



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E
DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA

SILVIA GOMES NORONHA

**MANUAL DE PRÁTICAS PARA ATUAÇÃO DA DEFENSORIA
PÚBLICA EM CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS**

BELÉM-PA

2024

SILVIA GOMES NORONHA

**MANUAL DE PRÁTICAS PARA ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA EM
CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS**

Produto de intervenção apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará como requisito parcial para obtenção do título de mestrado em Direito.

Área de concentração: Direito ao desenvolvimento, negócios público-privados e políticas públicas.

Linha de pesquisa: Desenvolvimento e políticas públicas

Orientadora: Luly Rodrigues da Cunha Fischer

BELÉM-PA

2024

ABREVIATURAS

AC – Apelação Cível

ACP – Ação Civil Pública

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AgInt – Agravo Interno

AgRg – Agravo Regimental

AI – Agravo de Instrumento

Art. – Artigo

ATHIS - Assistência Técnica de Interesse Social

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CCF – Comissão de Conflitos Fundiários

CC – Código Civil

CDESC – Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

CDRU – Concessão de Direito Real de Uso

CF – Constituição Federal

CNDH – Conselho Nacional de Direitos Humanos

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

CPC – Código de Processo Civil

CRI – Cartório de Registro de Imóveis

CTM - Cadastro Técnico Multifinalitário

CUEM – Concessão de Uso Especial para fins de Moradia

DP – Defensoria Pública

DPPA – Defensoria Pública do Estado do Pará

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

EC – Emenda Constitucional

EDcl – Embargos de Declaração

FJP – Fundação João Pinheiro

GT – Grupo de Trabalho

GTRFDM – Grupo de Trabalho de Regularização Fundiária e Direito à Moradia

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IN – Instrução Normativa

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INSPER – Instituto de Ensino e Pesquisa
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
MASA – Melhor Alternativa Sem Acordo
MP – Ministério Público
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PIDESC – Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PJE – Processo Judicial Eletrônico
RCNUI – Relatório de Caracterização de Núcleo Urbano Informal
Rel - Reclamação
REsp – Recurso Especial
REURB – Regularização Fundiária Urbana
REURB-S – Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
SEFIN – Secretaria Municipal de Finanças
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TJAL – Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas
TJDF – Tribunal de Justiça do Distrito Federal
TJMG – Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais
TJPA – Tribunal de Justiça do Estado do Pará
TJPR – Tribunal de Justiça do Estado do Paraná
TJRJ – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
TJRS – Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
TJSP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
UFPA – Universidade Federal do Pará
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social
ZOPA – Zona de Possível Acordo

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	08	
SEÇÃO 01 – PRESSUPOSTOS TEÓRICOS, NORMATIVOS E JURISPRUDENCIAIS		
CAPÍTULO 1 – CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS E PERIURBANOS NA AMAZÔNIA		11
1.1 Contextualização	11	
1.2 O direito à moradia adequada, o processo estrutural e a Defensoria Pública	14	
1.3 A vulnerabilidade e os povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais	17	
CAPÍTULO 2 – MARCOS DA ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DA DEFENSORIA PÚBLICA NO TRATAMENTO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS E PERIURBANOS ...		20
2.1 Marcos normativos	20	
2.1.1 Internacionais	20	
2.1.2 Nacionais	21	
2.2. Marcos sobre remoções forçadas	24	
2.2.1 Internacionais	25	
2.2.2 Nacionais	25	
2.3 Marco da ADPF 828-DF	27	
2.3.1 Normativas	28	
2.3.2 Visita técnica	30	
2.3.3 Mediação e conciliação	31	
2.3.4 Cumprimento de ordens de reintegração de posse	32	
CAPÍTULO 3 – ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NO ÂMBITO EXTRAJUDICIAL E JUDICIAL PARA RESGUARDAR O DIREITO À MORADIA EM SITUAÇÕES DE INSEGURANÇA NA POSSE		34
3.1 Atuação extrajudicial	34	
3.1.1 Apoio à comunidade	35	
3.1.2 Educação em direitos	36	
3.1.3 Pedidos de REURB	37	
3.1.4 Articulação interinstitucional	39	

3.1.4.1 Parcerias e convênios	40
3.1.4.2 Instrumentos de atuação extrajudicial	41
3.1.4.3 Atuação conjunta	41
3.1.5 Meios adequados de tratamentos de conflitos	42
3.1.6 Remoções administrativas	44
3.2 Atuação judicial: discussões e teses relevantes	46
3.2.1 Tutela de urgência: posse velha e audiência de mediação	47
3.2.2 Preliminares	48
3.2.2.1 Inobservância do procedimento citatório complexo das ações possessórias	48
3.2.2.2 Ausência de intimação da Defensoria Pública e do Ministério Público	49
3.2.2.3 Inobservância do regime das ações possessórias nas ações petições	49
3.2.2.4 Ausência de interesse processual pela inexistência de posse	50
3.2.2.5 Ausência de delimitação da área que se pretende reintegrar	50
3.2.3 Questão prejudicial: prescrição intercorrente	51
3.2.4 Mérito	51
3.2.4.1 Função social da propriedade e direito à moradia adequada	52
3.2.4.2 Estudo da cadeia dominial	54
3.2.4.3 Presunção de abandono pela existência de débitos fiscais	55
3.2.4.4 Usucapião como matéria de defesa	56
3.2.4.5 Irregularidade no processo de loteamento	57
3.2.4.6 Bens públicos	58
a) Necessidade de concessão de CUEM	58
b) Proteção da posse em imóvel público e possibilidade de REURB	59
3.2.5 Pedido contraposto	59
3.2.5.1 Retenção e indenização por benfeitorias e acessões	60
3.2.5.2 Soluções garantidoras de direitos humanos em remoções	60
3.3 Importância da atividade interdisciplinar com assessoria técnica	61
CAPÍTULO 4 – JURISPRUDÊNCIAS RELACIONADAS À TEMÁTICA	64
4.1 Sobre as teses judiciais relevantes	64
4.2 Sobre regularização fundiária através de ações civis públicas	69
4.3 Sobre situações envolvendo o marco da ADPF 828-DF	70

CAPÍTULO 1 – ATENDIMENTO INICIAL	72
CAPÍTULO 2 – DIAGNÓSTICO	74
2.1 Jurídico	74
2.1.1 Fundiário	75
2.1.1.1 Regularidade do loteamento	77
2.1.2 Tributário	78
2.1.3 Processual	78
2.2 Assessoria Técnica	80
CAPÍTULO 3 – ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO	84
3.1 Extrajudiciais	84
3.1.1 Empreendimentos públicos: criação de Grupos de Trabalho/Comitês	88
3.2 Judiciais	89
CAPÍTULO 4 – VISITA À COMUNIDADE	93
4.1 Educação em direitos	94
4.2 Apoio à comunidade	95
4.3 Informações necessárias	95
4.4 Estratégias de atuação	96
CAPÍTULO 5 – ATUAÇÃO JUNTO ÀS COMISSÕES CRIADAS PÓS ADPF 828-DF	98
5.1 Visitas técnicas	98
5.2 Mediações e conciliações	99
5.3 Remoções	103
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	105
APÊNDICE I – Fluxograma	112
APÊNDICE II – Roteiro para o diagnóstico processual	113
APÊNDICE III - Roteiro de visita à comunidade	114
APÊNDICE IV – Mapeamento do conflito para mediação	115

APÊNDICE V – Diretrizes para atendimento de conflitos fundiários envolvendo povos e comunidades tradicionais	117
ANEXO I – Questionário de atendimento inicial	118
ANEXO II – Minuta de requerimento administrativo de REURB	120
ANEXO III – <i>Checklist</i> da assessoria técnica aplicado junto à liderança da comunidade ...	123
ANEXO IV – Roteiro para RCNUI	124
ANEXO V – Modelo de Relatório de Visita Técnica da Resolução 510/2023 do CNJ	125
ANEXO VI – Modelo de Extrato de Levantamento de Cadeia Dominial da IN 28/2006 do INCRA	127

APRESENTAÇÃO

Desde 2015 a Defensoria Pública do Estado do Pará (DPPA) passou a buscar soluções para direcionamento de atuação envolvendo a garantia do direito à moradia e a insegurança possessória das comunidades urbanas localizadas na região metropolitana de Belém, uma vez que a área possui uma realidade marcada pela irregularidade fundiária e por grande número de conflitos coletivos possessórios, cenário decorrente do histórico segregador de constituição das cidades e da ausência de políticas públicas habitacionais efetivas.

Inicialmente foi criado o Grupo de Trabalho de Regularização Fundiária e Direito à Moradia (GTRFDM) para estudo de estratégias a serem tomadas para enfrentamento do problema, por meio da Portaria nº 217/2016. Após, considerando a necessidade de maior articulação e de intervenções estratégicas para atendimento da demanda que se apresentava, especialmente a partir da legitimidade alcançada pela Defensoria Pública com a Lei nº 13.465/2017, o GTRFDM foi modificado por meio da Portaria nº 201/2018-GAB/DPG, passando a contar com maior quantitativo de defensores públicos e equipe técnica, e transformou-se para abranger, além de estudo e assessoramento, também atendimento e atuação para defesa do direito à moradia das comunidades vulneráveis.

A partir das atividades desenvolvidas e da necessidade de regulamentação das práticas relativas à regularização fundiária e defesa da moradia, foi criado um Protocolo de Atuação pelo Grupo de Trabalho com diretrizes gerais de orientação para fortalecimento da atuação institucional, que passou a ser implementado nos atendimentos realizados. A atuação direcionada, a necessidade de articulação com agentes públicos e sociais, o crescimento exponencial da demanda e o êxito das ações do GTRFDM levaram à institucionalização da atuação pela DPPA, através da criação do Núcleo de Defesa da Moradia, por meio da Resolução do Conselho Superior da Defensoria Pública de nº 252/2020.

O Núcleo possui, dentre outras atribuições, primordialmente a finalidade de promover assistência jurídica judicial e extrajudicial das comunidades e coletividades em situação de vulnerabilidade na região metropolitana de Belém, nos conflitos referentes ao uso e ocupação do solo e situações de violação dos direitos à moradia e à cidade, atuando integradamente com os órgãos de atuação da Defensoria Pública (art. 2º, III da Resolução CSDP n. 252/2020).

Desde a sua implementação, o Núcleo de Defesa da Moradia dedica-se a difundir boas práticas relacionadas à defesa das comunidades vulneráveis nas situações acima elencadas,

seja exercendo defesa judicialmente em ações coletivas possessórias, seja por meio de atuação extrajudicial voltada para regularização fundiária e defesa do direito à moradia.

No curso dessa trajetória, como resultado das experiências práticas dos últimos anos e da pesquisa junto ao Mestrado Profissional em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia (PPGDDA) da Universidade Federal do Pará (UFPA) é que este manual foi pensado, para que, através de estudos empíricos e teóricos com uma abordagem crítica, fosse construído um direcionamento detalhado e operacional para a atuação da Defensoria Pública em conflitos fundiários urbanos e em situações envolvendo a luta pela garantia do direito à moradia.

A necessidade de construção deste material se fez ainda mais necessária diante da decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF n. 828-DF, que, após suspender remoções e despejos forçados no período pandêmico, instituiu um regime de transição para a progressiva retomada de execuções de decisões remocionistas e determinou a instalação no âmbito de todos os Tribunais de Comissões de Conflitos Fundiários para apoio operacional aos juízes, com atribuições de realizar inspeções judiciais e audiências de mediação, o que também revela a importância de verificação de uma atuação direcionada e especializada pela Defensoria Pública.

Assim, o manual parte do reconhecimento do direito à moradia como essencial para a dignidade da pessoa humana, para o exercício da cidadania, para o acesso a outros direitos básicos e para redução das desigualdades sociais na região amazônica. Seu objetivo é apresentar meios de aprimoramento da prática pela sistematização da atuação profissional no campo pesquisado, de modo que seja possível realizar uma intervenção por meio das propostas de estratégias de atuação aqui trazidas, com o objetivo de orientar defensoras e defensores públicos no exercício de suas funções a enfrentar as questões e entraves comuns identificados nos casos concretos, sem pretender esgotar ou engessar o exercício das atribuições, mas com o intuito de oferecer um norte e tentar solucionar as dificuldades e embaraços cotidianos relacionados ao assunto.

O trabalho foi dividido em duas partes, sendo a primeira dedicada à apresentação dos pressupostos teóricos, normativos e jurisprudenciais que permeiam a garantia do direito à moradia, de modo que o arcabouço jurídico relacionado à temática já esteja construído para a segunda seção, que detalha o procedimento de aplicação prática da atuação da Defensoria Pública.

A primeira seção possui quatro capítulos distintos: 1. Conflitos fundiários urbanos e periurbanos na Amazônia, que aborda os aspectos da contextualização do cenário, do direito à

moradia vinculado ao processo estrutural e à Defensoria Pública e da vulnerabilidade no contexto dos povos e comunidades tradicionais; 2. Marcos da atuação estratégica da Defensoria Pública no tratamento de conflitos fundiários urbanos e periurbanos em situações de insegurança na posse, que detalha os marcos normativos nacionais e internacionais ligados ao direito à moradia e às situações de remoções forçadas, além do marco da ADPF 828 com a criação das Comissões de Soluções Fundiárias; 3. Atuação da Defensoria Pública no âmbito extrajudicial e judicial para resguardar o direito à moradia, que trata dos modos de atuação nas duas esferas e da importância da atividade de assessoria técnica; e finaliza com o capítulo 4. Jurisprudências relacionadas à temática, que apresenta os julgados de todas as teses judiciais levantadas e de ações envolvendo a regularização fundiária e as situações vinculadas às determinações contidas na ADPF.

A segunda seção foi dividida em cinco capítulos. O primeiro aborda os aspectos do atendimento inicial da demanda, sendo detalhado o procedimento do contato com a liderança comunitária ou moradores; o segundo detalha a aplicação prática da realização do diagnóstico jurídico, que inclui os fatores fundiários, tributários e de regularidade do loteamento, além do diagnóstico processual e do levantamento realizado pela assessoria técnica; o terceiro trata das estratégias de atuação extrajudicial e judicial da Defensoria Pública, com apresentação procedimental das formas e instrumentos de atuação; o quarto apresenta o panorama da atuação defensorial em todas as fases da visita à comunidade; e, por fim, o quinto capítulo aborda a atuação no âmbito das visitas técnicas, audiências de mediação e conciliação e cumprimentos de ordens de reintegração, previstos pela ADPF 828.

A elaboração do trabalho, assim, é resultado da sistematização da atuação profissional do Núcleo de Defesa da Moradia da Defensoria Pública do Estado do Pará, aliada aos estudos acadêmicos na linha de pesquisa de desenvolvimento e políticas públicas do PPGDDA da UFPA, que permitiram, por meio da pesquisa, a construção de possibilidades de aprimoramento da realidade prática.

Desta feita, como resultado da sistematização das atividades desenvolvidas, o Manual também representa um pedaço do esforço de cada membro da equipe do núcleo, que todos os dias contribuem nas discussões e reflexões coletivas sobre os meios e caminhos possíveis para viabilização da garantia do direito à moradia à população vulnerável, razão pela qual não posso deixar de registrar meu profundo agradecimento a todos.

SEÇÃO 1 – PRESSUPOSTOS TEÓRICOS, NORMATIVOS E JURISPRUDENCIAIS

Nesta primeira seção, pretende-se construir a fundamentação necessária para atuação da Defensoria Pública em situações envolvendo a garantia do direito à moradia às comunidades que se encontram em situação de insegurança possessória.

Para tanto, são apresentados inicialmente os aspectos da contextualização da realidade vivenciada na região amazônica e de como a luta pela defesa desse direito fundamental está relacionada com o conceito de processo estrutural e com a necessidade de uma intervenção efetiva da Defensoria Pública no assunto.

Em continuidade, discorre-se sobre os marcos teóricos e normativos que permeiam a temática e os âmbitos de atuação extrajudicial e judicial, com seus respectivos instrumentos, teses e discussões relevantes. Ao final, também são abordadas as jurisprudências que podem subsidiar a atuação da instituição.

CAPÍTULO 1 – CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS E PERIURBANOS NA AMAZÔNIA

1.1 Contextualização

Inicialmente, para pensar em práticas relacionadas à atuação institucional da Defensoria Pública para garantia do direito à moradia digna, faz-se necessário apresentar um breve relato do contexto em que a luta pela efetivação desse direito constitucional está inserido.

De acordo com estudo desenvolvido pela Fundação João Pinheiro no ano de 2021 em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Regional, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) sobre o setor habitacional no país e a evolução de seus indicadores considerando a falta ou a inadequação do estoque urbano de moradias no Brasil, o déficit habitacional estimado para o ano de 2019 no país foi de 5,044 milhões de domicílios em áreas urbanas.

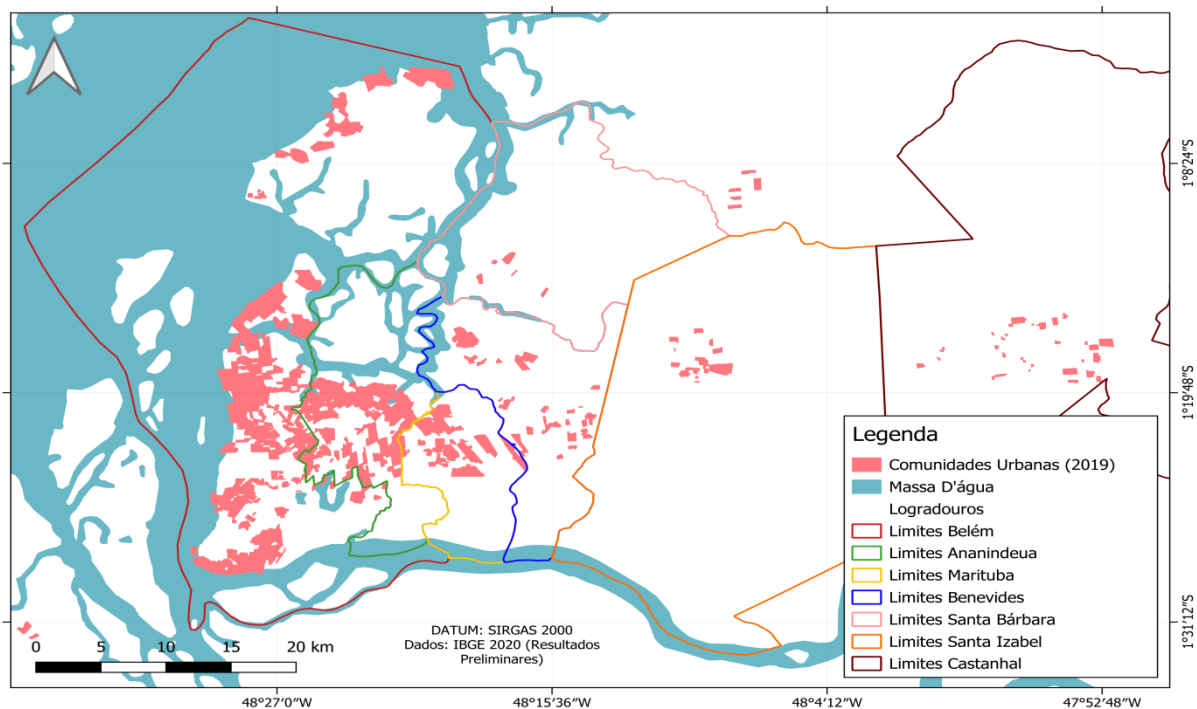
Considerando somente a região Norte, o déficit projetado foi de 719 mil domicílios, o que, em termos relativos, coloca a região com os maiores números e com um déficit habitacional de 12,9% do estoque de domicílios particulares permanentes e improvisados (FJP, 2021).

Por sua vez, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Brasil possui um universo de 5.127.747 domicílios em favelas ou comunidades urbanas, que para o Instituto são as formas de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizadas por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação.

De acordo com dados divulgados, o fenômeno da proliferação de precarização habitacional associada às comunidades urbanas ocorre em grande proporção em capitais como Belém, o que coloca a capital em primeiro lugar proporcionalmente em relação ao total de domicílios ocupados em municípios com mais de 750 mil habitantes (IBGE, 2020).

Considerando a região metropolitana, ainda se encontra Ananindeua em segundo lugar na estimativa dos municípios entre 350 e 750 mil habitantes, com 53,51% dos domicílios ocupados em comunidades urbanas, Marituba em primeiro lugar nos municípios entre 100 e 350 mil habitantes, com 61,21%, e Benevides em segundo lugar nos municípios entre 50 e 100 mil habitantes, com 42,73%, situação que pode ser visualizada no mapa abaixo.

Mapa 01 – Comunidades urbanas na Região Metropolitana de Belém



Fonte: IBGE, 2020.

