder público		Ausente, prevalência da própria
	8/2024 14.57.01 0602839-79.2008.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Desocupação	Defensor Público	Sim	Retenção de posse pelo poder público		Ausente, prevalência da própria
	8/2024 14.59.47 0390126-58.2014.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Área de preservação ambiental	Advogado	Sim	Retenção de posse pelo poder público		Ausente, prevalência da própria
	8/2024 15.04.53 5276323-65.2018.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Área de risco	Sem assistência	Sim	Retenção de posse pelo poder público		Ausente, prevalência da morad
	8/2024 16.18.27 0501780-20.2020.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Desocupação	Advogado	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Ausente, prevalência da morad
	8/2024 16.33.11 5696534-18.2022.8.09.0051	Regularização Fundiária	Particular		Defensor Público	Sim	Indefernimento, ausência dos requisitos processuais		Ausente, requisito processual
	8/2024 16.43.26 5498412-68.2020.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Outra pública	Advogado	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Presente, prevalência da morad
	8/2024 17.03.31 0207643-75.2018.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Desocupação	Advogado	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Ausente, prevalência da morad
	8/2024 17.28.31 0390122-16.2014.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Área de preservação ambiental	Advogado	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Ausente, prevalência da morad
	8/2024 17.31.21 5370464-37.2022.8.09.0051	Tutela de Urgência	Particular		Defensor Público	Sim	Indefernimento, ausência dos requisitos processuais		Ausente, requisito processual
	8/2024 17.36.57 5491179-94.2020.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Outra pública	Advogado	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Presente, prevalência da morad
	8/2024 17.46.07 0360964-13.2014.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Desocupação	Advogado	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Ausente, prevalência da morad
	8/2024 18.01.39 5490974-10.2018.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Desocupação	Advogado	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Ausente, requisito processual
	8/2024 18.02.40 5150738-56.2018.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Desocupação	Advogado	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Ausente, requisito processual
	8/2024 18.34.39 5345511-16.2017.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Outra pública	Advogado	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Presente, prevalência da morad
	8/2024 18.40.34 5491070-54.2020.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Outra pública	Advogado	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Presente, prevalência da morad
	8/2024 9.43.54 0390126-53.2014.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Área de preservação ambiental	Sem assistência	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Ausente, prevalência da morad
	8/2024 9.51.19 042204-29.2014.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Desocupação	Sem assistência	Sim	Retenção de posse pelo poder público		Ausente, requisito processual
	8/2024 10.05.56 5303904-32.2020.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Outra pública	Advogado	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Ausente, requisito processual
	8/2024 10.17.45 5572378-60.2018.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Outra pública	Defensor Público	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Ausente, requisito processual
	8/2024 10.22.38 5203413-74.2017.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Desocupação	Defensor Público	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Ausente, requisito processual
	8/2024 10.27.04 5642867-54.2021.8.09.0051	Manutenção de posse	Particular		Defensor Público	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Ausente, requisito processual
	8/2024 10.28.59 5572447-92.2018.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Outra pública	Defensor Público	Sim	Retenção de posse pelo poder público	Inscrição em programa habitacional	Presente, prevalência da própria
	8/2024 10.30.41 0203026-71.2018.8.09.0051	Manutenção de posse	Particular		Advogado	Sim	Indefernimento, ausência dos requisitos processuais		Ausente, requisito processual
	8/2024 11.05.47 5431836-93.2020.8.09.0051	Manutenção de posse	Particular		Advogado	Sim	Retenção de posse pelo poder público	Não demolição da moradia	Presente, prevalência da própria
	8/2024 11.09.59 5281626-60.2018.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Área de risco	Defensor Público	Sim	Retenção de posse pelo poder público		Presente, prevalência da própria