Outro fator importante do cenário envolvendo a temática é a irregularidade fundiária característica do Brasil, que possui uma situação fundiária não resolvida e onde a ocupação

adequada do território ainda é uma questão acesa e cujas consequências de ordem social são sensíveis (ARAÚJO; TARREGA, 2011).

A sobreposição de sistemas de registros fundiários e a precariedade das bases cartográficas são parte da estrutura jurídico institucional existente, uma vez que o registro jurídico das propriedades não é mapeado e as matrículas possuem descrições imprecisas e muitas vezes desvinculadas de referenciais geográficos, o que favorece a manutenção da organização social excludente existente, dos direitos privados e da inviabilidade do planejamento territorial (BATTAGLIA, 1995).

Esse contexto, de acordo com Loureiro e Pinto (2005), também se mostra grave na Amazônia, onde as ações discriminatórias de terra tornaram-se raras e a terra pública continuou confundindo-se com a terra privada, fato que aumentou o caos fundiário e os conflitos de terra, que são resultados da ação elitista, excludente e desastrada do Estado durante décadas na região. Para os autores, a federalização de terras estaduais ocorridas historicamente na Amazônia e a existência de títulos já expedidos contribuiu para a sobreposição de registros e para a grilagem de terras públicas.

Nesse sentido, a informalidade registral, a sobreposição de títulos e a ausência de georreferenciamento nos documentos registrais são apenas alguns dos fatores que historicamente tornaram praticamente insolúveis os conflitos e as complexas discussões fundiárias na Amazônia.

A dificuldade em efetivar o direito social à moradia também pode ser compreendida segundo a corrente da sociologia urbana crítica de Henri Lefebvre (2013), que discorre sobre o espaço como um produto social racionalmente pensado pelo capital, que mercantiliza a vida urbana e resulta no enriquecimento de alguns em detrimento dos demais.

David Harvey (2014), autor influenciado por esse urbanismo crítico, coloca nas cidades o nascimento das contradições sociais e defende que elas sejam um espaço democrático. Para ele, a possibilidade do exercício do direito à cidade é muito mais que a liberdade individual para acessar aos recursos urbanos, mas sim o direito de mudar a si mesmo por mudar a cidade.

Partindo de todo o cenário abordado, é fato que esse retrato de falta de acesso à moradia para pessoas hipossuficientes, aliado à grande concentração populacional nas cidades, ocasiona a formação dos núcleos urbanos informais¹, que se desenvolvem em condições precárias de urbanização e são marcados pela insegurança possessória.

¹ De acordo com o artigo 11, II da Lei 13.465/2017, núcleo urbano informal é definido como aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que

Diante dessa realidade ainda despontam os conflitos fundiários², que, de acordo com a Resolução 87/2009 do Conselho das Cidades, são disputas pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.

Sobre o quantitativo desses conflitos judicializados, dados apresentados pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER) revelam que o somatório de ações possessórias coletivas no país entre os anos de 2011 e 2019 chega a um universo de 49.811 processos, sendo que o Tribunal de Justiça do Estado do Pará encontra-se em terceiro lugar nacional na quantidade de ações coletivas possessórias com uma média de 4.000 processos (INSPER, 2021).

O mesmo estudo concluiu que, na maior parte dos casos, as audiências judiciais “servem tão somente para tratar do cumprimento das liminares no sentido de remoção dos ocupantes das áreas, situação que inviabiliza a condução da metodologia de solução consensual de forma equitativa entre as partes” (INSPER, 2021, p. 115), colocando as audiências como mero instrumento de redução de danos e não como alternativa adequada para a resolução consensual da questão, o que também aponta para o cenário de dificuldade de solução da questão pelo Judiciário.

Todos os dados apresentados revelam o modelo de desenvolvimento produtor de desigualdades e de exclusões de uma parcela da população, que se concentra nos grupos da população vulnerável assistida pela Defensoria Pública e que não têm acesso à moradia adequada.

O déficit habitacional, o crescimento desordenado da urbe, a desigualdade social, a especulação imobiliária, a precariedade na posse de terras urbanas e os altos custos de locação, as falhas e omissões governamentais relacionadas à implementação de políticas públicas influenciam essa realidade, que decorre de um processo histórico que desumaniza o indivíduo sem moradia (MARTINS; ROSA, 2022) e que acaba institucionalizando essa exclusão.

1.2 O direito à moradia adequada, o processo estrutural e a Defensoria Pública

atendida a legislação vigente à época de sua implementação ou regularização. Ferreira (2017) discorre que essa clandestinidade, irregularidade e impossibilidade de titulação representam, na prática, características desconstituintes da legitimidade desses espaços.

² No período pandêmico, a situação de insegurança de milhares de famílias decorrente dos conflitos fundiários motivou o lançamento, por movimentos sociais organizados, entidades da sociedade civil e instituições, da Campanha Despejo Zero, que objetiva a suspensão de despejos e remoções forçadas que tenham a finalidade de desabrigar famílias e comunidades. Disponível em <https://www.campanhadespejozero.org/>. Acesso 01 maio 2024.

A judicialização de direitos sociais, inclusive do direito à moradia, geralmente é pleiteada de forma individualizada, sem que sejam oferecidas soluções sistêmicas que possam gerar amplos efeitos. Essa forma de judicialização acaba reduzindo a efetivação dos próprios direitos sociais e não beneficia a população vulnerável (MOLLER, 2021).

Desse modo, são necessárias mudanças no agir para tentativa de efetivação desse direito, já que a maneira como o Judiciário enfrenta as ações que envolvem a defesa da moradia acaba retroalimentando novos casos de reintegração, uma vez que não é realizado um processo de verificação da violação do direito (PIOVAN, 2015), que acaba, como preconizado por Rosevear (2018), sempre utilizado como “escudo” e não como “espada” na tentativa de exigir uma ordem ou benefício do Estado para sua efetivação.

A partir da contextualização e dos pontos colocados, entende-se que a garantia do direito fundamental à moradia se enquadra dentro da concepção de processo estrutural³, que, de acordo com Vitorelli (2018), são caracterizados por uma coletividade titular de direitos ou deveres, possuem o adicional de que decorrem de um estado de coisas contrários ao direito que, para ser modificado, precisa da reestruturação de uma política, de um programa ou de uma instituição pública.

Nessas demandas, os desafios apontam para necessidade de repensar o processo, pois há uma conexão entre a tutela do direito material e as técnicas processuais, e o processo deve se ajustar para proteger o direito com as técnicas desenhando a forma como a própria tutela será perseguida (ARENHART; OSNA; JOBIM, 2021).

As ações coletivas na modalidade estrutural, assim, desafiam os limites do processo individual por sua natureza policêntrica, complexa e fundada na pretensão de construir soluções para problemas que envolvam políticas públicas por meio de ações estruturais como mecanismos de garantia de direitos constitucionais. No âmbito do direito à moradia, portanto, existindo questões que tratem de desconformidades entre a previsão normativa destinada a uma coletividade e a realidade dos cidadãos, há a possibilidade de que o processo estrutural seja uma ferramenta de salvaguarda desse direito e da própria ordem constitucional (MONTEIRO, 2022).

Nesse sentido, os litígios envolvendo o direito à moradia são marcados pela violação sistemática de direitos causada pelo conjunto de práticas e dinâmicas institucionalizadas, o que impacta na conformação de um modelo processual que busque soluções prospectivas,

³ Definição originária do direito americano (*structural injunction*), na qual se defende que decisões estruturais são as que o juiz, ao lidar com a violação a valores constitucionais, tenta reestruturar uma organização ou instituição, eliminando a ameaça que ela representa a esses valores e direitos em virtude do atual arranjo institucional (FISS, 2008).

com tendência para o alcance negocial e participativo ou para múltiplas decisões que possam ajustar as condições para a satisfação dos direitos declarados (NUNES, 2021).

De acordo com Gabriela Moller (2021), a chave para entender adequadamente os processos estruturais é a realização de uma união entre direito processual civil e direito constitucional, pois o processo estrutural engloba uma série de técnicas adequadas para a tutela e possui duas importantes dimensões: a proteção via judicialização dos direitos substanciais e a emissão de medidas estruturantes, que se associa justamente ao dever de cumprir os direitos sociais.

Ainda na concepção da autora, o processo estrutural segue o seguinte ciclo: caracterização do litígio; definição de estratégia de condução da reforma; elaboração de um plano de reestruturação; implementação do plano; e reelaboração do plano ou encerramento do caso.

Todas as medidas apontadas devem permitir reformas estruturais que sejam aptas ao desenvolvimento de uma série de atividades voltadas à identificação do estado de desconformidade e ao estabelecimento de um plano de ação que atinja uma realidade de maior conformidade por meio de um processo dialógico, flexível e integrado por todos (STEFANI, 2024), sendo que essa reestruturação pode ser buscada pelo Judiciário ou pela atuação com o Poder Executivo (VITORELLI, 2018).

Assim, a tutela estrutural, seja judicial ou extrajudicial, é instrumento de combate à produção irregular das cidades e pode obter soluções para problemas profundos e complexos, promovendo a reestruturação urbanística de áreas irregulares com incentivo à concertação de esforços e à cooperação entre diversos órgãos e entidades (STEFANI, 2024).

Em contextos de conflitos fundiários de diagnóstico complexo, especialmente os coletivos que envolvem temas como a vulnerabilidade social e a ameaça de remoções compulsórias da população hipossuficiente, argumenta-se também pela dificuldade de decisão sobre méritos legais através de procedimentos judiciais e que essa irresolução jurídico-burocrática pode dar início a soluções extrajudiciais (HOLSTON, 2015), que muitas vezes podem ser o único caminho viável para solucionar esse tipo de discussão, sendo necessário, portanto, o estímulo aos métodos autocompositivos de acesso à justiça para que se ofereça um debate adequado sobre a questão (MELLO, 2017), além da possibilidade de tratamento do conflito social.

Ainda, a visão do problema como estrutural e a mediação envolvendo todos os atores envolvidos nesses litígios, além dos entes e órgãos responsáveis pela política pública habitacional, desponta nessa realidade como importante meio para instauração do diálogo na

busca de uma administração cooperativa do conflito, uma vez que a oportunidade participativa é fundamental para construção da realização do direito material, tal como defendido por Sarlet (2017), que entende que um plano de ação factível e estruturado deve ser apresentado pelas próprias partes no processo em conjunto com os demais órgãos estatais.

Dentro desse cenário, a Defensoria Pública, instituição que possui a missão de assegurar o acesso à justiça aos necessitados e de promover os direitos humanos (art. 134, Constituição da República), deve buscar uma atuação direcionada e estratégica, uma vez que a população vulnerável carecedora de moradia adequada necessita de assistência judicial especializada e de auxílio na luta pela criação e implementação de políticas públicas de regularização fundiária que possibilitem aos grupos assistidos a viabilização de possibilidades para a vida plena, para garantia de moradia e exercício do direito à cidade em igualdade com os demais.

1.3 A vulnerabilidade e os povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais

Conforme abordado, cabe à Defensoria Pública a missão de assegurar o acesso à justiça aos necessitados, nos termos do art. 134 da Constituição da República. A expressão “necessitados”, contudo, não é entendida apenas no sentido econômico relacionado à hipossuficiência de recursos, mas relaciona-se às pessoas em condição de vulnerabilidade, que na maioria das vezes cumulam fatores de desigualdade, inclusive os econômicos (ROCHA, 2011).

Assim, é missão da instituição a defesa e a garantia de acesso à justiça aos vulneráveis, entendidos como os que estão em condições de fragilidade diante do contexto em que estão inseridos, como os idosos, as pessoas com deficiência, as crianças, as mulheres em situação de violência e, no caso ora destacado, os indígenas, quilombolas e membros de comunidades tradicionais.

Nesse sentido, considerando que esses grupos estão presentes na região amazônica, que possui a maior densidade demográfica e pluricultural de povos e comunidades tradicionais do país⁴ (OLIVEIRA, 2022), é importante a devida compreensão sobre o assunto, para que a assistência jurídica seja prestada de acordo com suas respectivas realidades.

⁴ Só no Estado do Pará existem mais de 50 povos indígenas falando línguas filiadas a sete troncos linguísticos, cerca de 130 comunidades quilombolas, 38 unidades de conservação de uso sustentável que reúnem centenas de comunidades extrativistas e ribeirinhas, além das várias comunidades de andirobeiras no Marajó e de quebradeiras de coco babuaçu na região sudoeste do Estado (OLIVEIRA, 2022).

De acordo com Oliveira (2022), povos e comunidades tradicionais⁵ é uma categoria teórico-normativa que agrega os diferentes grupos culturalmente diferenciados existentes no país em razão de marcadores comuns e de um histórico de luta contra opressões sociais e na defesa de seus territórios, identidades e meio ambiente.

Dentro dessa concepção, o autor também destaca a diferenciação entre os povos tradicionais e as comunidades, sendo os primeiros representados por grupos que possuem uma complexa organização social pautada em concepções próprias de línguas, religiões, sistema jurídico, relações de parentesco e cosmologia, sendo os mais conhecidos os povos indígenas ou originários, e os segundos por grupos sociais que promoveram uma construção ou reconstrução identitária com base em suas organizações sociais, bases laborais, territorialidades, ancestralidades e/ou tradições, a exemplo das comunidades quilombolas, extrativistas, ribeirinhas, de pescadores, entre outras.

Os povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, portanto, estão inseridos no conceito jurídico de hipossuficientes em razão do histórico processo de desterritorialização e do maior impacto das mudanças climáticas, racismo, concentração fundiária e violência que cercam as disputas por recursos naturais e apropriação ilícita de suas terras (BARRETO *et al*, 2024).

Nesse contexto de garantia de acesso à justiça e de defesa ao direito à moradia a esses grupos, que podem se encontrar residindo em espaços urbanos e periurbanos⁶, revela-se fundamental a compreensão das diversidades presentes, para que a assistência jurídica não seja prestada de modo que sejam invisibilizados e que a desigualdade seja amplificada, mas que sejam reconhecidos por suas próprias características e dinâmicas socioculturais.

Para Oliveira (2022), a compreensão dessas diversidades é um desafio para os atores do sistema de justiça e contemplá-las não significa apenas incluir ou oportunizar o acesso à justiça, mas ofertar as condições para que o acesso seja culturalmente adequado, o que se dá por meio do respeito às características, do reconhecimento à identificação identitária e da internalização dos direitos coletivos dos povos e comunidades tradicionais.

⁵ O Decreto 8.750/2016 instituiu o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais e reconheceu as seguintes identidades étnicas: povos indígenas; comunidades quilombolas; povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana; povos ciganos; pescadores artesanais; extrativistas; ribeirinhos; extrativistas costeiros e marinhos; caiçaras; faxinalenses; benzedeiros; ilhéus; raizeiros; geraizeiros; catingueiros; vazanteiros; veredeiros; apanhadores de flores sempre vivas; pantaneiros; marroquianos; povo pomerano; catadores de mangaba; quebradeiras de coco babaçu; retireiros do Araguaia; comunidades de fundo e fechos de pasto; cipozeiros; andirobeiros; cablocos.

⁶ De acordo com o IBGE (2010), em mais de 80% dos municípios brasileiros há pelo menos uma pessoa que se autodeclara indígena. Além disso, a maior população indígena em espaço urbano no Pará se encontra em Belém, com 2.268 pessoas indígenas na capital. Disponível em <https://indigenas.ibge.gov.br/graficos-e-tabelas-2.html>. Acesso em 27 abril 2024.

Ainda, o processo de colonização e a irregularidade fundiária da região amazônica, conforme abordado anteriormente, direcionam a população vulnerável para ocupações de áreas irregulares das cidades, sendo necessária uma atuação da Defensoria Pública⁷ direcionada e qualificada para a defesa dos povos e comunidades tradicionais, tema que foi abordado no Apêndice V deste estudo.

Em conclusão, a complexidade da realidade vivenciada pela população hipossuficiente e as características estruturais que marcam os conflitos fundiários urbanos e periurbanos na Amazônia demandam cuidados e necessidades específicas de atuação jurídica e procedimental, o que fundamenta a elaboração deste Manual, que apresenta preceitos bases de uniformidade de tratamento para defesa do direito à moradia digna.

Para sua construção, parte-se, então, de dois eixos considerados fundamentais: 1. A atuação direcionada da Defensoria Pública do Estado do Pará para resguardar o direito à moradia da população vulnerável e hipossuficiente em situação de insegurança na posse; e 2. O fato de que essa insegurança da posse no campo jurídico se insere nos conflitos fundiários, problema histórico e estrutural na região.

A partir desses dois pilares é que será construído este Manual, iniciando-se com apontamentos sobre os marcos da atuação da Defensoria Pública nas demandas destacadas.

⁷ A esse respeito, a Defensoria Pública do Estado do Pará, por meio de Grupo de Trabalho com atuação na temática, publicou o Protocolo de Atendimento Sustentável aos Povos Indígenas, Quilombolas e Comunidades Tradicionais, com premissas e abordagens para instrumentalizar a promoção dos direitos humanos. Disponível em <https://esdpa.defensoria.pa.def.br/esdpa/Arquivos/Protocolos/ProtocoloAtendimentoSustentavel.pdf>. Acesso em 27 abril 2024.

CAPÍTULO 2 – MARCOS DA ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DA DEFENSORIA PÚBLICA NO TRATAMENTO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS E PERIURBANOS

O entendimento do direito à moradia como um direito inerente ao ser humano não era positivado até quase metade do século XX, quando sua concretização passou a aparecer em iniciativas legislativas, de modo que, ao longo do tempo, a normativa passou a constar em diplomas legais e a desenvolver-se no sentido interpretativo.

Assim, considerando a necessidade de respaldo teórico e normativo para subsidiar as práticas que envolvem a atuação da Defensoria Pública para salvaguardar o direito à moradia, passa-se ao apontamento dos marcos utilizados na temática.

2.1 Marcos normativos

2.1.1 Internacionais

O direito à moradia apareceu inicialmente em âmbito internacional após a Segunda Guerra Mundial, na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que, em seu art. 25, prescreveu que todo o ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a sua habitação.

Com a normativa, pela primeira vez a moradia foi tratada como um direito humano. Após, em 1976, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC⁸) deu seguimento à interpretação ao dispor em seu art. 11 sobre o reconhecimento de que toda pessoa tem direito a um nível de vida adequado para si e sua família, incluindo alimentação, vestuário e moradia adequados, assim como uma melhoria contínua de condições de vida. Aqui, destaca-se a compreensão de que a moradia deve ser digna para efetivação do direito.

Na sequência, também constou da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação⁹ (art. V, “e”, III). A discussão sobre o tema, então, passou a ganhar destaque com o crescimento da urbanização dos países e com a migração da população da zona rural para a zona urbana. Diante desse cenário, a Organização das Nações Unidas (ONU) criou um ciclo de conferências mundiais, denominado **Habitat**, com o intuito de discutir a urbanização no planeta e os assentamentos irregulares sem condições de habitação adequada.

⁸ Internalizado no Brasil por meio do Decreto nº 592/1992.

⁹ Internalizado no Brasil por meio do Decreto nº 65.810/1969.

A partir do programa ONU-HABITAT, que iniciou em 1978, iniciaram-se discussões para efetivação do direito à moradia digna, que passou a constar também de outras declarações internacionais: Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986); Convenção sobre os Direitos da Criança¹⁰ (1989); Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias (1990).

Nesse contexto de evolução das discussões, em 1991, o Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC), por meio do Comentário Geral nº 04, estabeleceu 07 elementos mínimos para concretização da moradia adequada¹¹: **01. Segurança da posse**, que se refere à necessidade de proteção legal contra despejos forçados, perseguições e ameaças à moradia; **02. Disponibilidade** de serviços materiais, instalações e infraestruturas, que se relaciona à existência de direitos básicos como acesso à água potável, saneamento básico e energia elétrica; **03. Economicidade**, que envolve o custo para manutenção e exercício de outros direitos humanos; **04. Habitabilidade**, relacionada à necessidade de condições mínimas garantidoras da segurança física e estrutural que proporcionem ao local proteção contra ameaças à saúde como frio, umidade, chuva e etc.; **05. Acessibilidade**, que contempla as necessidades específicas dos grupos mais vulneráveis; **06. Localização**, que diz respeito à importância de a moradia não ser isolada de oportunidades e instalações sociais e de não estar instalada em área poluída ou perigosa; e **07. Adequação cultural**, relacionada ao respeito da expressão da identidade cultural da população.

A partir dessa interpretação, o direito à moradia deve ser entendido de forma ampla e a Defensoria Pública deve buscar sua aplicação de modo que sua implementação alcance não apenas uma titulação que garanta a permanência dos ocupantes em um imóvel determinado, mas também que sejam assegurados todos os aspectos relacionados à dignidade e à adequação da moradia à cidade.

2.1.2 Nacionais

Internamente, o direito à moradia digna já podia ser identificado na Constituição da República de 1988 em diversos artigos, a partir de uma interpretação sistêmica. Essa leitura decorre do art. 1º, I e III, por exemplo, que aponta como fundamentos da República

¹⁰ Internalizada no Brasil por meio do Decreto nº 99.710/1990.

¹¹ Sobre a definição de moradia adequada, vale destacar o entendimento de Raphael Maia Rangel (2022), que, em obra intitulada “Defensoria Pública: redimensionamento do seu papel político-jurídico-social para efetiva proteção dos vulneráveis no campo da moradia”, defende que o cumprimento desses requisitos são impraticáveis no Brasil, que possui alto grau de pobreza. Para o autor, direito à moradia adequada é o que respeita o mínimo existencial do ser humano, uma vez que se deve fugir de normas programáticas que desenham um cenário ideal, porém irrealizável.

Federativa do Brasil a cidadania e a dignidade da pessoa humana; do art. 3º, que descreve a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, promovendo o bem-estar de todos; e do art. 23, IX, que determina como competência comum de todos os entes federativos a promoção pela construção de moradias e melhoria das condições habitacionais.

Além disso, o §2º do art. 5º afirma a possibilidade de admissão de princípios e garantias constitucionais positivadas em tratados internacionais que o Brasil seja signatário, como os abordados no tópico anterior.

Por outro lado, ainda que já apontado de forma implícita por meio dos dispositivos constitucionais elencados, o direito à moradia passou constar expressamente na Constituição com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que o incluiu no rol dos direitos sociais. Também merecem destaque, a nível constitucional: a subordinação da propriedade à função social e a possibilidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social (art. 5º, XXII, XXIII e XXIV), e o capítulo sobre política urbana (arts. 182 e 183).

Outro marco importante foram as inovações trazidas com o Código de Processo Civil de 2015 que, em seus arts. 554 e 565, respectivamente, tratou do procedimento citatório complexo e da necessidade de realização de audiência de mediação com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública, previamente a decisões liminares, quando o esbulho houver ocorrido há mais de ano e dia, nas ações possessórias em que figurem no polo passivo grande número de pessoas.

Os dispositivos citados também tratam da realização de inspeção judicial e da possibilidade de chamada dos órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana dos entes públicos responsáveis, o que viabiliza que o processo seja encarado sob o prisma do interesse público e por uma perspectiva estrutural¹².

Ademais, também em nível infraconstitucional, são relevantes: o Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001, considerado norma geral da política urbana e que estabelece princípios, diretrizes e instrumentos para regulação do uso da propriedade; a Lei 13.465/2017, que instituiu marco legal em matéria de regularização fundiária e conferiu legitimidade à Defensoria Pública para requerer a REURB – tema abordado mais adiante, no capítulo 3, item

¹² Reconhecer a necessidade de garantia do direito à moradia sob a perspectiva estrutural representa encarar a questão como um problema histórico e sistêmico que necessita de tratamento dentro dessa realidade. Nas palavras de Arenhart e Osna (2022), processos estruturais tem a capacidade de lidar mais adequadamente com problemas caracterizados pela multipolaridade e pela necessidade de respostas prospectivas em conflitos complexos.

3.1.3 desta seção, que trata da atuação extrajudicial da DP; e a Lei 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento urbano mediante loteamento ou desmembramento.

No âmbito municipal, para garantir estratégias de atuação, deve-se observar sempre o Plano Diretor do respectivo Município, que contém diretrizes legais e técnicas para o seu desenvolvimento físico, social, econômico e administrativo, além de definir instrumentos de planejamento urbano e reorganizar os espaços da cidade para garantir melhoria da qualidade de vida da população.

Ainda, para atuação relacionada aos imóveis públicos, é importante observar: a Medida Provisória nº 2.220/2001, que dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia¹³; e o Decreto-Lei nº 271/1967, que trata, entre outros aspectos, da concessão de direito real de uso¹⁴.

Por fim, também vale mencionar a Lei nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa Nacional de Habitação Urbana – políticas públicas de habitação do executivo federal.

Para uma melhor visualização das normativas apontadas, apresenta-se a tabela abaixo com todos os dispositivos mencionados:

Tabela 01 – Marcos normativos

Normativa	Assunto/Dispositivo
Internacionais	
Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)	Art. 25, §1º.
Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1976)	Art. 11.1.
Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (1969)	Art. 5º, e, III.
Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986)	Art. 8º, §1º.
Convenção sobre os Direitos da Criança (1989)	Art. 16, 1; art. 27, 3.
Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias (1990)	Art. 43, 1, d.
Comentário Geral nº 04 do CDESC (1991)	Interpreta o art. 11.1 do PIDESC.
Nacionais	

¹³ A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), de acordo com o art. 1º da MP 2.220/2001, será concedida, de forma gratuita, àquele que, até 22 de dezembro de 2016, possui como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250 metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidades urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família.

¹⁴ A Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), de acordo com o art. 7º do Decreto-Lei 271/1967, poderá ser concedida, de forma remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, (...).

Constituição da República (1988)	Art. 1º, I e III; art. 3º; art. 23, IX; art. 6º; art. 5º, XXII, XXIII e XXIV; e arts. 182 e 183.
Código de Processo Civil (2015)	Arts. 554 e 565.
Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)	Regulamenta o Capítulo da Política Urbana da Constituição da República.
Lei nº 13.465/2017	Marco legal em matéria de regularização fundiária.
Lei nº 6.766/1979	Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.
Plano Diretor Municipal	Orienta a ocupação e o desenvolvimento do território urbano das cidades, reorganiza seus espaços e define instrumentos de planejamento.
Medida Provisória nº 2.220/2001	Dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia.
Decreto-Lei nº 271/1967	Dispõe sobre a concessão de direito real de uso
Lei 11.977/2009	Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa Nacional de Habitação Urbana.

Fonte: elaboração da autora, 2024.

2.2 Marcos sobre remoções forçadas

Diante de todo o cenário de contextualização e da dimensão positiva do direito à moradia apresentado, também é relevante tratar dos marcos a respeito das remoções forçadas¹⁵, sejam elas administrativas ou judiciais, ou em razão de intervenções públicas ou dos conflitos fundiários, já que atingem frequentemente a população que vive em situação de insegurança possessória.

As remoções vinculam-se à discussão internacional a respeito do direito à moradia, uma vez que este é um direito inerente à pessoa humana e que a prática remocionista fere essa garantia, conforme abordado no item a seguir, que trata dos marcos internacionais.

Registre-se, nesse sentido, que no âmbito desses despejos compulsórios se enquadra a dimensão negativa do direito à moradia, representada pela necessidade de abstenção da prática de atos violadores de direitos decorrentes do chamado princípio da não remoção (SARLET, 2002), que significa, no caso concreto, que os despejos devem ser a última alternativa a ser aplicada.

Sobre as remoções, Raquel Rolnik (2015) entende que constituem uma crise de insegurança de posse que atingem principalmente regiões centrais das cidades e seus impactos

¹⁵ Neste trabalho, as expressões remoções forçadas e despejos compulsórios são apresentadas indistintamente, em decorrência da utilização comum que pode ser encontrada tanto nos textos internacionais quanto nacionais que tratam da temática.

negativos são enormes, pois aprofundam a pobreza e destroem comunidades, deixando as pessoas em situações de extrema vulnerabilidade.

Ferreira (2018) compartilha do entendimento ao discorrer sobre o assunto e defender que as remoções maculam múltiplos direitos e representam uma pena perpétua e transcendental, uma vez que, além de atingir uma família inteira, repercute em mais de uma geração e pode interromper uma ensaiada ascensão econômica, reiniciando os pontos de partida sociais e políticos dos moradores.

A perda da moradia, portanto, gera situações para além da ausência de um teto e que vão desde a privação de acesso a bens, serviços e equipamentos públicos que se utilizavam cotidianamente, até os fatores relacionados ao caráter subjetivo do ato como os associados aos vínculos sociais e com o próprio espaço em si.

Apesar dessa realidade, a temática carece de marcos legislativos específicos, contudo a discussão sobre as remoções coletivas vem evoluindo, especialmente nos últimos anos, de modo que há substratos jurídicos para proteção de direitos. Assim como as normativas a respeito da moradia adequada, no caso das remoções forçadas os textos internacionais também precedem qualquer regulação nacional sobre o tema, passando-se, então, a apontá-los.

2.2.1 Internacionais

Partindo do entendimento de que a moradia é inerente à pessoa humana, conforme declarado na DUDH, as remoções forçadas vão de encontro à garantia desse direito e, dentro dessa perspectiva, só devem ser permitidas uma vez que respeitado o devido processo legal e cumpridos todos os requisitos de proteção aos direitos dos ocupantes.

O CDESC, por meio dos Comentários Gerais nº 04 e 07, que conferiram conteúdo interpretativo ao PIDESC, aborda a dimensão negativa do direito à moradia. Ao passo que o Comentário nº 04 fala da segurança possessória como componente do direito à moradia adequada, o Comentário nº 07 destaca que a remoção forçada não pode deixar que as pessoas fiquem sem casa ou que tenham outros direitos desrespeitados, devendo o Estado tomar medidas e utilizar o máximo de recursos para assegurar um domicílio alternativo ou reassentamento.

2.2.2 Nacionais

Conforme mencionado, as remoções resultam de intervenções públicas ou de ações possessórias coletivas. Nas situações envolvendo as obras públicas, é relevante que seja

verificado, dependendo do caso concreto, o respeito à legislação de desapropriação por utilidade pública (Decreto-Lei 3.365/1941) e a desapropriação por interesse social (Lei 4.132/1962).

Em todos os casos, entende-se que deve ser observada a Resolução nº 10/2018 do CNDH, que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários visando à proteção de grupos em situação de vulnerabilidade, além de pessoas atingidas e deslocadas por empreendimentos, obras de infraestrutura e congêneres (art. 1º).

A aplicabilidade e importância da Resolução nº 10/2018 do CNDH foi referendada pela Recomendação nº 90/2021 do CNJ, que recomendou aos órgãos do Poder Judiciário a observância de suas diretrizes antes de decidir pela expedição de mandado de desocupação coletiva, fato que respalda o entendimento de que as decisões de reintegração de posse devem respeitar os ditames regulamentadores da temática.

Nesse aspecto, compartilha-se o entendimento de que as normas da Resolução densificam direitos fundamentais e aprimoram as técnicas processuais das ações possessórias (MAZINI; SILVA, 2023).

Mais recentemente, o CNDH também publicou a Resolução 17/2021, que reconhece como conduta contrária aos direitos humanos a realização de despejos, remoções e deslocamentos sem ordem judicial e dispõe sobre medidas preventivas e soluções garantidoras de direitos humanos nas chamadas remoções administrativas.

Observe-se, em conclusão, que ainda há normativas relacionadas às remoções forçadas em situações específicas^{16 17} e também na Resolução 510/2023 do CNJ, analisada no item a seguir, que trata dos marcos decorrentes da ADPF 828-DF no cumprimento de ordens de reintegração de posse.

Para melhor aplicação das normativas internas elencadas, apresenta-se a tabela abaixo com os principais dispositivos de cada uma delas:

Tabela 02 – Dispositivos relevantes das normativas internas sobre remoções forçadas

¹⁶ Em situações específicas como a necessidade de remoção da população localizada em áreas consideradas de risco geológico-geotécnicas, é importante observar a Lei 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil; e a Lei 12.340/2010, que dispõe sobre a transferência de recursos da União para execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres, que, em seu art. 3º-B, apresenta procedimentos para efetivação de remoções.

¹⁷ Em obras realizadas em decorrência de intervenções públicas que utilizam recursos de financiamentos internacionais, como as financiadas pelo BID, por exemplo, devem ser observados também os regramentos próprios existentes dessas instituições. Além disso, vale mencionar a Portaria nº 317/2013 do Ministério das Cidades, que dispõe sobre medidas em casos de deslocamentos involuntários e obras do PAC.

Normativa	Principais dispositivos
Resolução nº 10/2018 do CNDH	Art. 1º, <i>caput</i> e parágrafos; Art. 9º; Art. 14, §§1º e 2º; Arts. 15, 16, 17, 18, 19 e 20.
Recomendação nº 90/2021 do CNJ	Art. 2º
Resolução 17/2021 do CNDH	Art. 1º, <i>caput</i> e parágrafos; Art. 2º, §§4º e 5º; Arts. 5 e 8; Arts. 9 e 10; Arts. 12, 13, 14, 16, 18 e 20.

Fonte: elaboração da autora, 2024.

2.3 Marco da ADPF 828-DF

A ADPF n. 828-DF foi proposta durante o período pandêmico perante o Supremo Tribunal Federal (STF) pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), acompanhado de outros partidos e diversas instituições, entidades e movimentos da sociedade civil organizada, em face de atos do poder público relativos às desocupações, despejos e reintegrações de posse, com o intuito de evitar e reparar lesões a preceitos fundamentais como o direito à saúde, à vida e à moradia, ao objetivo da Constituição da República de uma sociedade livre, justa e solidária e também ao fundamento da dignidade da pessoa humana.

O contexto de agravamento da pandemia de COVID-19, as consequências sociais e econômicas enfrentadas pelo Brasil e a continuidade dos atos de remoções forçadas de famílias em situação de extrema vulnerabilidade geraram a necessidade de uma decisão geral e vinculante para evitar a convulsão social das ordens de despejo.

Após o deferimento parcial de medidas cautelares que foram periodicamente renovadas e suspenderam por 06 meses remoções de ocupações coletivas instaladas antes do início da pandemia até a normalização da crise sanitária, foi promulgada a Lei nº 14.216/2021, que suspendeu o cumprimento de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas que resultassem em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel público ou privado, exclusivamente urbano, até o dia 31 de dezembro de 2021.

Na sequência, diante da não prorrogação do prazo dado pelo legislativo e da finalização do período das renovações das suspensões concedidas pelo STF, em 31 de outubro de 2022, com a argumentação da progressiva superação da crise sanitária e do esgotamento dos limites da jurisdição, o Min. Luís Roberto Barroso, em decisão referendada pelo STF,

instituiu um regime de transição¹⁸ para a retomada da execução das decisões suspensas pela ADPF 828.

De acordo com a decisão, o estabelecimento desse regime de transição deve envolver a criação imediata nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais de uma Comissão de Conflitos Fundiários (CCF) para apoio operacional aos juízes, com a incumbência de realizar inspeções judiciais no local do litígio e audiências de mediação previamente à execução de quaisquer ordens de desocupações coletivas.

Essas audiências devem contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública e, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados, Distrito Federal e Municípios onde o conflito esteja localizado. Assim, com o regime de transição, foram fixadas diretrizes para o poder público e órgãos do Judiciário para retomada de remoções de forma gradual e escalonada, com a possibilidade de solução do litígio nas mediações e tratamento do conflito social¹⁹, podendo a Comissão atuar em qualquer fase do conflito para evitar o uso da força pública no cumprimento de mandados de reintegração de posse e para restabelecer o diálogo entre as partes.

Considerando a importância da decisão do STF em um caso estrutural que pode servir, inclusive, de base para novos julgados, passa-se à análise das normativas que regulamentam o assunto e das principais atribuições direcionadas às Comissões: as visitas técnicas, as audiências de mediação e o cumprimento de ordens remocionistas.

2.3.1 Normativas

Após a determinação da ADPF 828, os Tribunais do país passaram a instalar de forma gradativa Comissões de Soluções Fundiárias, contudo apresentaram perfis diversos em relação à composição de seus membros e, em alguns casos, inclusive diferenças no exercício das atribuições. De forma geral, a maioria dos Tribunais também ainda não incorporou as orientações do STF e da Resolução 510/2023 do CNJ quanto às prioridades a serem observadas no curso das atuações da Comissão, como a antiguidade da ocupação, quantidade

¹⁸ Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764658045>. Acesso em 01 maio 2024.

¹⁹ Em parecer elaborado após consulta realizada pelo CNJ sobre pontos sensíveis relativos à possibilidade de acordo em jurisdição constitucional, inclusive, Georges Abboud (2023) defende que questões de magnitude como os conflitos fundiários são estruturais e ultrapassam os limites de uma ação judicial, devendo ser abordadas privilegiando a instrumentalidade e por meio da atuação conjunta dos Três Poderes em políticas públicas, inclusive no próprio bojo das demandas concretas e em parceria com a população atingida pelo conflito. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/12/parecer-cnj-solucoes-fundiarias.pdf>. Acesso em 04 março 2024.

de pessoas, grau de consolidação, titularidade, etc. (FISCHER; NORONHA; ALENCAR, 2023).

Assim, tendo em vista as disparidades entre as Comissões criadas, que podem decorrer do atendimento às peculiaridades locais e regionais, devem ser verificados os atos constitutivos das Comissões com a definição do perfil e das atribuições da estrutura administrativa/judiciária, por meio das Portarias e/ou do respectivo Regimento Interno.

Além do mencionado ato normativo, é fundamental observar a Resolução 510, de 26 de junho de 2023, do Conselho Nacional de Justiça, que, com o objetivo de nortear a atuação dos Tribunais na atividade de constituição de suas Comissões, regulamentou a criação da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, com diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis.

De acordo com os §§2º e 4º do art. 1º da Resolução, a Comissão Nacional é competente para fixar normas gerais de atuação da Política Judiciária para Tratamento Adequado dos Conflitos Fundiários de Natureza Coletiva e os Tribunais devem constituir suas Comissões para funcionar como estrutura de apoio à solução pacífica das ações possessórias e petitorias coletivas, estando entre suas atribuições a execução de ações que tenham por finalidade a busca consensual de soluções ou, na impossibilidade, o auxílio na garantia dos direitos fundamentais das partes envolvidas em casos de reintegração de posse.

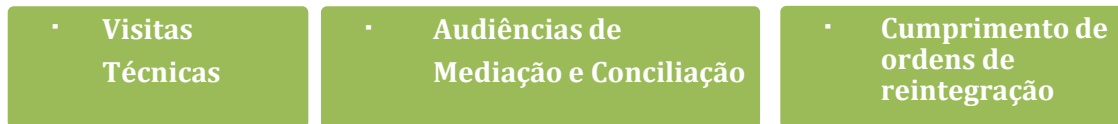
A normativa do CNJ, portanto, seguiu os ditames da decisão da ADPF 828 ao priorizar a tentativa de tratamento social do conflito e de soluções consensuais em detrimento do mero auxílio ao cumprimento de mandados de reintegração de posse. Outro ponto relevante é que a remessa dos autos à Comissão será determinada por decisão do juiz da causa e que o pedido de remessa pode ser realizado pelo MP, DP, partes envolvidas ou qualquer interessado e em qualquer fase do processo (art. 4º, §1º), inclusive anteriormente ao ajuizamento de ação judicial ou após o trânsito em julgado de decisão que determina reintegração (art. 4º, §2º).

Os dispositivos citados superam quaisquer dúvidas sobre a necessidade ou não de encaminhamento dos autos à Comissão, que pode ser provocada até mesmo antes da existência de ação que verse sobre litígio coletivo possessório, para tentativa de solução consensual anteriormente à provocação formal ao judiciário.

Para além das diretrizes gerais especificadas, a Comissão também é responsável pela realização de visita técnica nas áreas objeto de conflitos fundiários coletivos, pelas audiências

de mediação/conciliação e pela atuação no cumprimento das ordens de reintegração de posse, procedimentos que serão a seguir detalhados, conforme fases apontadas na figura abaixo:

Figura 01 – Fases de atuação da Comissão de Soluções Fundiárias



Fonte: elaboração da autora, 2024.

2.3.2 Visita técnica

Inicialmente, deve-se registrar que a visita técnica não se confunde com a inspeção judicial prevista no CPC e segundo a qual o juiz pode inspecionar pessoas ou coisas para se esclarecer sobre fato que interesse à decisão da causa.

Essa diferenciação está prevista no art. 9º da Resolução 510/2023 do CNJ, que prevê que a visita técnica na área objeto de conflito fundiário coletivo decorre do art. 126, parágrafo único da Constituição, que dispõe que o juiz se fará presente no local do litígio sempre que necessário à eficiente prestação jurisdicional, e da exigência do art. 4º, §2º da Lei 14.216/2021, segundo a qual, superado o prazo de suspensão das remoções em decorrência do período pandêmico, o Judiciário deverá realizar, além de audiência de mediação, inspeção judicial nas áreas em litígio.

A necessidade de visita técnica também consta da decisão na ADPF 828 e foi internalizada na citada Resolução 510/2023, conforme mencionado, a qual argumentou que é ato que permite noção da dimensão do problema e compreensão da necessidade de planejamento para implementação de medidas de caráter estruturante, como as que envolvem políticas públicas e soluções para os conflitos fundiários. Nesse sentido, a realização da visita e a consequente elaboração de parecer técnico a respeito da realidade social por trás do conflito ampliam a consciência da situação pelo juiz, além de criar um ambiente favorável para tentativas de consensualidade e tratamento do litígio.