	8/2024 12.00.50 0047859-80.2014.8.09.0051	Ação Civil Pública	Ministério Público	Desocupação	Mista Advogado + def	Sim	Indefernimento, ausência dos requisitos processuais		Ausente, requisito processual
	8/2024 15.16.52 5142387-11.2018.8.09.0051	Ação Civil Pública	Ministério Público	Desocupação	Defensor Público	Sim	Indefernimento, ausência dos requisitos processuais		Ausente, requisito processual
	8/2024 15.26.38 0263875-13.2011.8.09.0051	Ação Civil Pública	Ministério Público	Área de preservação ambiental	Mista Advogado + def	Sim	Indefernimento, ausência dos requisitos processuais		Ausente, requisito processual
	8/2024 6.26.43 0483558-13.2011.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Desocupação	Advogado	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Ausente, requisito processual
	8/2024 6.46.07 049225-17.2008.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Desocupação	Advogado	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Ausente, requisito processual
	8/2024 6.56.16 5303871-47.2009.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Outra pública	Advogado	Sim	Indefernimento, ausência dos requisitos processuais		Ausente, requisito processual
	8/2024 7.11.19 523887-22.2023.8.09.0051	Manutenção de posse	Particular		Advogado	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Presente, prevalência da morad
	8/2024 7.48.63 5490903-19.2018.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Outra pública	Defensor Público	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Ausente, requisito processual
	8/2024 9.46.12 5345528-06.2017.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Outra pública	Advogado	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Ausente, requisito processual
	8/2024 9.54.07 0271445-05.2018.8.09.0051	Concessão de uso de bem particular	Particular	Área de preservação ambiental	Advogado	Sim	Indefernimento, ausência dos requisitos processuais	Inscrição em programa habitacional	Presente, prevalência da própria
	8/2024 15.32.33 0204383-30.2018.8.09.0051	Ação Civil Pública	Ministério Público	Área de preservação ambiental	Mista Advogado + def	Sim	Indefernimento, ausência dos requisitos processuais		Presente, prevalência da morad
	8/2024 16.57.41 5416982-51.2023.8.09.0051	Tutela de Urgência	Particular		Defensor Público	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Presente, prevalência da morad
	8/2024 17.03.20 5169553-31.2020.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Outra pública	Advogado	Sim	Retenção de posse pelo poder público	Concessão em programa habitacional	Presente, prevalência da própria
	8/2024 17.11.40 032024-15.2018.8.09.0051	Ação Civil Pública	Município de Goiânia	Desocupação	Sem assistência	Sim	Indefernimento, ausência dos requisitos processuais		Ausente, requisito processual
	8/2024 8.06.20 5456388-78.2023.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Outra pública	Advogado	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Presente, prevalência da morad
	8/2024 9.00.40 5490434-02.2020.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Outra pública	Defensor Público	Sim	Retenção de posse pelo poder público	Inscrição em programa habitacional	Ausente, prevalência da própria
	8/2024 9.29.43 0122933-51.2004.8.09.0051	Usucapião	Particular		Advogado	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Presente, prevalência da morad
	8/2024 9.58.04 5331822-63.2020.8.09.0051	Tutela de Urgência	Particular		Defensor Público	Sim	Indefernimento, ausência dos requisitos processuais		Ausente, requisito processual
	8/2024 16.36.35 0204320-02.2018.8.09.0051	Ação Civil Pública	Ministério Público	Área de preservação ambiental	Defensor Público + def	Sim	Indefernimento, ausência dos requisitos processuais		Presente, prevalência da morad
	8/2024 16.17.21 0228538-69.2014.8.09.0051	Ação Civil Pública	Ministério Público	Área de preservação ambiental	Defensor Público	Sim	Indefernimento, ausência dos requisitos processuais		Presente, prevalência da morad
	8/2024 16.37.59 5544920-05.2018.8.09.0051	Ação Civil Pública	Ministério Público	Área de preservação ambiental	Mista Advogado + def	Sim	Indefernimento, ausência dos requisitos processuais		Presente, prevalência da morad
	8/2024 16.45.59 5112865-37.2018.8.09.0051	Ação Civil Pública	Ministério Público	Área de preservação ambiental	Advogado	Sim	Indefernimento, ausência dos requisitos processuais		Presente, prevalência da morad
	8/2024 16.16.52 0180399-10.2014.8.09.0051	Retenção de Posse	Município de Goiânia	Desocupação	Advogado	Sim	Retenção de posse pelo poder público		Ausente, requisito processual
	8/2024 12.45.38 5180995-55.2020.8.09.0051	Usucapião	Particular		Advogado	Sim	Manutenção da posse pelo particular		Ausente, requisito processual

Anexo B – Tabela de processos sem colisão

Carimbo de data/hora	Número do processo judicial	Autor da Ação	Tipo de Ação
8/16/2024 8:35:57	5251789-57.2018.8.09.0051	Particular	Reintegração/manutenção/imissão de posse
8/16/2024 8:37:13	5029014-95.2019.8.09.0051	Particular	Reintegração/manutenção/imissão de posse
8/16/2024 8:38:23	5553993-59.2022.8.09.0051	Município de Goiânia	Reintegração/manutenção/imissão de posse
8/16/2024 8:39:13	5314553-79.2018.8.09.0051	Particular	Reintegração/manutenção/imissão de posse
8/16/2024 8:40:14	5710933-52.2022.8.09.0051	Município de Goiânia	Reintegração/manutenção/imissão de posse
8/16/2024 8:48:28	5079510-36.2016.8.09.0051	Particular	Reintegração/manutenção/imissão de posse
8/16/2024 8:50:54	5021504-26.2022.8.09.0051	Município de Goiânia	Reintegração/manutenção/imissão de posse
8/16/2024 8:54:37	5600209-15.2021.8.09.0051	Particular	Reintegração/manutenção/imissão de posse
8/16/2024 9:02:40	5273745-66.2017.8.09.0051	Particular	Reintegração/manutenção/imissão de posse
8/16/2024 9:06:30	5489114-82.2018.8.09.0051	Particular	Ação declaratória de validade de ato administrativo
8/16/2024 9:10:05	5450894-78.2019.8.09.0051	Particular	Tutela de Urgência/Tutela Cautelar
8/16/2024 9:12:52	5097882-28.2019.8.09.0051	Particular	Tutela de Urgência/Tutela Cautelar
8/16/2024 9:15:46	5450747-52.2019.8.09.0051	Particular	Tutela de Urgência/Tutela Cautelar
8/16/2024 9:18:49	5534964-86.2023.8.09.0051	Particular	Ação declaratória de validade de ato administrativo
8/16/2024 9:22:31	0241835-87.2009.8.09.0051	Município de Goiânia	Reintegração/manutenção/imissão de posse
8/16/2024 9:25:11	5107161-38.2019.8.09.0051	Particular	Tutela de Urgência/Tutela Cautelar
8/16/2024 9:38:58	5112431-43.2019.8.09.0051	Particular	Tutela de Urgência/Tutela Cautelar
8/16/2024 9:40:54	5110338-10.2019.8.09.0051	Particular	Tutela de Urgência/Tutela Cautelar
8/16/2024 9:42:38	5110351-09.2019.8.09.0051	Particular	Tutela de Urgência/Tutela Cautelar