É necessário que as partes sejam informadas sobre o agendamento da visita, assim como o magistrado, terceiros, Ministério Público, Defensoria Pública, Município no qual se localiza a área e eventual movimento social ou associação de moradores (art. 10). Todos

devem ser avisados a respeito da finalidade e roteiro, de modo que seja criado um ambiente propício ao diálogo (art. 10, §1º).

O relatório apresentado pela Comissão será juntado aos autos do processo judicial, sem prejuízo do seu envio a todo e qualquer interessado (art. 12), passando, assim, a constar dos autos ainda que eventual tratativa para um acordo não obtenha sucesso e que o processo seja devolvido ao juízo de origem para continuidade em sua regular tramitação.

Vale registrar, em conclusão, que o procedimento de atuação da Defensoria Pública durante a visita técnica encontra-se detalhado no capítulo 5, item 5.1 da segunda seção deste trabalho, assim como o modelo de Relatório de Visita Técnica da Resolução 510/2023 do CNJ, no anexo V.

2.3.3 Mediação e Conciliação

A Resolução 510/2023 do CNJ também trata das audiências de mediação e conciliação, que serão designadas de ofício ou mediante provocação de qualquer interessado e em qualquer fase do processo (art. 13).

A realização das audiências deve ocorrer após a visita técnica e respectiva juntada do relatório (§2º), devendo ser intimadas as partes e os interessados, o Ministério Público, a Defensoria Pública e, preferencialmente, representantes dos órgãos especializados em conflitos da natureza, procuradorias do Estado e do Município, órgãos públicos e privados que atuem nas áreas correlatas ao litígio e movimentos sociais envolvidos na ocupação (§4º).

Os métodos de autocomposição previstos na Resolução foram abordados no item 3.1.5 desta seção, assim como o procedimento de participação da Defensoria Pública no item 5.2 da segunda seção. Ademais, a obrigatoriedade de realização de audiências de mediação e conciliação pela Comissão também decorre da decisão na ADPF 828, que representou uma mudança emblemática e assegurou o estabelecimento de meios participativos e colaborativos em processos marcados pela ausência de discussões técnicas e indeterminação dos sujeitos (NORONHA; FISCHER, GÓES, 2022).

A própria mudança do nome pelo CNJ para Comissões de Soluções Fundiárias no lugar de Comissões de Conflitos Fundiários sugere o adequado tratamento para os conflitos existentes e a busca de meios para evitar violações de direitos. Assim, considerando que os conflitos em questão são marcados por assimetrias e desigualdades de diversas ordens (econômica, social, informacional, etc.), as audiências devem representar um processo democrático com possibilidade de construção da realização do direito material.

2.3.4 Cumprimento de ordens de reintegração de posse

Em último caso, sendo infrutíferas as tentativas de consensualidade e diante de uma decisão judicial definitiva pela remoção, a Comissão deve atuar para o cumprimento pacífico da ordem de desocupação e para encontrar medidas alternativas ao despejo das famílias.

De acordo com a mesma Resolução 510/2023 do CNJ, que regulamenta a criação das Comissões e estabelece protocolos para remoções em imóveis de moradia coletiva, a expedição de mandado de reintegração de posse deve ser precedida por audiência pública ou reunião preparatória, momento em que serão elaborados o plano de ação e o cronograma da desocupação (art. 14).

Nesse cenário, os planos de ação devem considerar as vulnerabilidades sociais das pessoas afetadas e observar as políticas públicas habitacionais de caráter permanente ou provisório à disposição dos ocupantes, assegurando, sempre que possível, a inclusão das famílias removidas nos programas de assistência social (art. 15).

Para efetivação, o Município deve ser intimado para proceder ao prévio cadastramento das famílias e para indicar local para realocação e encaminhamento aos órgãos de assistência social e programas de habitação (art. 15, §1º). O plano também deve dispor sobre encargos com transporte e guarda dos bens essenciais das residências, além de prazos e ações que mitiguem os prejuízos aos afetados (§2º).

A Resolução também menciona que deve ser observada a decisão proferida no âmbito da ADPF e, no que for possível e pertinente, a Resolução n. 10/2018 do CNDH, já mencionada anteriormente no capítulo 2, item 2.2.2 desta seção. Registre-se, por fim, no que se refere à ADPF, que a decisão determina, na alínea *c* do item 31, que deve ser garantido o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos ou outro local com condições dignas, ou, ainda, que seja adotada outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se em qualquer caso a separação de membros de uma mesma família.

Outrossim, a atuação da Defensoria Pública junto às Comissões criadas pelo regime de transição instituído pela ADPF em situações envolvendo remoções foi abordada no capítulo 5, item 5.3 da segunda seção deste Manual. Para melhor entendimento dos pontos destacados como importantes a serem observados no cumprimento das ordens de reintegração de posse, apresenta-se o quadro abaixo:

Quadro 01 – Fatores relevantes no cumprimento de ordens de reintegrações de posse

Pontos a serem observados no cumprimento de ordens de reintegrações de posse

- Realização de audiência pública ou reunião preparatória;
- Elaboração de plano de ação e cronograma de desocupação;
- Verificação da inclusão dos ocupantes da área em políticas habitacionais de caráter permanente ou provisório;
- Realização do prévio cadastramento dos moradores pelo Município;
- Disponibilização de área para realocação dos ocupantes;
- Encaminhamento aos órgãos de assistência social;
- Planejamento sobre os encargos com transporte e guarda dos bens essenciais das residências a serem desocupadas.

Fonte: elaboração da autora, 2024.

CAPÍTULO 3 – ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NO ÂMBITO EXTRAJUDICIAL E JUDICIAL PARA RESGUARDAR O DIREITO À MORADIA EM SITUAÇÕES DE INSEGURANÇA NA POSSE

Para melhor entendimento das formas de atuação nos casos concretos, considerando a complexidade das situações que envolvem os conflitos fundiários urbanos, passa-se a pormenorizar os âmbitos extrajudicial e judicial da assistência da Defensoria Pública para resguardar o direito à moradia, que incluem as formas de atuação em ambas as esferas, tanto de forma administrativa quanto na apresentação de defesas processuais, com seus respectivos direcionamentos, instrumentos, teses e discussões relevantes.

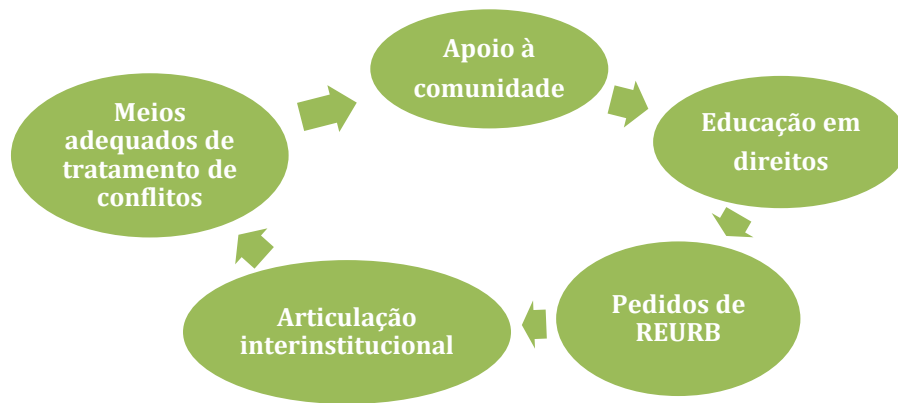
3.1 Atuação extrajudicial

Antes de apresentar algumas formas de atuação extrajudicial na luta pela moradia da população hipossuficiente, destaca-se que este trabalho parte do entendimento, tal como apresentado nas diretrizes do Protocolo de atuação do Grupo de Trabalho de Regularização Fundiária e Direito à Moradia²⁰, de que a premissa de atuação da Defensoria Pública na temática deve partir da priorização da utilização de meios extrajudiciais sob a perspectiva coletiva, inclusive em casos já judicializados e de maneira concomitante, para que se alcance o rompimento da atuação institucional formal e se chegue a uma atuação socialmente efetiva com real acesso à justiça.

Assim, apresentam-se as formas de atuação extrajudiciais de apoio à comunidade, educação em direitos, pedidos de REURB, articulação interinstitucional e meios adequados de tratamento de conflitos. Entende-se que, apesar de autônomas quando vistas de forma isolada, são complementares entre si quando se fala em direito à moradia e regularização fundiária, devendo ocorrer de modo cíclico para alcance dos objetivos traçados, em múltiplas frentes, tal como descrito na figura abaixo:

Figura 02 – Modelos de atuação extrajudicial para resguardar o direito à moradia

²⁰ O protocolo, construído com o intuito de demonstrar caminhos de atuação extrajudicial, foi elaborado pela equipe do extinto Grupo de Trabalho de Regularização Fundiária e Direito à Moradia da Defensoria Pública do Estado do Pará, que desenvolveu o ofício que motivou a criação do atual Núcleo de Defesa da Moradia.



Fonte: elaboração da autora, 2024.

Ao final, destaca-se ainda um item para as remoções administrativas, que inclui as possibilidades de atuação em situações que envolvem o exercício do poder de polícia e nos casos de empreendimentos públicos que envolvam impactos no direito à moradia da população pela necessidade de despejo de famílias residentes no entorno das obras.

3.1.1 Apoio à comunidade

A garantia do direito à moradia digna, os processos de regularização fundiária e as ações possessórias envolvem um grupo de pessoas vulneráveis que, apesar de em geral destacarem um representante entre os moradores, não possuem organização interna de forma que suas ações sejam legitimadas e atinjam a representatividade necessária.

Para alcance de fortalecimento da atuação comunitária, é fundamental que a comunidade se enxergue como protagonista no processo de efetivação de direitos, o que passa pela constituição de uma associação de moradores, uma vez que é relevante a atuação política das lideranças, que precisam ter voz ativa e possibilidade de articulação junto às instituições e órgãos públicos.

A efetivação dos direitos sociais em geral e do direito à moradia exige condições de efetiva participação da população na vida social e política (MOURA, 2016) e um modelo representativo como associações de bairros e movimentos sociais simbolizam forças catalisadoras de interesses comuns (GOHN, 2012), sendo papel da Defensoria Pública apoiar a comunidade na formação de associações, já que essa atuação política pode funcionar como forma de alcance dos direitos pretendidos.

O artigo 53 do Código Civil dispõe que uma associação é uma união de pessoas que se organizam para fins não econômicos. Essa união, então, é caracterizada pela vontade do grupo

de atuar de forma conjunta com o intuito de alcançar objetivos comuns. No caso das associações de moradores, é relevante para a comunidade que os interesses possam ser debatidos internamente, de modo que seja definido o que é prioritário e que as necessidades cheguem de maneira organizada aos órgãos competentes (OLIVEIRA *et. al.*, 2017).

Ademais, quando se fala em políticas públicas²¹, uma das formas de definição de agenda é por meio de reivindicações da sociedade para com o governo (HOWLETT; RAMISH, 1995), assim como o modo de implementação da política pode se iniciar de maneira ascendente, ou seja, quando se inicia na população para que seja atingido o governo (KAUCHAKJE; SCHEFFER, 2017).

Nesse sentido, recomenda-se a realização de visita à área da comunidade para uma reunião ampliada com os moradores, momento descrito de forma detalhada no capítulo 4, item 4.1 da segunda seção deste trabalho, para que, entre outras informações, a população seja incentivada a constituir sua própria associação. Sobre a importância da atuação em múltiplas frentes, finaliza-se destacando Mandi (2017), que entende que a litigância deve contemplar a multidisciplinaridade do conflito social e que o embate jurídico é somente um dos aspectos da realidade.

3.1.2 Educação em direitos

Em continuidade à temática de trabalho junto à comunidade, outro ponto relevante da atuação extrajudicial é que seja realizado um momento de educação em direitos com os moradores dos núcleos urbanos informais.

De acordo com Cappelletti e Garth (1988), um dos grandes obstáculos ao acesso à justiça são as diferentes “possibilidades das partes”, que seriam as desigualdades de fato que geram diferenças na percepção das pessoas para reconhecer um direito. Dentro dessa perspectiva, Moura (2016) defende que o acesso à justiça implica na universalização da jurisdição, exercida por meio de pessoas com conhecimento acerca de seus direitos e das formas existentes para exigí-los, devendo a Defensoria Pública exercer papel de destaque nesse contexto, como instrumento de resgate da cidadania.

A educação em direitos, assim, deve funcionar como pressuposto da orientação jurídica prestada (MOURA, 2016) e o defensor público deve aproveitar o momento da visita à

²¹ Entre os modelos teóricos de políticas públicas, inclusive, tem-se o modelo de grupo, que entende o grupo como ponte entre os indivíduos e o governo, com a política consistindo no administrador público determinando as questões que merecem atenção governamental. Nessa perspectiva, as mobilizações sociais são consideradas fator atrativo da atenção da sociedade e do governo para que haja um enfrentamento político da questão (COELHO; LOLLÍ; BITTENCOURT, 2022).

comunidade para exercer suas atribuições institucionais alcançando uma maior quantidade de pessoas, especialmente quando se fala em defesa do direito à moradia, que demanda essa atuação articulada em múltiplas frentes, sendo prioritário o empoderamento da população assistida.

Na prática, essa atuação “é imprescindível para munir a própria comunidade de instrumentos adequados para lutar pelos seus próprios direitos, a partir da informação, mobilização e organização comunitárias, assumindo uma postura crítica” (MOURA, 2016, p. 92). A vulnerabilidade representada pelas desigualdades de fato vivenciadas pela população que não tem acesso a direitos representa um óbice para o acesso à ordem jurídica justa, uma vez que o acesso à justiça é alcançado a partir do conhecimento de direitos e as pessoas em situação de vulnerabilidade muitas vezes sequer conhecem as práticas jurídicas (QUEIROZ, 2022).

Assim, a educação em direitos, que deve ser realizada durante o momento de visita à comunidade descrito no capítulo 4, item 4.2 da segunda seção, é fundamental para os membros dos núcleos urbanos informais assistidos pela Defensoria Pública, os quais precisam se entender como titulares desses direitos previstos na legislação para buscar melhorias de qualidade de vida e lutar com protagonismo pela garantia da moradia digna.

3.1.3 Pedidos de REURB

A partir do ano de 2017, com a aprovação da Lei 13.465/2017, que instituiu normas gerais de regularização fundiária urbana (REURB) e estabeleceu procedimentos para avaliação e alienação de imóveis da União, a Defensoria Pública foi incluída, por meio do art. 14, IV, como legitimada a requerer a REURB em nome dos beneficiários hipossuficientes, podendo promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro (§1º).

A nova legislação, regulamentada pelo Decreto nº 9.310/2018, representou novo marco legal em matéria de regularização fundiária – que é diretriz da política urbana prevista no art. 2º do Estatuto da Cidade²² – trazendo medidas jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais visando incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e a titulação de seus ocupantes (art. 9º).

²² O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) regulamenta o Capítulo de Política Urbana da Constituição da República. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em 01 maio 2024

Dessa forma, a moradia passou a ser tratada em sentido amplo e não apenas no que se refere à garantia de um documento de titulação e da regularização da situação dominial, mas envolvendo a participação de todos os interessados e com sua construção baseada na necessidade de urbanização da área com a inserção da comunidade à cidade formal por meio de projeto com obras e equipamentos públicos, de modo que sejam concretizados direitos fundamentais (OLIVEIRA *et. al.*, 2018) e reduzidas as desigualdades sociais.

As modalidades de REURB previstas na legislação são duas, de acordo com o art. 13: REURB-S (REURB de Interesse Social), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda; e REURB-E (REURB de Interesse Específico), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese anterior.

O pressuposto para aplicação da Lei 13.465/2017 é a consolidação do núcleo urbano informal com irregularidades, de acordo com as seguintes hipóteses: “a) inexistência de aprovação do projeto de parcelamento no Município e de registro imobiliário; b) existência de aprovação Municipal, mas inexistência do registro; c) existência de aprovação e registro do parcelamento, mas sem averbação da construção; d) existência de aprovação e de registro, mas com execução diversa da aprovada ou registrada; ou e) existência de aprovação, de registro, de averbação da construção, mas ausência de titulação dos ocupantes atuais” (CUNHA, 2019, pp. 18-19).

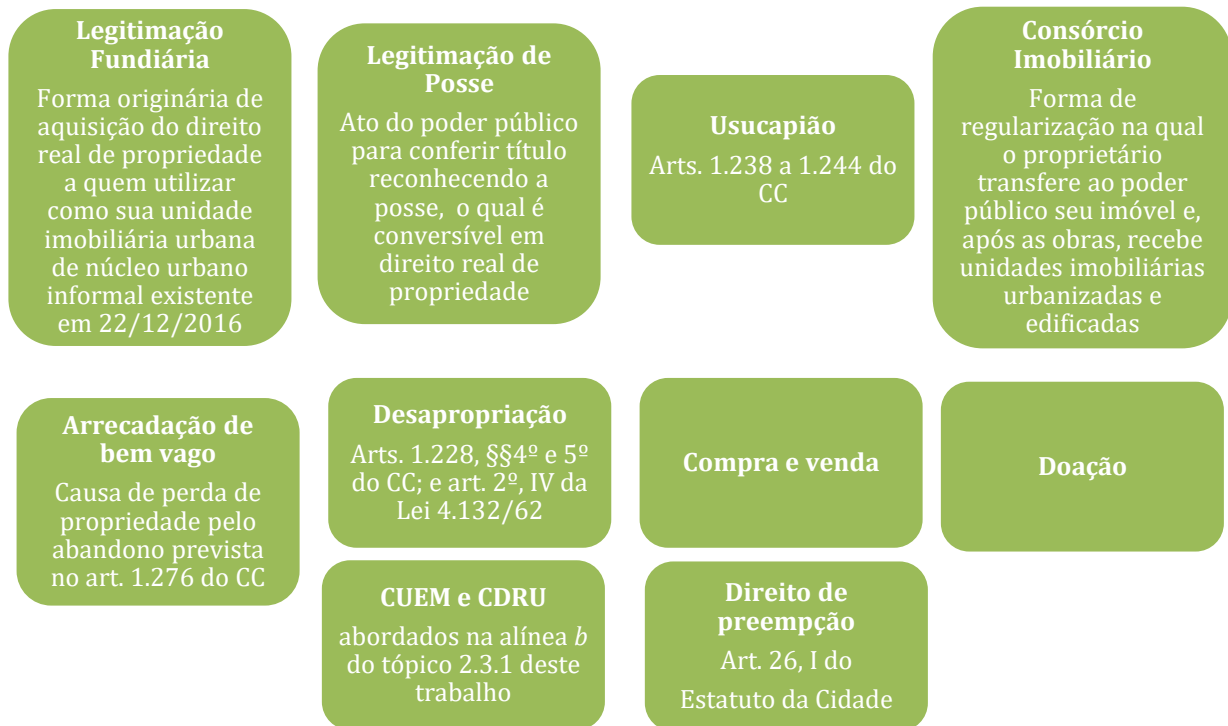
As hipóteses destacadas estão presentes nas situações que envolvem as comunidades assistidas pela Defensoria Pública, que deve buscar a autorização da população, conforme descrito no capítulo 4, item 4.4 da segunda seção, e protocolar o pedido administrativo de REURB junto ao Município, na modalidade de interesse social (REURB-S²³), conforme art. 13, I. A formalização do pedido representa a possibilidade de que o núcleo urbano informal passe a ser visto pelo ente público e possa ingressar na agenda de implementação de políticas públicas de moradia.

A legislação também define que o Município tem o prazo máximo de 180 dias para classificar e fixar uma das modalidades de REURB ou indeferir, fundamentadamente, o pedido (art. 30, §2º). Os instrumentos jurídicos que podem ser empregados na instauração

²³ Conforme destacado no Protocolo de Atuação do GTRFDM (2018), na modalidade de REURB-S a faixa da renda familiar para definição da população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato do poder público e não pode ser superior ao quádruplo do salário mínimo. Nessas situações, entende-se que o parâmetro não pode ater-se apenas à renda familiar, mas que devem ser analisadas as peculiaridades de cada caso e abarcadas as pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade, inclusive transitória, como mulheres em situação de violência, idosos, deficientes, indígenas, quilombolas, etc.

estão definidos nos incisos do art. 15, sendo apresentados, na oportunidade, os de aplicação mais comum:

Figura 03 – Alguns dos instrumentos jurídicos que podem ser utilizados na REURB



Fonte: Lei 13.465/2017

Por fim, no que se refere à atuação institucional para acompanhamento de pedidos de REURB, entende-se que deve ser pautada não somente na correção dos aspectos dominiais ou registrares, mas também nas adequações urbanísticas e ambientais, que objetivam minimizar o grave quadro de desordem no uso e ocupação do solo urbano e suas consequências sociais, ambientais, urbanísticas e econômicas, com infraestrutura adequada e essencial na dicção da Lei 13.465/2017, de modo que a regularização seja efetivamente sustentável (CASTANHEIRO, 2024).