Pedido	Representação	Decisão inicial
Reintegração/manutenção/imissão de posse	Defensor Público	Indeferimento (falta de requisito processual)
Reintegração/manutenção/imissão de posse	Advogado	Reintegração/manutenção/imissão de posse (particular)
Revogação de benefício habitacional (Município)	Advogado	Indeferimento (falta de requisito processual)
Reintegração/manutenção/imissão de posse	Defensor Público	Indeferimento (falta de requisito processual)
Revogação de benefício habitacional (Município)	Advogado	Indeferimento (falta de requisito processual)
Reintegração/manutenção/imissão de posse	Advogado	Indeferimento (falta de requisito processual)
Reintegração/manutenção/imissão de posse	Defensor Público	Reintegração/manutenção/imissão de posse (particular)
Reintegração/manutenção/imissão de posse	Advogado	Reintegração/manutenção/imissão de posse (particular)
Reintegração/manutenção/imissão de posse	Defensor Público	Reintegração/manutenção/imissão de posse (particular)
Pagamento de indenização	Advogado	Reintegração/manutenção/imissão de posse (particular)
Pagamento de indenização	Advogado	Reintegração/manutenção/imissão de posse (particular)
Pagamento de indenização	Advogado	Reintegração/manutenção/imissão de posse (particular)
Reintegração/manutenção/imissão de posse	Defensor Público	Reintegração/manutenção/imissão de posse (particular)
Reintegração/manutenção/imissão de posse	Advogado	Reintegração/manutenção/imissão de posse (Município)
Pagamento de indenização	Advogado	Reintegração/manutenção/imissão de posse (particular)
Pagamento de indenização	Advogado	Reintegração/manutenção/imissão de posse (particular)
Pagamento de indenização	Advogado	Reintegração/manutenção/imissão de posse (particular)
Pagamento de indenização	Advogado	Reintegração/manutenção/imissão de posse (particular)

Condicionante decisão inicial	Fundamentação	Conteúdo sentença	Condicionante sentença	Fundamentação
	Ausente	Reintegração/manutenção/imissão de posse (particular)		Ausente
	Ausente	Indeferimento manutenção/imissão/reintegração (particular)		Presente
	Ausente		Indeferimento manutenção/imissão/reintegração (particular)	Ausente
	Ausente		Indeferimento manutenção/imissão/reintegração (particular)	Presente
	Ausente		Reintegração/manutenção/imissão de posse (particular)	Presente
	Ausente		Reintegração/manutenção/imissão de posse (particular)	Presente
	Ausente		Reintegração/manutenção/imissão de posse (particular)	Presente
Pagamento de indenização	Ausente	Pagamento de indenização		Ausente
Pagamento de indenização	Ausente	Pagamento de indenização		Ausente
Pagamento de indenização	Ausente	Pagamento de indenização		Ausente
	Ausente		Reintegração/manutenção/imissão de posse (Município)	Ausente
Pagamento de indenização	Ausente	Pagamento de indenização		Ausente
Pagamento de indenização	Ausente	Pagamento de indenização		Ausente
Pagamento de indenização	Ausente	Pagamento de indenização		Ausente
Pagamento de indenização	Ausente	Pagamento de indenização		Ausente

Anexo C – Versão final – formulários Google

19/08/2024, 18:20

A VULNERABILIDADE DO DIREIRO À MORADIA NAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE GOIÁS

A VULNERABILIDADE DO DIREIRO À MORADIA NAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE GOIÁS

Versão final do formulário aplicado na pesquisa desenvolvida na dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* Mestrado Acadêmico em Desenvolvimento e Planejamento Territorial – MDPT da Pontifícia Universidade Católica de Goiás-PUC-Goiás, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial.

** Indica uma pergunta obrigatória*

1. Número do processo judicial *

Por favor, incluir o número do processo judicial a ser analisado

2. Tipo de Ação *

Por favor, incluir o tipo de ação a ser analisada de acordo com a nomenclatura utilizada pelo autor em sua petição inicial. Selecionar a opção que mais se parecer com a nomenclatura dada pelo autor.

Marcar apenas uma oval.

- Reintegração de Posse
- Manutenção de posse
- Imissão de posse
- Usucapião
- Tutela de Urgência/Tutela Cautelar
- Regularização Fundiária
- Concessão de uso de bem público
- Ação Civil Pública
- Ação declaratória de validade de ato administrativo
- Outro: _____

3. Autor da Ação *

Por favor, indicar quem deu início ao processo judicial.