3.1.4 Articulação interinstitucional

A atuação junto a outras instituições representa uma das principais frentes do trabalho extrajudicial da Defensoria Pública pela garantia do direito à moradia, tendo em vista que é necessário o diálogo com órgãos que desenvolvem atribuições que possuem afinidade com a temática e/ou com a execução de políticas públicas habitacionais.

A articulação interinstitucional²⁴, dessa forma, deve ser contínua e ocorrer de modo transversal, em todas as etapas abordadas neste Manual e em diferentes ações e instâncias, com o intuito de aperfeiçoar a comunicação e o diálogo entre as instituições e oferecer mudanças na realidade prática.

Diante desse contexto, entende-se que a metodologia desse tipo de ação pode ocorrer de três formas distintas, mas com aplicação possivelmente concomitante: mediante a celebração de parcerias e convênios; por meio da utilização de instrumentos próprios e característicos da regular atuação extrajudicial da Defensoria Pública; e pela atuação conjunta com outras instituições.

3.1.4.1 Parcerias e convênios

A formalização de parcerias que possam otimizar e subsidiar a atuação da Defensoria Pública é fundamental para que o trabalho possa ser desenvolvido e alcance resultados para viabilizar o direito à moradia.

As necessidades diante da complexidade dos conflitos fundiários são inúmeras, considerando os bens em discussão, a indisponibilidade de direitos, a quantidade de atores envolvidos, a presença de partes vulneráveis, a pressão oriunda de vários setores, entre outros. Assim, para que a atuação seja especializada e qualificada com efetiva interferência na construção da política fundiária urbana, as parcerias devem ser buscadas tanto para intervenções mais urgentes quanto para instruir a atuação e para prestar apoio às comunidades.

Desta feita, caso o Núcleo ou defensor público não conte com assistência técnica em sua equipe, conforme abordado no item 3.3 deste capítulo, é de suma importância a celebração de parcerias com Organizações Não Governamentais (ONGs), com órgãos de classe como o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) ou com universidades²⁵, por exemplo, para elaboração de relatórios e pareceres técnicos necessários à verificação da espacialização ou da situação urbanística da comunidade.

²⁴ Modo de atuação que pressupõe a reunião e alinhamento dos principais atores envolvidos em determinada política pública para implementação de um trabalho integrado e comum entre instituições por meio de diálogos e ações, objetivando o alcance de resultados efetivos.

²⁵ O Núcleo de Defesa da Moradia possui parceria com a Universidade Federal do Pará, por meio da Rede Amazônia e da Clínica de Direito à Cidade. Como resultado dos diálogos, a equipe multidisciplinar da instituição já elaborou Projeto Urbanístico de uma comunidade localizada em Ananindeua-PA, o que facilita o andamento de pedido de REURB junto ao Município em razão da frequente indisponibilidade orçamentária para construção desse tipo de projeto.

Outro ponto sensível que merece destaque é a possibilidade de articulação para parceria em projetos de Assistência Técnica de Interesse Social – ATHIS²⁶. Além disso, são variadas as instituições com possibilidade de firmar convênios para resolução de questões pontuais ou até mesmo para criação de um fluxo de troca de informações, como as Secretarias e Companhias de Habitação, a Superintendência de Patrimônio da União, as Procuradorias dos Municípios, os Cartórios de Registro de Imóveis, etc.

Diante da realidade de complexidade e do panorama de dificuldades técnicas e operacionais, além da conjuntura sensível que envolve as questões habitacionais, portanto, a busca por parcerias e convênios é meio de atuação que pode aprimorar a intervenção da Defensoria Pública e auxiliar no enfrentamento da questão.

3.1.4.2 Instrumentos de atuação extrajudicial

Outra forma de articulação interinstitucional visando à garantia do direito à moradia e o desenvolvimento de políticas públicas relacionadas ao assunto é a utilização dos instrumentos regulares próprios da atuação extrajudicial da Defensoria Pública que objetivam instruir os procedimentos internos e gerar soluções para as demandas de forma administrativa.

São exemplos desses instrumentos (detalhados no capítulo 3, item 3.1 da segunda seção) os ofícios requisitórios, a notificação para participação em reuniões, a realização de audiências públicas, a emissão de notas técnicas e recomendações administrativas, a celebração de compromissos de ajustamento de conduta, etc.

Essa forma de articulação interinstitucional é uma maneira de delinear as instituições envolvidas e suas respectivas atribuições e responsabilidades nas demandas, e pode resultar em encaminhamentos que gerem múltiplos benefícios na garantia do direito à moradia das comunidades atendidas.

A atuação por meio da utilização desses instrumentos representa, portanto, a tentativa de gerir os litígios em sua plenitude e de relacionar-se de forma efetiva com todos os atores envolvidos na problemática (jurídicos, políticos ou sociais), para condução dos conflitos fundiários urbanos de forma prioritariamente extrajudicial (RANGEL, 2022).

3.1.4.3 Atuação conjunta

²⁶ A ATHIS está prevista na Lei nº 11.888/2008, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para projeto e construção de habitação de interesse social, inclusive acompanhamento e execução da obra, como parte integrante do direito social à moradia.

Por fim, o último método de articulação interinstitucional que este trabalho apresenta é a atuação conjunta com outras instituições, com o intuito de amplificar a influência sobre os entes públicos para alcance dos resultados pretendidos no caso concreto.

Essa atuação pode se dar junto ao Ministério Público Estadual, por meio de suas Promotorias de Habitação e Urbanismo, e/ou junto à Defensoria Pública da União e ao Ministério Público Federal, entre outros²⁷. A união das instituições com atribuições na temática representa um esforço coletivo para auxiliar a população no enfrentamento das questões estruturais que envolvem a garantia do direito à moradia e pode trazer uma maior visibilidade à demanda apresentada.

Raphael Rangel (2022), a esse respeito, defende que uma padronização dessa atuação, em conjunto com sua utilização em larga escala, aliada a outros instrumentos extrajudiciais, tende a produzir resultados melhores.

Em conclusão, entende-se que o poder de influência para construção de soluções efetivas e para implementação de políticas públicas pode alcançar melhores resultados com a atuação conjunta, que é instrumento que materializa na prática uma pressão para atendimento das situações levadas ao poder público.

3.1.5 Meios adequados de tratamento de conflitos

A importância de tratamento de conflitos utilizando métodos de autocomposição foi gradativamente sendo inserida no ordenamento jurídico nacional, iniciando-se com a Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos, e com a Lei 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

Dentro do contexto de conflitos fundiários, há ainda a Resolução Recomendada nº 87/2009 do Conselho das Cidades, que sugere a instituição da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos; o marco legislativo para sua utilização em conflitos possessórios coletivos ocorrido com o art. 565 do CPC; as previsões de consensualidade (arts. 16, 21 e 34) contidas na Lei 13.465/2017; o regime de transição instituído pela ADPF 828 tratado no item 2.3 desta seção; a citada Resolução 510/2023 do CNJ; e, mais recentemente, o Provimento nº 158/2023, também do CNJ, que estabeleceu, no

²⁷ O Núcleo de Defesa da Moradia desenvolve atuações conjuntas ao Ministério Público Estadual em múltiplas frentes para atender às situações relacionadas à regularização fundiária e às questões urbanísticas na defesa do direito à cidade dos moradores de núcleos urbanos informais. Ademais, também merece destaque atuação nesse mesmo sentido conjuntamente ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR para demandas de moradia dos indígenas da etnia *warao*.

âmbito do Poder Judiciário, o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas.

Todas essas iniciativas revelam a importância de que os conflitos sejam tratados de forma estrutural e com a utilização de métodos adequados, o que também deve estar presente no fluxo da estratégia de atuação extrajudicial da Defensoria Pública, em cumprimento, inclusive, à sua missão institucional.

Desta feita, a utilização de métodos de autocomposição para direcionamento das demandas e a busca de sua institucionalização como forma de consolidação do uso de soluções alternativas representa ir além do esforço individual de elaboração e consecução de boas práticas de composição consensual, mas sim implementar a permanência do sistema, buscando a replicação em larga escala para um determinado público, objeto e propósito (JOHNSOM DI SALVO, 2018).

Os conflitos fundiários são caracterizados por famílias hipossuficientes que vivem sob ameaça de remoção, por agentes privados ou públicos envolvidos em um processo que demanda recursos financeiros sem garantias de prazos ou soluções satisfatórias e por um Judiciário colocado na posição de decidir sobre um conflito que é também social e cujas raízes são históricas. Todos esses fatores revelam a complexidade dos casos e ensejam motivos para soluções consensuais, que poupam as partes dos riscos e custos de um processo judicial e geram a possibilidade de celebração de um acordo discutido além dos limites de uma sentença judicial (BEDICKS, 2017).

A organização e aplicação de meios adequados de solução dos conflitos, nesse contexto, representa forma de viabilizar o acesso à justiça e à ordem jurídica justa, preocupando-se com o direito substancial ajustado à realidade social (WATANABE, 2019).

Considerando esse cenário, portanto, uma vez realizada a visita à comunidade, protocolado o pedido de REURB e iniciadas as tratativas de articulação interinstitucional, é fundamental que o ciclo da atuação continue com a tentativa de solução extrajudicial do conflito por meio da utilização dos métodos de autocomposição.

O procedimento de atuação da Defensoria Pública e o que deve ser observado de forma prática diante do cenário de consensualidade foram detalhados no capítulo 5, item 5.2 da segunda seção, que trata das mediações/conciliações realizadas no âmbito das Comissões instituídas pós ADPF 828, sendo apresentadas de forma breve, na oportunidade, apenas as definições dos métodos de autocomposição mais difundidos e que podem ser aplicados pela DP nos casos concretos: a negociação, a conciliação e a mediação.

A negociação difere dos outros métodos pela diferença formal de não contar com a presença de uma terceira pessoa imparcial no acordo, o qual decorre de uma negociação bilateral entre as partes. É considerada, então, um meio de autocomposição direta, enquanto a conciliação e a mediação são assistidas (GABBAY, 2013).

Já na conciliação, via de regra a participação do terceiro é mais ativa e a sessão é conduzida com proposição de ideias pelo conciliador e em procedimentos mais simples. Por sua vez, a mediação baseia-se no estímulo do diálogo cooperativo entre as partes, de modo que os interesses por trás da disputa possam ser trabalhados, com a atuação do terceiro de forma facilitadora. Aqui, atenta-se ao que efetivamente se pretende em contraposição ao que é verbalizado.

No âmbito dos conflitos fundiários, qualquer das modalidades pode ser utilizada, especialmente quando se fala em atuação extrajudicial. A mediação, contudo, costuma ser a mais difundida no cenário das ações possessórias coletivas porque, ante o cenário estrutural e a complexidade dos casos, é o método que trata o conflito de forma mais aprofundada.

Registre-se, nesse aspecto, que a mediação tem como característica a flexibilidade procedimental, de forma que é o processo que se adequa ao conflito e não o oposto (GABBAY, 2013). O modelo mais difundido de abordagem é a chamada negociação baseada em princípios, caracterizada pelo viés não adversarial e pela busca da revelação e composição dos interesses que motivam as posições das partes²⁸.

Tendo como base as definições trazidas, vale destacar ainda que é importante a conscientização sobre as múltiplas possibilidades ensejadas pelas técnicas diferenciadas, para que seja analisada sua pertinência no caso concreto (TARTUCE, 2021). Nesse sentido, finaliza-se com o entendimento de Faleck (2018), que defende que o enfoque não precisa ser direcionado a apenas um ou outro mecanismo de resolução de disputas, mas sim por meio de uma lente sistêmica que pode ampliar substancialmente a implementação de estratégias adequadas por meio do conhecimento de todos os canais disponíveis em um determinado contexto, construindo-se, assim, um arranjo procedimental.

3.1.6 Remoções administrativas

²⁸ O prestigiado Programa de Negociação de Harvard (*The Programa on Negotiation at Harvard Law School – PON*) trabalha com este modelo e os professores Roger Fisher e William Ury desenvolveram quatro orientações centrais para a prática da abordagem: I. Separar as pessoas do problema em discussão; II. Focar nos interesses que motivam as disputas e não nas posições das partes; III. Construir opções de ganhos mútuos; e IV. Insistir na definição de critérios objetivos.

Outra frente da atuação extrajudicial da Defensoria Pública ocorre quando há necessidade de intervenção nas remoções administrativas, que, de acordo com o art. 2º da Resolução 17/2021 do CNDH, é a violação de direitos humanos consistente no despejo, remoção e deslocamento forçado de grupos que demandam a proteção especial do Estado, moradores de um determinado território, com o qual mantêm vínculos referenciais para o acesso a outros direitos, comunitários ou afetivos, implementadas ao desabrigo de uma ordem judicial específica.

As remoções administrativas, assim, são as que ocorrem por ato do poder público sem prévia decisão judicial, em áreas públicas ou privadas, e decorrem da realização de obras públicas ou mesmo do exercício do poder de polícia da administração.

O poder de polícia é fundamentado nas atribuições de fiscalização do uso e ocupação do solo e ocorre geralmente justificado pelo desforço imediato²⁹ para retirada de ocupações novas, que consiste no direito de autoproteção em situações de perda da posse, uma vez que, nos termos do art. 1.210 do CC, o possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbacão, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado.

Diante de remoções administrativas, a atuação da Defensoria Pública deve ser pautada junto aos órgãos públicos mediante a verificação do imediatismo da ação, da necessidade de resguardar o direito social à moradia, além do acesso à justiça e do devido processo legal, contraditório e ampla defesa.

O campo técnico-jurídico, assim, reside na leitura constitucional do poder de polícia, que deve ser subordinado a requisitos e limites e restrito à excepcionalidade, respeitando direitos fundamentais e os princípios da razoabilidade e proporcionalidade (NEHAURB, 2021). A visita à área da ocupação para o diálogo é meio de atuação nessas situações, além da utilização dos instrumentos abordados no item 3.1.4.2 deste capítulo, como os ofícios requisitórios e recomendações.

Por outro lado, quando decorrentes de intervenções públicas, também devem ser observados nas remoções administrativas os aspectos relacionados às soluções habitacionais

²⁹ Previsão do §1º do art. 1.210 do CC, que autoriza ao possuidor turbado ou esbulhado a manutenção ou restituição da posse pela própria força, desde que aja logo e que os atos de defesa não ultrapassem o indispensável à manutenção ou restituição da posse.

dadas pela administração para a população que será deslocada, seja mediante a entrega de unidades habitacionais, pagamento de aluguel social³⁰ ou de indenizações pelos imóveis.

Nesses casos, geralmente a forma como as políticas de reassentamento são efetivadas reproduzem a desigualdade social e urbana, além do fato de que as alternativas dadas pelos agentes tendem a ser retóricas, uma vez que desencorajadas em face da opção mais conveniente para o ente público (GUTTERRES, 2017).

Um ponto muito comum é a necessidade de discussão dos valores indenizatórios oferecidos às famílias, que na maioria das situações refere-se tão somente a um montante irrisório pela benfeitoria e não considera a posse como instituto autônomo, sendo necessária a discussão para que sejam aferidos os efeitos da posse qualificada e funcionalizada à moradia, além das demais perdas de cunho econômico, social e existencial (NEVES; GAIO, 2020).

Ademais, também é fato relevante que, quando não encaminhadas com alternativas habitacionais, as remoções frequentemente levam apenas que as pessoas se desloquem do lugar onde foram removidas para outros, produzindo situações de itinerância e deslocamento para outra área nas mesmas condições, o que não resolve, mas apenas invisibiliza a questão (SILVA, 2022).

Considerando o cenário exposto e as diversas peculiaridades relacionadas à demanda, foi apresentado no item 3.1.1 da segunda seção deste Manual o procedimento de atuação da Defensoria Pública nessas situações, para além e concomitantemente aos meios já debatidos a respeito da articulação interinstitucional: a criação de Grupos de Trabalho ou Comitês.

3.2 Atuação judicial: discussões e teses relevantes³¹

Inicialmente, cabe destacar que a atuação da Defensoria Pública em conflitos fundiários urbanos pode ser exercida tanto pela regular representação processual quanto como *custos vulnerabilis*³², inovação trazida no art. 554, §1º do Código de Processo Civil, que prevê

³⁰ A política de aluguel social é uma forma de provisão habitacional temporária implementada geralmente pelo ente público para atendimento de necessidades das famílias em casos de remoções enquanto a solução habitacional definitiva não é efetivada.

³¹ Este manual se propõe a organizar, de forma operacional, as discussões e teses mais utilizadas nos casos concretos enfrentados. Para maior detalhamento de algumas das teses apresentadas no tópico e, inclusive, para localizar fundamentações em casos mais específicos como os que envolvem áreas de risco e de preservação ambiental, consultar o Guia de atuação processual nos conflitos fundiários elaborado pelo Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Disponível em: https://www2.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/28/guia_atuacao_Nucleo_Especializado_de_Habitacao.pdf. Acesso em 09 fev. 2024.

³² Intervenção da Defensoria Pública enquanto terceiro com lastro em sua missão institucional, independentemente da representação postulatória. Parte da premissa de sua vocação político-jurídica e tem o intuito de reforçar o direito ao contraditório e à ampla defesa por meio da ampla liberdade de manifestação (MAIA, 2019).

a intimação da Defensoria Pública nas ações possessórias que envolvam grande número de pessoas em situação de hipossuficiência. Nessas situações, entende-se que a instituição atua em nome próprio para resguardar os direitos da população vulnerável, podendo praticar atos processuais e apresentar documentos, produzir provas e interpor recursos, em isonomia à função do Ministério Público como *custos legis*.

No âmbito do direito à moradia, portanto, a atuação como *custos vulnerabilis* passa pela necessidade de se compreender a atuação da Defensoria Pública pautada sob a vocação política e jurídica da instituição para ampliação do debate democrático, de forma que o contraditório seja amplificado nos interesses das comunidades, em conflitos de larga sensibilidade e vulnerabilidades (CARVALHO, 2019).

Assim, as teses e argumentações aqui trazidas podem ser utilizadas em quaisquer das situações destacadas no exercício das atribuições institucionais.

3.2.1 Tutela de urgência: posse velha e audiência de mediação

Os núcleos urbanos informais são formados, quase na totalidade das situações, em áreas que foram vendidas de forma irregular ou que estão abandonadas e são descumpridoras de sua função social. Dentro desse contexto de imóveis desocupados e ociosos, é muito comum que proprietários ingressem com medidas judiciais na tentativa de reavê-los somente após ano e dia (posse velha) da data da formação da ocupação, fato que impede qualquer decisão liminar de proteção possessória imediata.

Nos casos concretos, como a população vulnerável geralmente reside no imóvel pelo lapso temporal necessário previsto em lei para caracterização da posse velha, sem qualquer tipo de oposição, o tempo da posse pode ser arguido para revogação e, subsidiariamente, suspensão de liminares imediatas de reintegração de posse.

Nesse sentido, o artigo 565 do CPC prevê que, no litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido liminar, deve designar audiência de mediação, para a qual devem ser intimados o Ministério Público e a Defensoria Pública.

Ainda, além da argumentação a respeito do tempo da posse, também é nula a decisão que não designa previamente audiência de mediação, por flagrante violação de dispositivo legal. Outro fator que deve ser observado é a previsão constante do §1º do mesmo art. 565, que dispõe que, se a liminar não for executada no prazo de um ano, a contar da data de distribuição, também deve ser designada audiência de mediação.

Nas situações elencadas, portanto, tanto em casos de posse velha quanto nas demandas em que não for designada audiência de mediação e também nas quais a liminar não for executada no prazo de um ano, pode-se requerer tutela de urgência para revogação/suspensão da medida concedida.

Além disso, vale observar a Recomendação 90/2021 do CNJ sobre o tema, que recomenda aos órgãos do Poder Judiciário que, antes de decidir pela expedição de mandado de desocupação coletiva, verifiquem se estão atendidas as diretrizes estabelecidas na Resolução nº 10/2018 do CNDH (art. 2º).

3.2.2 Preliminares

Em continuidade, apresentam-se as teses a respeito de fatos processuais que geram nulidades e que podem ser arguidas nos autos de forma preliminar para suspensão de decisões remocionistas e para extinção do processo judicial.

3.2.2.1 Inobservância do procedimento citatório complexo das ações possessórias

A citação tem o objetivo de dar conhecimento da demanda à parte contrária e, sem que seja devidamente concretizada, em observância às garantias fundamentais do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV da CF), a relação processual não se aperfeiçoa, o que representa defeito processual grave e vício insanável.

O art. 554, §1º e seguintes do CPC trata a respeito da citação nas ações possessórias coletivas e prevê que deve ser feita a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e por edital dos demais. Consta ainda do dispositivo legal que deve ser dada ampla publicidade da existência da ação na área objeto do litígio, podendo-se fazer valer de anúncios em jornal ou rádio locais, publicação de cartazes e de outros meios.