Marcar apenas uma oval.

- Município de Goiânia
- Ministério Público
- Particular

4. Razão do pedido de reintegração

Por favor, nas ações em que o autor for o Município de Goiânia ou Ministério Público do Estado de Goiás, e que envolverem desocupação de área pública, verificar se o pedido contido na petição inicial está fundamentado na realização de obra pública, se trata de área de preservação ambiental ou área de risco, ou, ainda nenhuma das opções (desocupação).

Marcar apenas uma oval.

- Obra pública
- Área de preservação ambiental
- Área de risco
- Relacionado a política habitacional
- Desocupação

5. Representação processual dos litigantes *

Por favor, verificar quem representou os particulares em sua primeira manifestação judicial. Havendo mais de um particular, se a representação de um se deu por advogado e outro por defensor, marcar a opção "mista".

Marcar apenas uma oval.

- Advogado
- Defensor Público
- Mista (Advogado + defensoria)
- Sem assistência

6. Colisão entre moradia e propriedade *

Por favor, analisar se na petição inicial constam a palavra "propriedade" e se o imóvel estava sendo utilizado para "moradia". A palavra moradia pode não estar expressa no texto da petição inicial, principalmente quando se tratar de ação proposta pelo Município de Goiânia. Nesse caso será necessário analisar os documentos que instruem o processo a fim de verificar se o imóvel destinava-se a uso residencial. Presentes os dois elementos, deve-se marcar "sim", ausente um elemento deve-se marcar "não".

Marcar apenas uma oval.

- Sim *Pular para a pergunta 7*
 Não *Pular para a pergunta 14*

Com colisão entre propriedade e moradia

7. Conteúdo da decisão inicial

Por favor, analisar a primeira decisão de mérito dada pelo juiz nos autos processuais e identificar a medida preponderante por ele determinada. Havendo dúvida quanto a medida preponderante a ser considerada, deve-se optar pela medida principal da decisão, mesmo que ela esteja condicionada a uma segunda medida.
ATENÇÃO! Para as ações de reintegração de posse propostas pelo Município de Goiânia, adotar-se-á apenas as respostas: manutenção de posse por particular e reintegração de posse pelo poder público

Marcar apenas uma oval.

- Reintegração de posse pelo poder público
 Manutenção da posse pelo particular
 Inscrição em programa habitacional
 Concessão em programa habitacional
 Indeferimento, ausência dos requisitos processuais
 Outro: _____

19/08/2024, 18:20

A VULNERABILIDADE DO DIREITO À MORADIA NAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE GOIÁS

8. Condicionante da decisão inicial

Por favor, informar caso haja condicionante para a concessão da medida judicial

Marcar apenas uma oval.

- Inscrição em programa habitacional
- Concessão em programa habitacional
- Outro: _____

9. Juízo de proporcionalidade

Por favor, verificar na fundamentação da decisão inicial a existência, ou não, de ponderação pelo magistrado. Se houve a indicação do conflito entre os direitos fundamentais e se o magistrado, mesmo que minimamente, aplicou o princípio da proporcionalidade em sua decisão. Deverá ser analisado a presença de ponderação entre moradia e propriedade (presente) ou se a decisão apenas indica o direito que irá prevalecer (ausente).

ATENÇÃO! Será considerado como "ausente, prevalência moradia" quando a decisão expressamente trazer em sua fundamentação as palavras "moradia" ou "residência" (e suas variações). Quando a decisão se restringir a analisar critérios processuais, como posse velha ou nova, ou ainda, os requisitos para tutela de urgência, por exemplo, será considerado como "ausente, requisito processual".

Marcar apenas uma oval.

- Presente, prevalência da moradia
- Presente, prevalência da propriedade
- Ausente, prevalência da moradia
- Ausente, prevalência da propriedade *Pular para a pergunta 13*
- Ausente, requisito processual

10. Fundamentação na legislação municipal

Por favor, verificar na fundamentação da decisão inicial a menção (presente) ou não (ausente) de legislação promulgada pelo Município de Goiânia.

Marcar apenas uma oval.

- Presente
- Ausente

11. Conteúdo da sentença

Por favor, analisar a sentença exarada pelo juiz, antes do recurso de embargos de declaração, e identificar a medida preponderante por ele determinada. Havendo dúvida quanto a medida preponderante a ser considerada, deve-se optar pela medida principal da decisão, mesmo que ela esteja condicionada a uma segunda medida.

Marcar apenas uma oval.

- Reintegração de posse pelo poder público
- Manutenção da posse pelo particular
- Inscrição em programa habitacional
- Concessão em programa habitacional
- Concessão de uso especial de bem público
- Regularização Fundiária
- Extinção sem resolução do mérito
- Outro: _____

12. Condicionante da sentença

Por favor, informar caso haja condicionante para a concessão da medida judicial

Marcar apenas uma oval.

- Inscrição em programa habitacional
- Concessão em programa habitacional
- Outro: _____

Utilização da jurisprudência

PODER JUDICIÁRIO Tribunal de Justiça do Estado de Goiás Gabinete do Desembargador Zacarias Neves Coêlho APELAÇÃO CÍVEL N. 0354617.61.2014.8.09.0051 COMARCA DE GOIÂNIA 1os APELANTES: LIGIA FERREIRA PESSOA E OUTROS 2º APELANTE : JOSÉ FRANCISCO DE SOUZA APELADO : MUNICÍPIO DE GOIÂNIA RELATOR : RODRIGO DE SILVEIRA ? Juiz Substituto em Segundo Grau EMENTA: DUPLA APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. OCUPAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA. MERA DETENÇÃO. PEDIDO DE ATRIBUIÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO AO APELO. NÃO CONHECIDO. CERCEAMENTO DE DEFESA. DESNECESSIDADE DE PROVAS. INDENIZAÇÃO POR BENFEITORIAS. IMPOSSIBILIDADE. DIREITO SOCIAL À MORADIA. HONORÁRIOS RECURSAIS. 1. Não merece ser analisado o pedido de atribuição de efeito suspensivo dos apelos, por vício formal. 2. Não há que se falar em cerceamento de defesa, visando comprovar lapso temporal de detenção da área, uma vez que a ocupação irregular de bens públicos são inalienáveis e não estão sujeitos a usucapião. 3. Restando configurada a ocupação indevida de bem público por particular, não há falar em posse, mas mera detenção, de natureza precária, o que afasta, inclusive, o direito de retenção por benfeitorias e o almejado pleito indenizatório sob a alegação de boa-fé. Precedentes do STJ. 4. Muito embora esteja previsto na Constituição Federal o direito social à moradia, tal não pode ser analisado de forma absoluta, haja vista que em se tratando de área pública, não se admite ocupação desprovida da devida autorização pelo ente público. 5. Evidenciada a sucumbência recursal, impende majorar a verba honorária anteriormente fixada, conforme previsão do artigo 85, § 11, do Código de Processo Civil. APELAÇÕES CÍVEIS NÃO CONHECIDAS EM PARTES, E NA PARTE CONHECIDAS DESPROVIDAS. (TJGO, PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Recursos -> Apelação Cível 0354617-61.2014.8.09.0051, Rel. Des(a). RODRIGO DE SILVEIRA, 2ª Câmara Cível, julgado em 24/08/2022, DJe de 24/08/2022)

13. Utilização da jurisprudência

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

Sem colisão entre propriedade e moradia

19/08/2024, 18:20

A VULNERABILIDADE DO DIREITO À MORADIA NAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE GOIÁS

14. Pedido *

Por favor, indicar o pedido constante na petição inicial do autor.

Marcar apenas uma oval.