Nos casos concretos, o autor da ação deve zelar pelo procedimento e trazer ao bojo dos autos informações a respeito dos demandados, requerer sua citação e esgotar os meios possíveis para localização, do contrário demonstra total desrespeito ao devido processo legal. Do mesmo modo, o juízo deve observar a integração da relação processual e a completa angularização do feito, sob pena de estigmatizar as famílias ocupantes, que já ingressam nesse tipo de ação prejudicadas pelas possibilidades e desigualdades de fato que vivenciam.

Assim, nas demandas em que o procedimento citatório complexo não for devidamente observado, tal como disposto na legislação, é possível que seja apresentado o pedido preliminar para suspensão de decisões remocionistas ou para regularização/extinção do feito.

3.2.2.2 Ausência de intimação da Defensoria Pública e do Ministério Público

A intimação da Defensoria Pública para atuar em ações possessórias na condição de guardião dos vulneráveis deve ocorrer antes da concessão da tutela provisória e trata-se de hipótese de legitimação extraordinária com vistas à ampliação do contraditório e à democratização do debate processual, conforme mencionado, de modo que a decisão judicial possa se subsidiar também com a perspectiva da realidade e dos interesses dos grupos vulneráveis.

Trata-se de previsão do art. 554, §1º do CPC e sua ausência acarreta danos à coletividade envolvida ante a vulnerabilidade dos ocupantes, e a decisão que deixa de determinar a intimação da instituição incorre em erro formal, sendo passível de nulidade.

Por sua vez, a intimação do Ministério Público de forma prévia à apreciação de pedidos de reintegração também é medida obrigatória para intervenção como fiscal da ordem jurídica em litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana, nos termos do art. 178, III e do art. 554, §1º do CPC, e sua ausência gera nulidade da decisão, uma vez que pode produzir graves consequências e violações de direitos humanos.

Registre-se, ainda, que a necessidade de intimação prévia tanto da Defensoria Pública quanto do Ministério público também constam da Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (art. 7º, II e III), sendo possível, por todos os motivos expostos, a arguição da preliminar no caso concreto.

3.2.2.3 Inobservância do regime das ações possessórias nas ações petitórias

O art. 565, §5º do CPC prevê que se aplica o disposto no artigo ao litígio sobre propriedade de imóvel. Por expressa previsão legal, portanto, as ações petitórias seguem as disposições acerca de conflitos coletivos possessórios, apesar de se basearem em direito de propriedade.

Em que pese o dispositivo legal referir-se à obrigatoriedade de designação de audiência de mediação quando o esbulho houver ocorrido há mais de ano e dia, entende-se que o §5º não deve ser interpretado de forma restrita, incluindo também o procedimento citatório complexo e a intervenção da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*, uma vez que ambas as ações judiciais envolvem grande número de pessoas, consequências sociais e interesse público.

Nesse sentido, se o juízo não seguir nas ações petitórias envolvendo coletividades o regramento previsto na legislação para as ações coletivas possessórias, de forma ampla, e não

aplicar ao caso as especificidades determinadas no CPC, a decisão judicial é passível de anulação.

3.2.2.4 Ausência de interesse processual pela inexistência de posse

O art. 561, I do CPC prevê que incumbe ao autor da ação possessória provar a sua posse, que, portanto, é fato jurídico que fundamenta a ação e requisito essencial para sua constituição. Na ação de manutenção, o inciso IV do mesmo artigo dispõe que deve ser provada a continuação da posse, embora turbada, e, na de reintegração, a sua perda.

De acordo com a teoria de Ihering³³ adotada pelo Código Civil, a posse é o exercício, de fato, de qualquer dos poderes inerentes à propriedade – usar, gozar, dispor e reaver (art. 1.204, CC). Nessa toada, entende-se que sequer a detenção (art. 1.198) induz à posse e que é inexistente a possibilidade de proteção possessória quando ausentes os requisitos do citado art. 561 do CPC.

Assim, caso a parte autora não comprove o exercício da posse sobre a área objeto da ação, o que é muito comum em conflitos coletivos possessórios, pode-se argumentar pela ausência de uma das condições da ação, o interesse de agir, pela inadequação da via eleita, fato que leva à extinção do processo sem resolução do mérito, nos termos do que dispõe o art. 485, VI do CPC.

3.2.2.5 Ausência de delimitação da área que se pretende reintegrar

Outro ponto comum em ações possessórias é a falta de delimitação pela parte autora da área requerida, de modo que, pelos pedidos e documentos apresentados, em muitos casos não é possível identificar a área que se pretende reintegrar.

Os processos geralmente não são devidamente instruídos com *croqui* ou topografia e espacialização da área, que pode ser confundida com áreas vizinhas ou até mesmo não incidir de forma total ou parcial sobre o terreno de uma ocupação.

Nesses casos, vale lembrar que o CPC prevê, em seu art. 330, I, que será indeferida a petição inicial quando esta for inepta. Nas ações possessórias, entende-se que deve ser considerada inepta a petição que não delimitar adequadamente a área do conflito e identificar sua exata localização, uma vez que o pedido sem a devida delimitação é indeterminado e genérico, o que só é permitido em hipóteses taxativas diversas (art. 324, §1º).

³³ Jurista alemão responsável pela teoria objetiva da posse, segundo a qual a posse é o poder de fato sobre a coisa e, desde que seja evidenciada exteriormente, não é necessário que seja verificada a intenção, representada pelo elemento subjetivo (*animus*).

Quando não apresentada a precisa individualização do imóvel em conflito, portanto, a petição inicial é inepta, pois não cumpridos os pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, podendo ser arguida preliminarmente a ausência de delimitação da área.

3.2.3 Questão prejudicial: prescrição intercorrente

Conforme mencionado, um fator comum em ações possessórias coletivas é o extenso lapso temporal para cumprimento de ordens remocionistas considerando a dificuldade de operacionalização pelas circunstâncias de fato da área e/ou o grande quantitativo de famílias.

Além disso, há os reiterados casos envolvendo situações de irregularidade fundiária, outros relacionados às áreas que envolvem questões sucessórias não resolvidas ou até mesmo os que tratam de imóveis de propriedade de empresas que se encontram em situação de falência ou liquidação.

Todas essas situações muitas vezes ocasionam o abandono permanente ou temporário do processo judicial pelos autores, que, ao ficarem inertes, deixam de movimentar os autos e de cumprir os ônus que lhes cabem, fato que pode ensejar, no caso concreto, o reconhecimento da prescrição aquisitiva intercorrente³⁴.

Diante desse contexto, é imperioso checar o tempo em que a parte autora deixa de realizar atos que lhe cabem e de movimentar os autos, uma vez que pode ser alegada, em razão da inércia da parte demandante no curso da instrução processual, a prescrição intercorrente, em decorrência do princípio da razoável duração do processo e da necessidade de reconhecimento da usucapião ou prescrição aquisitiva, modo originário de aquisição da propriedade pela posse prolongada no tempo, uma vez cumpridos os requisitos legais (arts. 1.238, 1.240 e 1.242 do Código Civil).

3.2.4 Mérito

Apresentadas as discussões preliminares que ensejam a arguição de nulidades processuais, passa-se a destacar as teses para debate sobre o mérito da causa, que objetivam desconstituir os direitos alegados pela parte autora da ação e assegurar o direito à moradia dos ocupantes.

³⁴ A prescrição aquisitiva intercorrente é uma modalidade da prescrição segundo a qual, pela inatividade da parte por período superior ao da prescrição do direito material, deve ocorrer a suspensão e extinção da execução. Nos conflitos coletivos pela posse, essa situação revela-se ainda mais flagrante pelo interesse social que se forma no lapso temporal com a consolidação de moradias e adensamento populacional na área.

3.2.4.1 Função social da propriedade e direito à moradia adequada

O direito de propriedade é garantia constitucional prevista no inciso XXII do art. 5º da Constituição da República, que prevê, no inciso seguinte (XXIII), que a propriedade atenderá a sua função social. A garantia da função social da propriedade é previsão constitucional essencial para redução da desigualdade socioespacial e também para promoção do direito às cidades sustentáveis³⁵.

Nesse sentido, o art. 182, §2º do texto constitucional dispõe que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Sobre esse cumprimento, além de fatores que serão adiante destacados, vale observar para argumentação se a área em conflito está inserida como ZEIS (Zona Especial de Interesse Social³⁶) no respectivo plano diretor do Município.

Registre-se que há instrumentos para fiscalização ou penalização em caso de descumprimento da função social da propriedade, que exigem justamente a destinação social do imóvel ocioso e sem aproveitamento, com o intuito de contribuir para ordenação do espaço urbano e redução das desigualdades sociais. Esses instrumentos geralmente estão regulamentados no Plano Diretor e estão previstos nos incisos do §4º do art. 182 da Constituição: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III – desapropriação.

Para verificação do descumprimento da função social da propriedade e da subutilização ou não utilização de áreas em litígios em conflitos fundiários urbanos, é imprescindível a utilização, como meio de prova, de ferramentas como o *google earth* ou *google street view*³⁷. Por meio dessas ferramentas, é possível anexar imagens ao processo judicial da área objeto de disputa em anos distintos, podendo-se demonstrar como estava desocupada e sem qualquer destinação ao longo de diversos anos anteriores à distribuição do processo judicial, e também como se encontra com moradias construídas e adensamento populacional na atualidade, conforme exemplo ilustrativo abaixo:

³⁵ Entende-se como direito às cidades sustentáveis o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (art. 2º, I do Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001).

³⁶ As ZEIS são instrumentos de política urbana previstos no art. 4º, V, *f* do Estatuto da Cidade, regulamentados pelo Plano Diretor do Município. São representadas por áreas demarcadas no território de uma cidade com destinação predominantemente à moradia digna para população de baixa renda e têm o objetivo de permitir a flexibilização do regime urbanístico de áreas ocupadas para facilitar o processo de regularização fundiária.

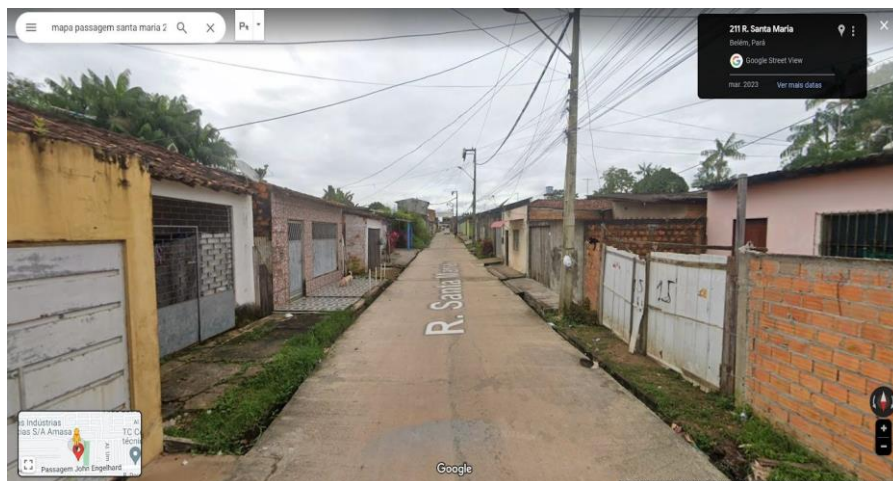
³⁷ O citado Guia de Atuação Processual nos Conflitos Fundiários elaborado pelo Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da DPSP apresenta um breve tutorial sobre a utilização dessas ferramentas (NEHABURB, 2020, p. 119-121).

Imagens 01, 02 e 03 – Área ocupada por comunidade assistida pelo Núcleo de Defesa da Moradia e evolução da ocupação nos anos de 2004, 2013 e 2022.



Fonte: Acervo do Núcleo de Defesa da Moradia, 2023.

Imagem 04 – Adensamento e consolidação de comunidade assistida pelo Núcleo de Defesa da Moradia no ano de 2023.



Fonte: Acervo do Núcleo de Defesa da Moradia, 2023.

Observe-se ainda que, em situações como a da imagem 04, é muito comum, inclusive, que os lotes individualizados já possuam cadastro próprio junto ao Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM) do Município, com inscrições imobiliárias distintas e com pagamento de IPTU, fato que, acompanhado de recebimento de energia elétrica, por exemplo, demonstra a transformação pelos moradores do estado de abandono do imóvel para utilização e regular cumprimento de sua destinação social.

Paralelamente ao não cumprimento da função social da propriedade, deve ser observado, como fonte de argumentação, o direito à moradia digna da população vulnerável, que passou de uma interpretação constitucional sistêmica do fundamento da dignidade da pessoa humana, previsto no art. 1º, para constar expressamente como direito social no rol do art. 6º com a Emenda Constitucional nº 26/2000.

Além disso, conforme abordado no capítulo 2, item 2.1.1 desta seção, a moradia adequada consta do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), ratificado pelo Brasil por meio do Decreto nº 591 de 06/07/1991. A definição desse direito consta do Comentário Geral nº 04 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC³⁸), que entende que a moradia adequada possui, minimamente, 07 diretrizes principais: a segurança da posse; a disponibilidade de serviços materiais, instalações e infraestruturas; a economicidade; a habitabilidade; a acessibilidade; a localização; e a adequação cultural (BRASIL, 2013).

Em conclusão, as diretrizes elencadas demonstram que a moradia deve ser considerada de forma ampla e que a função social da propriedade tem na obtenção do direito à moradia adequada o seu fiel cumprimento.

3.2.4.2 Estudo da cadeia dominial

A realização de estudo a respeito da cadeia dominial para confirmação sobre a propriedade da área reivindicada é ato essencial para argumentação durante a instrução processual, uma vez que pode representar fato novo a ser levado aos autos.

³⁸ O Comitê foi instituído em 1985 pelas Nações Unidas, por meio da Resolução ECOSOC 1985/17, de 28 de maio de 1985, com o intuito de controlar a aplicação, pelos Estados Partes, das disposições do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDESC), que por sua vez é um tratado multilateral que foi adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966 e que é parte da Carta Internacional dos Direitos Humanos, juntamente com a Declaração Universal de Direitos Humanos e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. O PIDESC dispõe que seus membros devem trabalhar para a concessão de direitos econômicos, sociais e culturais, neles incluídos os direitos de trabalho, de saúde, de educação e de um padrão de vida adequado.

Nesse sentido, pode ser constatado que a propriedade da área discutida, por exemplo, não pertence à parte requerente ou ainda que não pertence a um particular e sim a um ente público, situação em que este deve ser chamado ao processo para manifestação, fato que traz complexidade à demanda e, ao mesmo tempo, pode abrir uma gama de possibilidades dentro e fora do processo para a comunidade assistida.

Conforme exposto, a grande maioria das ações judiciais envolvendo conflitos pela terra, sejam elas possessórias ou petitorias, trazem como fundamentação um eventual título de propriedade. Assim, quando este título pode ser contestado, não sobra margem de argumentação ao autor da ação, que, além de apresentar um título passível de nulidade, dificilmente, nos casos concretos, conforme abordado, comprova o devido cumprimento da função social e a posse anterior à ocupação.

O registro público funciona para dar publicidade e segurança jurídica ao proprietário, já que possui efeitos amplos e contra quaisquer pessoas, e é um ato que se pode presumir perfeito, cabendo, contudo, que seja apresentada prova em contrário. Como a irregularidade fundiária é característica marcante no país, a dúvida razoável embasada documentadamente a respeito da cadeia dominial do imóvel pode macular as justificativas apresentadas pelo autor da ação e motivar uma atenção especial ao devido processo legal, ao exercício do contraditório e da ampla defesa, para que, então, sejam produzidas as provas necessárias para resolução da questão.

Assim, o estudo da cadeia dominial e a análise do regular destacamento do patrimônio público e suas subsequentes transmissões, conforme procedimento abordado no item 2.1.1 da segunda seção deste Manual, deve ser arguido como matéria de defesa para que o próprio Judiciário não chancela situações de flagrante ilegalidade, uma vez que, sendo a posse pressuposto da propriedade e esta se presumindo com o registro, a comprovação da falta ou da irregularidade do título macula a presunção da posse e gera a necessidade de que o domínio de fato seja comprovado.

3.2.4.3 Presunção de abandono pela existência de débitos fiscais

Seja nas ações petitorias ou nas possessórias manejadas pelos autores como petitorias, o direito de propriedade costuma ser o que fundamenta essas demandas por meio da apresentação de matrículas emitidas por Cartórios de Registro de Imóveis ou até mesmo procurações e recibos e compra e venda.

Esse exercício do direito de propriedade, contudo, deve ser analisado a partir do contexto de constitucionalização do direito civil, o que enseja a necessidade de que o imóvel

não tenha sido abandonado pelo proprietário, que deve, inclusive, comprovar o cumprimento dos ônus fiscais.

O CC prevê, em seu art. 1.275, III, que o abandono é uma das causas de perda da propriedade. E o que representa esse abandono está definido no §2º do art. 1.276, que dispõe que a intenção de abandono se presume de modo absoluto quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais. Importante registrar ainda que o bem abandonado poderá ser arrecadado e passar, três anos depois, à propriedade do Município, de acordo com o *caput* do mesmo art. 1.276.

A existência de débitos fiscais pode ser verificada por meio de consulta ao *site* da Secretaria de Finanças do respectivo Município, onde houver, ou por meio de encaminhamento de ofício à própria Secretaria para busca de informações a respeito do número de inscrição municipal e do espelho do IPTU do imóvel. Outro fator importante a ser verificado é a interposição pelo Município de execuções fiscais, que podem ser localizadas mediante simples pesquisa junto ao PJE ou também à SEFIN.

Assim, caracterizado o abandono do imóvel por parte do proprietário, é necessário que o Município seja chamado para composição da demanda e para manifestação de interesse na causa, o que pode estar regulamentado no próprio Plano Diretor e também ser fundamentado no art. 64 da Lei 13.465/2017.

É importante registrar que a partir da manifestação do ente público no sentido de intervenção na demanda, a competência é deslocada para Vara de Fazenda Pública. Nas situações de ocupações coletivas para fins de moradia, entende-se que a arrecadação de bem vago é dever do ente municipal e pode ser utilizada para implementação de moradia (art. 65, Lei 13.465/17), uma vez que o Município é responsável pela promoção de políticas públicas habitacionais.

Além disso, em caso de impossibilidade da arrecadação, a cobrança dos eventuais débitos encontrados é obrigatória e faz-se necessária, sob pena de caracterizar abandono de receita, matéria abordada no art. 150, §6º da Constituição da República e no art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.2.4.4 Usucapião como matéria de defesa

A grande maioria das ocupações urbanas pode ocorrer, conforme apontado anteriormente, em imóveis abandonados que não cumprem a sua função social. Como consequência desse abandono, é comum que proprietários só ingressem com medidas

judiciais para tentar reaver a área depois de atingido o prazo para reconhecimento da prescrição aquisitiva e aquisição da propriedade pela via da usucapião.

Nos casos concretos, geralmente a população vulnerável reside no imóvel pelo lapso temporal necessário previsto em lei e sem qualquer tipo de oposição, ou seja, cumprindo os requisitos legais necessários, de modo que pode ser alegada alguma das modalidades de usucapião previstas no Código Civil (artigos 1.238, 1.240 e 1.242).

Além disso, há previsão expressa no Estatuto das Cidades (art. 13, Lei 10.257/2001) de que a usucapião pode ser alegada como matéria de defesa. A matéria também já foi objeto da Súmula 237 do STJ, o que enseja, no caso concreto, a declaração do reconhecimento da prescrição aquisitiva. A alegação pode prosperar, inclusive, quando se tratar de imóvel de propriedade de sociedades de economia mista, desde que não afetados à prestação de serviço público, uma vez que estas se sujeitam ao regime próprio de empresas privadas.

A arguição de usucapião como matéria de defesa, portanto, demonstra a ausência da prática de atos possessórios anteriores e também a natureza de posse de força velha, além de ensejar a aquisição originária da propriedade, quando cumpridos os requisitos da modalidade específica (NEHAURB, 2020), de acordo com a previsão dos artigos citados do CC. Como meios de prova, podem ser utilizados comprovantes de residência antigos dos moradores, declarações da associação comunitária e/ou até mesmo imagens obtidas por meio das ferramentas do *google earth* ou *google street view*, conforme abordado no item 3.2.4.1.

Uma vez satisfeitos os requisitos legais da usucapião, então, deve ser sustentada nos autos a necessidade de reconhecimento da aquisição originária da propriedade do imóvel em discussão e o seu respectivo registro em Cartório.

3.2.4.5 Irregularidade no processo de loteamento

A verificação de possível irregularidade no processo de loteamento, em casos concretos onde o proprietário realizou a divisão da área em lotes, é outra matéria de defesa importante a ser considerada em ações judiciais possessórias coletivas.

A Lei 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, trata do assunto definindo suas possibilidades e requisitos urbanísticos, e considera loteamento, de acordo com o §1º do seu art. 2º, a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

Nesse sentido, deve fazer parte do processo de análise das teses judiciais a serem aplicadas em defesa das comunidades urbanas a existência de loteamento na área que está

sendo discutida e a sua respectiva regularidade, uma vez que o art. 50 da mesma Lei define que é crime contra a administração pública a realização de loteamento sem a autorização do órgão público competente ou em desacordo com as disposições da legislação.

Considerando, portanto, a existência de norma tratando do tema que contém vedações, regramentos específicos e, inclusive, disposições penais para o loteador irregular, a avaliação acerca da regularidade do processo de loteamento, descrita no capítulo 2, item 2.1.1.1 da segunda seção, é fundamental para utilização como tese de defesa.

3.2.4.6 Bens públicos

Para além das discussões apresentadas, também é importante tratar das possibilidades de argumentação em conflitos que envolvem áreas de propriedade pública. São elas: necessidade de concessão de CUEM; e a proteção da posse em imóvel público e a possibilidade de pedido de REURB.

a) Necessidade de concessão de CUEM

Quando o imóvel ocupado tratar-se de bem público, devem ser observados os requisitos do art. 1º da Medida Provisória nº 2.220/2001, que trata da CUEM, já referida no capítulo 2, item 2.1.2 da primeira seção deste Manual.

O artigo mencionado prevê que será concedida a CUEM, de forma gratuita, àquele que, até 22 de dezembro de 2016, possui como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até 250 metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidades urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família.

Preenchidos os requisitos, então, deve ser protocolado pedido administrativo concomitantemente à manifestação nos autos, que defenderá a tese de necessidade de concessão de CUEM aos moradores.

O instrumento também está previsto no art. 4º, V, *h* do Estatuto da Cidade, no art. 15, II da Lei 13.465/2017 e entre os direitos reais do art. 1.225 do CC, fato que também impõe que seja requerida uma eventual indenização ou realocação em outro imóvel. Ademais, o art. 6º da MP 2.220/01 prevê que, preenchidos os requisitos, em casos de negativa ou omissão como resposta ao pedido administrativo no período de 12 meses, o título pode ser obtido pela via judicial por meio de ação declaratória, já que, de acordo com o §3º, em caso de ação a CUEM será declarada pelo juiz mediante sentença.

Registre-se ainda que a concessão de uso especial para fins de moradia pode ser individual, quando a parcela do terreno puder ser devidamente identificada e individualizada,

ou coletiva, quando a densidade da ocupação tornar inviável a distinção da posse exata de cada um dos ocupantes ou ainda quando a comunidade for organizada internamente e fizer opção nesse sentido.

Por expressa previsão legal, portanto, o direito à CUEM é direito subjetivo e pode ser arguido contra ato do poder público, devendo o Judiciário reconhecer o direito real e declarar cumpridos os requisitos para a concessão de uso especial para fins de moradia.

b) Proteção da posse em imóvel público e possibilidade de REURB

Alternativamente, em caso de não preenchimento dos requisitos para concessão de CUEM, também pode ser alegada a necessidade de proteção da posse pela garantia do direito à moradia da população vulnerável e pelo descumprimento da função social da propriedade pública, além da possibilidade de REURB.

Nesse sentido, conforme apresentado nas teses anteriores, a moradia é direito fundamental e a propriedade deve cumprir sua função social, não podendo o Estado se afastar do cumprimento do texto constitucional. A função social, além de restringir os poderes do proprietário, também possui a dimensão positiva da busca da promoção da justiça social, o que, no caso concreto, representa a garantia do direito à moradia da população hipossuficiente e vulnerável.

Ainda dentro dessa perspectiva, pode-se defender que, uma vez consolidado, o núcleo urbano informal deve ser regularizado e a REURB colocada como solução que garante a efetivação do interesse social, nos termos da Lei 13.465/2017³⁹, já que a implementação do direito fundamental à moradia deve ser prioritária para o poder público.

Assim, tratando-se de imóvel de propriedade pública, também pode ser requerida a declaração de consolidação do núcleo urbano informal, de forma que seja determinada a realização da REURB na área em litígio para garantia de permanência da comunidade.

3.2.5 Pedido contraposto

Por fim, apresentadas todas as teses preliminares e de mérito, é necessário que sejam formulados os pedidos alternativos para o caso de não serem acatadas. São eles: retenção e

³⁹ No contexto de ocupações em imóveis públicos, também é importante registrar que, protocolado pedido administrativo de REURB junto ao Município, pode ser requerida a suspensão processual, a teor do que dispõe o art. 31, §8º da Lei 13.465/2017, que prevê que o requerimento de instauração de REURB ou a manifestação de interesse nesse sentido dos legitimados garantem a permanência dos moradores em suas unidades imobiliárias até o eventual arquivamento definitivo do procedimento.

indenização por benfeitorias e acessões; e a aplicação de soluções garantidoras de direitos humanos em remoções.

3.2.5.1 Retenção e indenização por benfeitorias e acessões

Para o caso de as teses e discussões apresentadas não serem acatadas, é necessário que seja realizado, de forma subsidiária, pedido para reconhecimento do direito de retenção e indenização pelas benfeitorias e acessões realizadas.

Os artigos 1.219 e 1.255 do CC tratam do assunto quando dispõem, respectivamente, que o possuidor de boa-fé tem direito à indenização das benfeitorias necessárias e úteis e que pode exercer o direito de retenção pelo valor destas, bem como que aquele que de boa-fé semeia, planta ou edifica em terreno alheio também tem direito à indenização.

Nesse sentido, entende-se que os ocupantes de núcleos urbanos informais agem de boa-fé, uma vez que em geral ocupam sem esbulho imóveis abandonados, sob os quais não se tem conhecimento da titularidade e descumpridores de sua função social. Para apuração do valor devido a título de indenização, é necessária a realização de perícia para quantificação do montante a ser pago.

Em se tratando de imóveis públicos, a despeito da Súmula 619 do STJ, segundo a qual a ocupação de bem público configura mera detenção e é insuscetível de retenção ou indenização por benfeitorias e acessões, defende-se que o Estado não pode se afastar do cumprimento da função social da propriedade e que a tolerância por parte da administração pública por vários anos enseja a indenização, por questões humanitárias e pela ausência de políticas públicas habitacionais adequadas.

3.2.5.2 Soluções garantidoras de direitos humanos em remoções

Por fim, outro ponto que deve ser abordado de forma subsidiária é a garantia de que, em casos de necessidade de remoções forçadas, devem ser aplicadas soluções garantidoras de direitos humanos aos moradores dos núcleos urbanos informais.

O PIDESC aborda, em seu art. 11, §1º, o dever do Estado em assegurar alojamentos ou moradias dignas a todos sem quaisquer distinções. Considerando que a moradia é direito inerente à pessoa humana, as remoções somente podem ser permitidas quando cumpridos todos os requisitos legais e de proteção dos ocupantes, que não podem ter seus direitos básicos violados.

O Comentário Geral nº 07 do CDESC também trata do assunto e destaca que “os desalojamentos não devem ter como resultado que os indivíduos fiquem sem casa ou

vulneráveis a outras violações de direitos humanos”. De acordo com o Comentário, o Estado deve tomar medidas e utilizar recursos para assegurar um domicílio alternativo, assentamento ou acesso às terras produtivas.

A esse respeito, a Resolução nº 10/2018 do CNDH, que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários, prevê, em seu art. 16, a necessidade de elaboração de um plano de remoção de responsabilidade do juiz da causa, que deve seguir diretrizes como a verificação de grupos com necessidades de cuidado, como crianças, mulheres, idosos, pessoas com deficiência, população LGBTI e imigrantes, para que sejam tomadas medidas de proteção e acompanhamento específico (inciso IV).

Além disso, o ato deve contar com a presença da Defensoria Pública e de outros órgãos oficiais e de assistência social por ocasião da remoção (art. 16, V), e devem ser empregados meios para que não seja empregado uso de qualquer tipo de violência ou ameaça e apropriação de pertences pessoais dos moradores, atos estes passíveis de responsabilização cível, criminal e administrativa (art. 19).

Nessa mesma toada foi publicada a já mencionada Resolução 510/2023 do CNJ, que regulamentou a criação das Comissões de Soluções Fundiárias no âmbito dos Tribunais de Justiça. Assim, nas situações em que a remoção forçada não puder ser evitada, deve-se, alternativamente, requerer que os autos sejam encaminhados à respectiva Comissão para que as tratativas sejam dadas respeitando as soluções garantidoras de direitos humanos, tal como abordado no capítulo 5, item 5.3 da segunda seção deste trabalho.

3.3 Importância da atividade interdisciplinar com assessoria técnica

No processo de tratamento dos conflitos fundiários urbanos e na atuação para defesa do direito à moradia da população vulnerável, outro fator que se considera de extrema relevância é que, pelas características próprias da complexidade desse tipo de conflito, eles sejam tratados para além do aspecto jurídico, mas também de modo integrado por profissionais de outras áreas do conhecimento.

A dificuldade de garantia do acesso à moradia e a subaplicação dos mecanismos previstos na legislação para corrigir as distorções de destinação da propriedade, de cumprimento da função social e de reconhecimento da função social da posse, geram a necessidade de uma atuação direcionada e especializada. Nesse sentido, o tratamento do conflito deve ocorrer de forma multifocal e abrangente, com olhares qualificados de outras especialidades (MOURA, 2016).

De acordo com Alberini (2017), a interdisciplinaridade pressupõe a produção do conhecimento voltada aos fenômenos complexos e, além de operar trocas teóricas, metodológicas e tecnológicas, também cria linguagens e instrumentais novos e (re)liga conhecimentos gerados pelo pensamento disciplinar.

A autora, ao discorrer sobre a atuação do NHABURB da Defensoria Pública de São Paulo, destaca que temas transversais não se limitam a uma especialidade e que o diálogo entre as equipes técnicas e jurídicas permite o atendimento integrado da demanda visando à inserção em políticas públicas, à atenção às especificidades dos casos concretos e à construção de melhores estratégias de defesa.

Tratando da atuação interdisciplinar no campo da arquitetura e urbanismo, por exemplo, a elaboração de parecer técnico de espacialização e do Relatório de Caracterização de Núcleo Urbano Informal (RCNUI), detalhado no item 2.2 da segunda seção, são instrumentos fundamentais para atuação da Defensoria Pública na garantia do direito à moradia, tanto de forma judicial na defesa processual com a apresentação de teses que envolvem aspectos técnicos, quanto de forma extrajudicial na articulação para construção e implementação de políticas públicas e para qualificação do debate em sessões autocompositivas.

A assistência social, a geografia, engenharias e outras especialidades para além do direito também são áreas de conhecimento com atuação marcante nesse campo e, através do trabalho interdisciplinar, oferecem novas possibilidades para tratamento dos conflitos fundiários urbanos, pela caracterização e reconhecimento do território e de seus moradores, bem como pela identificação de meios para efetivação de direitos por meio da qualificação técnica⁴⁰.

O levantamento de todas as características apontadas faz parte da construção do diagnóstico da comunidade em um caso concreto e é pressuposto da definição das estratégias de atuação da Defensoria Pública, conforme detalhado na sessão de procedimento deste Manual.

A troca de saberes, metodologias e a criação de novos instrumentais de trabalho permite, além do refinamento teórico e prático, a possibilidade de elaboração de intervenções que possibilitem a transformação social (ALBERINI, 2017) e essa análise detida em relação a real dimensão dos fatos com a identificação de condicionantes urbanas, econômicas e sociais

⁴⁰ Vitorelli (2022) também trata a respeito da assessoria técnica quando discorre que a entende como um direito e como uma atividade, além de um instrumento de efetivação da participação que pode trazer um equilíbrio de forças entre as partes.

levam à necessidade de utilização de métodos próprios de estudo, cabendo à defesa alargar esses horizontes (ZAMONER, 2017).

A Defensoria Pública, assim, deve pensar na atuação nesses conflitos coletivos pela posse e nas ações de regularização fundiária de forma multidisciplinar e integrada e deve buscar a participação de equipe técnica na construção de soluções e no tratamento das demandas, de modo que esse tipo de atendimento possa ser institucionalizado e priorizado como política interna.

Registre-se que, na falta de equipe técnica própria da instituição, é sempre possível a celebração de convênios e parcerias, tal como descrito no item 3.1.4.1 deste capítulo, que podem ser realizados com universidades que possuam atuação direcionada nesse sentido ou, inclusive, por meio de projetos de extensão.

CAPÍTULO 4 – JURISPRUDÊNCIAS RELACIONADAS À TEMÁTICA

A seguir, para uma fundamentação e entendimento mais aprofundados dos pontos elencados como principais atuações da Defensoria Pública na garantia do direito à moradia da população vulnerável, seguem algumas importantes decisões no âmbito das teses judiciais apresentadas, de ações civis públicas propostas para regularização fundiária e do cumprimento das determinações contidas na ADPF 828.

4.1 Sobre as teses judiciais relevantes

- ***Custos vulnerabilis***: sobre a possibilidade de atuação da Defensoria Pública como guardião dos vulneráveis em processos que envolvem pessoas em situação de vulnerabilidade, o STJ já possui precedentes reconhecendo essa atividade jurídica própria como núcleo de atual identidade constitucional da Defensoria Pública: RMS 70.679/MG; EDcl no Recurso Especial nº 1.712.163-SP - <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>

No contexto de conflitos fundiários urbanos, também já foi reconhecida a necessidade de participação da Defensoria Pública na condição de *custos vulnerabilis*, que pode acontecer em todas as formas de vulnerabilidade a que estejam submetidos os indivíduos ou coletividades, mas não apenas a econômica: AI nº 0807806-62.2018.814.000/TJPA – <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/Acordaos-e-Jurisprudencia/168242-Pesquisa-de-Jurisprudencia.xhtml>

- **Revogação tutela de urgência/liminar de reintegração**: no processo judicial de nº 0001483-78.2022.8.16.0000, o TJPR reformou a decisão que concedeu liminar de reintegração em situação de posse velha, ou seja, com esbulho ocorrido há mais de ano e dia - <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000019971091/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0001483-78.2022.8.16.0000>.

Por sua vez, o TJAL e o TJSP, nos processos de nº 0805030-20.2021.8.02.0000 e 21300660-82.2022.8.26.000 já decidiram pela revogação de liminares em razão da necessidade de realização prévia de audiência de mediação por se tratar de litígio coletivo, em razão da aplicabilidade do art. 565, *caput* do Código de Processo Civil - <https://www2.tjal.jus.br/cjsg/resultadoSimples.do;jsessionid=B1DC689DAF02C4D238E44E228E6D38D0.cjsg2?conversationId=&nuProcOrigem=0805030-20.2021.8.02.0000>; <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>.

- **Ausência de intimação da DP/MP:** no Agravo de Instrumento nº 0810049-42.2019.814.000, o TJPA já decidiu que nem mesmo a atuação da Defensoria Pública como curadora supre a ausência de sua intimação pessoal na qualidade de *custos vulnerabilis*: <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/Acordaos-e-Jurisprudencia/168242-Pesquisa-de-Jurisprudencia.xhtml>;

Na Apelação Cível nº 1028317-21.2019.8.26.0100, o TJSP entendeu que a ausência de intimação da Defensoria Pública e do Ministério Público gera nulidade absoluta do processo pela inobservância do procedimento previsto no artigo 554 do CPC - <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=14248390&cdForo=0>;

No Agravo de Instrumento nº 0805675-80.2019.8.14.0000, o TJPA, em decisão monocrática, concedeu tutela para suspender os efeitos da decisão que determinou reintegração de posse por entender que a oitiva da Defensoria Pública é imprescindível ante a vulnerabilidade das partes – <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/Acordaos-e-Jurisprudencia/168242-Pesquisa-de-Jurisprudencia.xhtml>;

E no Agravo de Instrumento nº 1.0271.16.008790-1/001, o TJMG acolheu preliminar e declarou nula a decisão agravada pelo não cumprimento da exigência de oitiva prévia do representante do Ministério Público em litígio coletivo pela posse de terra rural ou urbana - <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/jurisprudencia/>

- **Ausência de citação válida:** em ações de reintegração de posse, o STJ entende que é exigida a citação de todos os ocupantes que exercem a posse sobre o imóvel e que a citação é, em regra, pessoal, não podendo ser realizada em nome de terceira pessoa: Resp 1811718/SP - <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>

Já no Resp 1930225/SP, a Corte aponta que a ausência de citação é defeito processual grave e configura vício transrescisório, podendo ser reconhecido a qualquer momento: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>

Em relação à falta de citação por edital dos ocupantes não encontrados, entende que deve ser reconhecida a nulidade de todos os atos do processo: Resp 1.996.087/SP - <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>

- **Inobservância do regime das ações possessórias nas ações petitorias:** o STJ, no REsp 1992184/SP, já entendeu acerca da aplicabilidade do procedimento especial das ações possessórias em ações petitorias, por considerar que, em ambas as hipóteses, há identidade do

interesse público e social envolvido no conflito, diante do risco ao direito à moradia de grande número de pessoas - <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>

- **Ausência de comprovação da posse:** na Apelação Cível nº 001054885-2012.814.0006, o TJPA decidiu que a mera detenção por parte do autor não induz à posse e, na Apelação Cível 000325249-2009.814.002, apontou que, estando ausentes os requisitos estabelecidos no CPC, deve ser mantida a improcedência do pedido de reintegração de posse - <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/Acordaos-e-Jurisprudencia/168242-Pesquisa-de-Jurisprudencia.xhtml>;

O TJSP também já se manifestou sobre a ausência de comprovação da posse, de sua perda e data de ocorrência do esbulho, bem como sobre o descabimento de ação possessória promovida com base em alegação de domínio (Apelação nº 0050554-09.2012.8.26.0651) - <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>.

- **Ausência de delimitação da área:** o TJMG já decidiu pela inépcia da inicial, na AC de nº 10000221129000001, por ausência de perfeita individualização do imóvel objeto do pedido de reintegração de posse, e, na AC de nº 10151130034813001, acolheu a preliminar de inépcia para extinguir o processo, destacando que a ação de reintegração de posse deve ser instruída com documentos que permitam identificar sua exata localização e individualização - <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/formEspelhoAcordao.do>

- **Prescrição intercorrente:** o STJ, no Incidente de Assunção de Competência n. 1, instaurado no REsp n. 1.604.412/SC, julgou procedente o recurso e destacou diretrizes de natureza vinculante a respeito do assunto, por se tratar de precedente obrigatório – <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>

Já o TJPR, ao julgar o AI de nº 1370455-3/PR, interposto em ação reivindicatória, entendeu que a prescritibilidade é a regra e a imprescritibilidade a exceção, e que a sentença está sujeita à prescrição por referir-se ao direito de propriedade, que é um direito material disponível - <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/12069230/Ac%C3%B3rd%C3%A3o->

- **Função social da propriedade:** ao julgar o Agravo Interno no REsp 1636012/MG, o STJ entendeu que a evolução do direito não permite mais conceber a proteção do direito à propriedade e posse no interesse exclusivo do particular, uma vez que os princípios da dignidade humana e da função social esperam proteção mais efetiva. No recurso, decidiu que

o Tribunal de origem deixou de prestar jurisdição completa ao não apreciar a qualidade da posse quanto ao cumprimento da função social da propriedade esbulhada e determinou o retorno dos autos para prosseguir na avaliação da prova no caso concreto - <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>

Ainda, no REsp 1302736/MG, o STJ indeferiu recurso que objetivava a reintegração de posse por considerar que a realidade fática do imóvel foi modificada e se transformou em bairro urbano populoso. Ao fundamentar a decisão, destacou a função social da propriedade e da posse, o direito à moradia e o mínimo existencial, além da dignidade da pessoa humana. Argumentou ainda que, ao decidir em casos com antinomia de normas constitucionais, deve-se aplicar a adequação, a necessidade e a proporcionalidade, de modo que interesses particulares não sejam privilegiados em detrimento de graves danos à esfera privada de muitas famílias que construíram suas vidas na localidade, fazendo dela uma comunidade irmanada por idêntica herança cultural e histórica - <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>;

Alguns Tribunais Estaduais também já vêm seguindo o posicionamento da Corte, a exemplo do TJRJ, que, no AI nº 0050679-72.2018.8.19.0000, apontou que deve se levar em conta o princípio constitucional da função social da propriedade, uma vez que o direito de propriedade deve considerar o bem geral de toda a sociedade e não apenas o atendimento das necessidades do proprietário, de modo a instrumentalizar a prevalência dos direitos fundamentais do acesso à moradia e dignidade da pessoa humana sobre o direito puramente patrimonial - <https://www3.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=2018.002.67587>