- Concessão de benefício habitacional
- Revogação de benefício habitacional (Município)
- Reintegração/manutenção/imissão de posse
- Pagamento de indenização
- Outro: _____

15. Decisão inicial

Por favor, analisar a primeira decisão de mérito dada pelo juiz nos autos processuais e identificar a medida preponderante por ele determinada. Havendo dúvida quanto a medida preponderante a ser considerada, deve-se optar pela medida principal da decisão, mesmo que ela esteja condicionada a uma segunda medida.

Marcar apenas uma oval.

- Inscrição em programa habitacional
- Concessão do benefício habitacional
- Desocupação
- Reintegração/manutenção/imissão de posse (particular)
- Reintegração/manutenção/imissão de posse (Município)
- Indeferimento (falta de requisito processual)
- Outro: _____

16. Condicionante da decisão inicial

Por favor, informar caso haja condicionante para a concessão da medida judicial

Marcar apenas uma oval.

- Inscrição em programa habitacional
- Concessão em programa habitacional
- Outro: _____

19/08/2024, 18:20

A VULNERABILIDADE DO DIREIRO À MORADIA NAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE GOIÁS

17. Fundamentação na legislação municipal

Por favor, verificar na fundamentação da decisão inicial a menção (presente) ou não (ausente) de legislação promulgada pelo Município de Goiânia.

Marcar apenas uma oval.

Presente

Ausente

18. Conteúdo da sentença

Por favor, analisar a sentença exarada pelo juiz, antes do recurso de embargos de declaração, e identificar a medida preponderante por ele determinada. Havendo dúvida quanto a medida preponderante a ser considerada, deve-se optar pela medida principal da decisão, mesmo que ela esteja condicionada a uma segunda medida.

Marcar apenas uma oval.

Inscrição em programa habitacional

Concessão em programa habitacional

Pagamento de indenização

Reintegração/manutenção/imissão de posse (particular)

Reintegração/manutenção/imissão de posse (Município)

Indeferimento manutenção/imissão/reintegração (particular)

Indeferimento manutenção/imissão/reintegração (Município)

Extinção sem resolução do mérito

Outro: _____

19. Condicionante da sentença

Por favor, informar caso haja condicionante para a concessão da medida judicial

Marcar apenas uma oval.

Inscrição em programa habitacional

Concessão em programa habitacional

Outro: _____

20. Fundamentação na legislação municipal

Por favor, verificar na fundamentação da decisão inicial a menção (presente) ou não (ausente) de legislação promulgada pelo Município de Goiânia.

Marcar apenas uma oval.

Presente

Ausente

21. Juízo de proporcionalidade

Por favor, verificar na fundamentação da sentença exarada pelo juiz, antes do recurso de embargos de declaração, a existência, ou não, de ponderação pelo magistrado. Se houve a indicação do conflito entre os direitos fundamentais e se o magistrado, mesmo que minimamente, aplicou o princípio da proporcionalidade em sua decisão. Deverá ser analisado a presença de ponderação entre moradia e propriedade (presente) ou se a decisão apenas indica o direito que irá prevalecer (ausente).

ATENÇÃO! Será considerado como "ausente, prevalência moradia" quando a decisão expressamente trazer em sua fundamentação as palavras "moradia" ou "residência" (e suas variações). Quando a decisão se restringir a analisar critérios processuais, como posse velha ou nova, ou ainda, os requisitos para tutela de urgência, por exemplo, será considerado como "ausente, requisito processual".

Marcar apenas uma oval.

Presente, prevalência da moradia

Presente, prevalência da propriedade

Ausente, prevalência da moradia

Ausente, prevalência da propriedade

Ausente, requisito processual

22. Fundamentação na legislação municipal

Por favor, verificar na fundamentação da decisão inicial a menção (presente) ou não (ausente) de legislação promulgada pelo Município de Goiânia.

Marcar apenas uma oval.

Presente

Ausente

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Google Formulários