- **Cadeia dominial:** a respeito de decisões judiciais envolvendo a questão da dominialidade do imóvel em litígio, o TJDF, no processo de nº 0701535-14.2023.8.07.9000.1785024, apontou que a dúvida razoável decorrente de argumentos e documentos a respeito da cadeia dominial, bem como do legítimo e efetivo exercício da posse, macula a justificativa prévia do autor. Na ocasião, o Tribunal entendeu que se deve prestigiar o devido processo legal em sua maior amplitude, em especial por tratar de direito fundamental à moradia - <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj>

Tratando de bem público, o STJ também já se manifestou a respeito da importância da prova da cadeia dominial no Agravo Interno interposto no REsp nº 1571216/RJ 2015/0305480-6. Na decisão, a Corte entendeu pela relevância da prova de propriedade e determinou o retorno dos autos ao juízo de origem, considerando o cerceamento de defesa pela ausência de produção da perícia requerida pelo Ministério Público, que considerou a possibilidade de grilagem - <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>

- **Presunção de abandono e existência de débitos fiscais:** sobre o perecimento do direito de propriedade pelo abandono do imóvel, o STJ já decidiu, no REsp 75.659/SP, que a propriedade não é direito absoluto e que ocorre a sua perda em face do abandono em terrenos de loteamento que não chegaram a ser implantados e que foram paulatinamente ocupados ao longo do tempo, gerando dessa forma nova realidade social e urbanística - <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>

Nesse mesmo sentido já decidiu o TJRS, na AC nº 70078538154, quando apontou que o abandono do imóvel implica perda da posse, fato que inviabiliza a pretensão deduzida em ação de reintegração de posse. No caso citado, foi indeferida a proteção possessória pleiteada pelo não preenchimento dos requisitos legais - https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&conteudo_busca=ementa_completa

- **Usucapião como matéria de defesa:** o STJ, ao julgar o EDcl no AgRg no REsp 1562944/MS, acolheu o recurso e conferiu efeitos infringentes ao decidir pela omissão do acórdão embargado quanto ao enfrentamento das teses subsidiárias de defesa (presença dos requisitos da usucapião constitucional para impedir reintegração de posse e direito de retenção em razão das benfeitorias). Na decisão, a Corte entendeu que o Tribunal de origem deveria analisar os fundamentos apresentados, em atenção à amplitude do efeito devolutivo do recurso de apelação, sob pena de incorrer em negativa de prestação jurisdicional e proceder a novo julgamento - <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp>

Sobre a possibilidade de alegar usucapião como matéria de defesa, o TJMG entende de forma pacífica pela viabilidade, tanto em ações possessórias quanto em petições, o que pode se observar, respectivamente, no julgamento das AC de nº 5009827-16.2016.8.13.0433 e 1.0000.20.529734-4/001 - <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/jurisprudencia/>

Ainda, quanto à usucapião de bens de sociedades de economia mista, o STJ, ao julgar o AgInt no AREsp 1744947/SE e o AgInt no AREsp 1393385/SP, já apontou que esses bens estão sujeitos à usucapião, exceto quando afetados à prestação de serviço público - <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>

- **Bens públicos:** no AI nº 2055833-42.2018.8.26.0000, o TJSP já decidiu pela necessidade de suspensão processual para apreciação de pedido administrativo de REURB, nos termos da Lei 13.465/2017 - <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsjg/consultaCompleta.do?f=1>

No que se refere à CUEM, o TJSP, na AC nº 0043776-07.2011.8.26.0506, apesar de considerar a ocupação da autora ato de mera detenção, decidiu pela possibilidade da pretensão do pedido contraposto ao reconhecimento do direito à concessão de uso especial para fins de moradia em razão do preenchimento dos requisitos legais da Medida Provisória 2.220/01 e considerou irrelevante, inclusive, a ausência de prévio requerimento administrativo direcionado ao Município - <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do?f=1>

Também no âmbito de bens públicos, o STJ, no REsp 1675035-PB, não deu provimento ao recurso que objetivava a reintegração de posse em uma ocupação situada às margens de uma ferrovia. Na decisão, a Corte entendeu que o trânsito de trens estava desativado e com ausência de indícios de reativação e priorizou o direito à dignidade da pessoa humana e o direito à moradia das famílias ali instaladas - <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>

- **Irregularidade no processo de loteamento:** o TJDF, na AC nº 0063657-39.2003.807.0002, negou provimento ao recurso e confirmou a decisão do juízo de primeiro grau que, em ação de reintegração de posse em área de loteamento irregular, considerou que, em litígio entre particulares, a questão deve ser dirimida em favor daquele que detém a melhor posse - <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj>

- **Retenção de benfeitorias e acessões:** o STJ já possui entendimento pacificado, conforme se verifica do julgamento no REsp 1.316.895/SP, no sentido de que o possuidor de boa-fé tem direito de retenção pelo valor das benfeitorias necessárias e úteis e, por semelhança, das acessões, sob pena de enriquecimento ilícito – <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>

Por sua vez, o TJSP, ao julgar a AC nº 0052450-94.2012.8.26.0002, decidiu que, considerando que os apelados promoveram reformas no imóvel, há direito de indenização a benfeitoria necessária, que deve ser apurada em liquidação, em razão da incidência do art. 1.219 do CC - <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do?f=1>

4.2 Sobre regularização fundiária através de ações civis públicas

Para além dos marcos jurisprudenciais relacionados às teses e discussões levantadas anteriormente, também é necessária a apresentação de decisões judiciais em ações propostas com o objetivo de obter a regularização fundiária de núcleo urbano informal pela omissão do poder público.

Nesse sentido, o TJSP já decidiu, na AC de nº 1003570-52.2021.8.26.0127, pela necessidade de intervenção do poder judiciário para implementação ao menos do mínimo e da inaplicabilidade de cláusula de reserva do possível. No julgado, o Tribunal destacou que o Município não implementou um mínimo de políticas públicas urbanísticas, deixando de fiscalizar, orientar e regulamentar núcleos de ocupação desordenada, e decidiu pela imposição da regularização fundiária urbana - <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do?f=1>

Já o TJMG, na AC de nº 0001730-85.2013.8.13.0476, confirmou a legitimidade da Defensoria Pública para requerer regularização fundiária em sede de ação civil pública, quando comprovada a irregularidade fundiária no Município e o interesse de preservação do direito constitucional à moradia, confirmando a sentença que determinou medidas práticas para a regularização da área - <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/jurisprudencia/>

Ainda, o TJSP, no processo nº 0106403-87.2007.8.26.0053, conheceu a ação civil pública e reformou a sentença para aplicação da possibilidade de concessão de uso especial para fins de moradia pelo preenchimento dos requisitos legais e pela necessidade de aplicação do disposto no art. 183 da Constituição da República e na Medida Provisória 2.220/01 - <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do?f=1>

4.3 Sobre situações envolvendo o marco da ADPF 828-DF

Sobre o cumprimento do regime de transição instituído pela decisão proferida na ADPF 828-DF, o STF já se manifestou em diversas ocasiões referendando medidas cautelares em Reclamações Constitucionais (Rcl 61655 BA; Rcl 60095 BA; AgReg na Rcl 51999 MG; Rcl 49605 RS; Rcl 57538 SP) para suspender a execução de ordens remocionistas e determinar a observação pelo juízo de origem das regras estabelecidas na quarta tutela provisória incidental, no cumprimento de ordens de reintegração de posse - <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>

Ainda, de forma mais específica, o STF também decidiu referendando a medida cautelar na Rcl 63859 RR, em caso de ocupantes hipossuficientes que utilizam a área para fins de moradia, pelo não oferecimento de alternativa habitacional e, na Rcl 60612 PA, pela não realização de audiência prévia de conciliação, além do já mencionado não oferecimento de alternativa habitacional, suspendendo a reintegração de posse, em ambos os casos, e determinando novamente a observação do regime de transição anteriormente instituído - <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>

Já em sede de Embargos de Declaração na Rcl 59486 AM, o STF decidiu por receber o recurso como Agravo Interno e confirmar a argumentação de afronta ao decidido na ADPF

828 pela ausência de atendimento das condicionantes ali fixadas. No caso, o julgado referiu-se às condicionantes de acolhimento das famílias em condições dignas e sanitariamente adequadas e à inexistência de informações de local hábil a assentar as famílias eventualmente desalojadas - <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>

Por outro lado, no AgReg proposto na Rcl 57238 ES, a Corte entendeu que há inaplicabilidade do regime de transição, em razão do marco temporal adotado pelo art. 7º da Lei 14.216/2021 – ocupação posterior a 31/03/2021. Na decisão, foi definido que a suspensão não se aplica ao caso, uma vez que sempre esteve autorizada a atuação do poder público para evitar a consolidação de ocupação irregular formada em período posterior à mencionada data - <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>

Em relação à fixação do marco temporal para aplicabilidade do regime de transição, defende-se a possibilidade de tentativa de rediscussão da matéria junto ao STF, considerando a Resolução 510/2023 do CNJ, que regulamentou a criação das Comissões de Soluções Fundiárias e foi posterior ao julgado.

Nesse sentido, argumenta-se pela interpretação ampla dos §§1º e 2º do art. 4º da Resolução, que dispõem que o pedido de remessa do processo à Comissão pode ser feito em qualquer fase do processo e a qualquer momento do conflito, inclusive antes do ajuizamento da ação judicial, sem mencionar a necessidade de tempo mínimo de existência da ocupação.

SEÇÃO 2 – PROCEDIMENTO

Apresentada a contextualização, os marcos que fundamentam a temática e as formas de atuação extrajudicial e judicial da Defensoria Pública com o intuito de alcançar uma efetiva defesa do direito à moradia digna da população hipossuficiente, passa-se, então, ao detalhamento do procedimento que envolve a atuação em conflitos fundiários desde o recebimento da demanda.

CAPÍTULO 1 – ATENDIMENTO INICIAL

O recebimento na Defensoria Pública das situações de conflitos fundiários envolvendo insegurança possessória pode chegar tanto por procura espontânea de famílias ou lideranças de ocupações quanto pelo encaminhamento de outras instituições e órgãos públicos.

A demanda apresentada pode ser extrajudicial para assistência dos moradores em processos de regularização fundiária, ou judicial, quando relacionada a notícias ou citações em processos com litígios sobre a posse de imóvel, geralmente ações de reintegração de posse.

Na ocasião do primeiro atendimento, recomenda-se a apresentação do trabalho desenvolvido pelo Núcleo e/ou defensor público, com o intuito de estabelecer um vínculo de confiança e de tranquilizar os (as) assistidos (as) sobre a assistência jurídica prestada. Em seguida, devem ser coletadas todas as informações possíveis sobre a constituição da ocupação e seus moradores.

Para coleta das informações, sugere-se a utilização do “Questionário de Atendimento Inicial” elaborado pelo Núcleo de Defesa da Moradia (Anexo I), iniciando-se com perguntas relacionadas à qualificação, como o nome da comunidade, sua localização precisa e os dados pessoais e de contato da liderança.

Em seguida, passam-se às perguntas sobre a ocupação, sobre o imóvel em situação de insegurança possessória e também sobre o perfil dos moradores. A respeito da formação da comunidade, é necessário questionar: número de famílias e de moradores; número de crianças, de pessoas com deficiência e de idosos; tempo e data de início da ocupação; forma como chegaram à área, incluindo a motivação e como se deu iniciativa – descrição do processo e existência de registros fotográficos, audiovisuais ou de documentos; se há

associação de moradores constituída e dados sobre CNPJ, presidência e localização; e se possuem contatos políticos.

Em relação ao imóvel ocupado, sugerem-se os seguintes questionamentos: características da área no momento da ocupação; notícia de processo judicial; notícia de liminar; informações sobre a titularidade, se área pública ou particular e se há documentação; situação atual de infraestrutura urbana nas proximidades (fornecimento de energia elétrica, água, pavimentação, posto de saúde, etc.); e existência de eventual procedimento de regularização fundiária ou cadastro dos moradores pelo Município.

Já no que se refere ao perfil dos moradores, aconselha-se a indagação das seguintes dúvidas: se o grupo já foi despejado anteriormente e, em caso positivo, informações sobre o despejo, número do processo judicial e localização da ocupação; se os moradores possuem cadastro em programas sociais do governo; se o grupo é predominantemente pardo ou preto; se as famílias possuem predominantemente mulheres como responsáveis pelo domicílio; e se o grupo se reconhece como população ou comunidade tradicional (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, etc.), além do quantitativo dos grupos vulneráveis.

Encerrados os questionamentos, já se tem em mãos um retrato inicial tanto da comunidade quanto da área ocupada, devendo ser esclarecidos e detalhados os próximos passos para diagnóstico do imóvel, que serão abordados no tópico seguinte.

Ao final, a liderança deve ser informada sobre uma data de retorno para novo atendimento, momento em que, com os resultados alcançados com a realização do diagnóstico, serão oferecidas respostas, elucidadas as dúvidas sobre as estratégias de atuação e programada visita à área da comunidade.

CAPÍTULO 2 - DIAGNÓSTICO

Considerando toda a complexidade e atributos estruturais apontados que permeiam os conflitos fundiários urbanos, é fundamental que seja realizado um completo diagnóstico jurídico e técnico da área ocupada pela comunidade, que poderá subsidiar toda a atuação da Defensoria Pública, tanto de forma extrajudicial quanto judicial e ainda as sessões autocompositivas para tentativa de tratamento adequado do conflito.

Nesse sentido, as assimetrias e desigualdades que caracterizam a participação dos atores envolvidos nesses litígios coletivos devem ser superadas também por uma atuação que se preocupe com a redução dessas disparidades por meio da construção de elementos jurídicos (sejam eles fundiários, tributários ou processuais) e técnicos que possam demonstrar e constituir direitos de forma efetiva à população vulnerável.

Somente com a realização do diagnóstico é que se obtém um retrato completo da situação da comunidade e que podem ser definidas as estratégias de atuação extrajudiciais e judiciais para questionar direitos decorrentes de documentos que juridicamente não se sustentam em si mesmos e para que se resguarde o direito à moradia a quem efetivamente na prática dá destinação social à terra.

Partindo dessa premissa, portanto, é que se poderá ter conhecimento aprofundado da conjuntura fática apresentada e reconhecer o conflito com a visibilidade necessária para criação de possibilidades de tratamento em conjunto com todos os atores que podem contribuir com soluções nos casos concretos.

2.1 Jurídico

O diagnóstico jurídico da demanda apresentada deve partir inicialmente dos aspectos fundiários relacionados ao imóvel ocupado pela comunidade, além dos fatores tributários e, se for o caso de loteamento, verificação de sua regularidade. Em situações nas quais há ação judicial reivindicando a área, a análise deverá abranger concomitantemente os aspectos processuais, passando ainda por uma espécie de triagem para verificação da necessidade de urgência de medidas a serem tomadas.

Toda essa avaliação tem o objetivo, conforme mencionado, de construir subsídios para garantia do direito à moradia dos ocupantes e, em caso de processo judicial, de nivelar as informações entre as partes para que, em última instância, as desigualdades existentes (sociais, econômicas, financeiras, etc.) possam ser reduzidas e não amplificadas.

2.1.1 Fundiário

A análise fundiária de um determinado imóvel passa pelo estudo de sua cadeia dominial, que na prática corresponde à verificação da sequência cronológica das transmissões de propriedade ou de direito real que um imóvel possui desde a titulação original e possível destacamento do patrimônio público até o proprietário atual.

Para as demandas extrajudiciais, a cadeia dominial auxilia no esclarecimento da situação registral da área para o procedimento de regularização fundiária urbana e, para as demandas judiciais, pode ser utilizada como repertório para fornecer elementos argumentativos para discussão processual sobre documentos que comumente são frágeis juridicamente⁴¹.

Nos casos concretos, portanto, deve-se partir do entendimento de que a existência de um registro, por si só, não garante presunção absoluta de veracidade do documento (OLIVEIRA *et al.*, 2018) e que é necessária essa análise técnica e discursiva da situação, já que o Brasil passou por distintos regimes registrais ao longo da história.

Esse levantamento pode ser realizado por meio da Certidão de Inteiro Teor junto ao Cartório de Registro de Imóveis⁴², a qual deve remontar ao destacamento do patrimônio público, contudo o tipo de levantamento depende do momento histórico em que a propriedade se consolidou no tempo e pode ser necessária a extensão dessa análise⁴³. Assim, são fontes de pesquisa:

- I - anteriormente ao CC de 1916, quando a publicidade dominial e a transferência de propriedade eram feitas por mera tradição: jornais, processos judiciais, cartórios de notas, arquivos históricos públicos, etc.);
- II - a partir do CC de 1916, quando se iniciou a publicidade nas transferências, que passaram a ser transcritas: registros imobiliários (transcrições e/ou matrículas) e processos judiciais;

⁴¹ Conforme relatado no Capítulo 1 da primeira seção deste Manual, o Brasil é marcado pela irregularidade fundiária, o que gera como consequência diversos tipos de fraudes nos registros de imóveis, que vão desde a sobreposição e duplicidade de títulos até a inexistência de imóvel no papel e as falhas na descrição do georreferenciamento da área.

⁴² Um dos princípios do sistema registral brasileiro é o da territorialidade, segundo o qual o CRI competente é o titular da circunscrição administrativa para aquele território. No caso concreto, deve-se pensar na competência atual e também na competência territorial do aperfeiçoamento do ato, sendo comum a necessidade de Certidões de Inteiro Teor de mais de um CRI.

⁴³ Para um estudo mais aprofundado a respeito do assunto, vide a Instrução Normativa nº 28, de 24 de janeiro de 2006, do INCRA. Em seu art. 7º, há síntese da cronologia a que se deve retroagir para análise da cadeia dominial e, no anexo I da IN, consta um modelo de “Extrato de Levantamento de Cadeia Dominial”, inserido no anexo VI deste Manual.

III - órgãos fundiários: SPU, Institutos de Terras Estaduais, INCRA e Setores de Terras Municipais (FISCHER, 2023);

Sobre a localização de registros, observe-se que os títulos geralmente possuem precariedade em sua descrição objetiva e podem não ser encontrados nos CRI apenas com informações relacionadas ao endereço. Muitas vezes, a melhor forma de localização nos Cartórios é pelo nome do proprietário e, caso as buscas não tenham resultados positivos, é necessária a pesquisa nos órgãos fundiários, que podem fornecer dados primários para que, então, localize-se um eventual número de matrícula.

Ademais, para realização da análise é necessário que seja seguido o seguinte roteiro de questionamentos:

I – Há informações cadastrais sobre o imóvel?

II – De quando é a origem da propriedade?

III – Se considerarmos a dominialidade atual pública, a área é de origem federal ou estadual? De que tipo de bem público estamos falando? Quais órgãos fundiários necessitam ser consultados?

IV – Qual é a origem territorial do imóvel? Em quais circunscrições territoriais o imóvel pode ter sido transcrito/registrado?

V – A certidão de inteiro teor indica a origem do destacamento do patrimônio público? Qual é o tipo de origem informada?

VI – Se for um título público o documento é hábil para transferir domínio para o local em que se encontra? Contém cláusulas resolutivas?

VII – A forma e a localização do bem corresponde à descrição do registro/transcrição? (FISCHER, 2023)

Em continuidade, a avaliação jurídica do título deve considerar sua natureza, o cumprimento de obrigações contratuais pactuadas, a inexistência de fenômenos jurídicos que possam configurar perda de propriedade (desapropriação, arrecadação, etc.) e a possível existência de fraudes como: a duplicidade e sobreposição de títulos; a violação ao princípio da disponibilidade, segundo o qual o alienante não pode transferir mais direitos do que possui; a retificação de área, quando o imóvel possui área maior ou menor do que consta no registro; a devida espacialização da localização; a continuidade registral por meio das transmissões cronológicas, suas origens e derivações; e o fato de o valor do imóvel não condizer com o valor pago pelo mesmo.

Assim, o estudo da cadeia dominial de um imóvel, apesar de complexo pela necessidade de análise técnica e discursiva tal como demonstrado, representa um instrumental adequado para um conflito que é estrutural e que precisa ser tratado levando em consideração todas as nuances que podem abrir possibilidades dentro e fora de processos judiciais e no ambiente de mediação para a população vulnerável.

2.1.1.1 Regularidade do loteamento

Nas situações em que a área ocupada pela comunidade estiver inserida em um loteamento urbano, outro fator necessário à análise fundiária do imóvel é a regularidade desse loteamento.

O parcelamento do solo urbano foi regulado pela Lei 6.766/1979, que definiu as possibilidades e os requisitos urbanísticos necessários para sua efetivação, e conceituou o loteamento como a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes (art. 2º, §1º).

O §7º do mesmo artigo define que o lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes, sendo chamado de empreendedor, para fins de parcelamento do solo urbano, o responsável pela implantação do parcelamento (art. 2º-A).

Nesse sentido, destaca-se ainda que, para que seja considerado regular, o processo de loteamento deve contar com elaboração de projeto com planta do imóvel que siga as especificidades definidas na legislação e as diretrizes municipais para o uso do solo, traçado dos lotes, sistema viário, espaços livres e áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário (art. 6º).

Além disso, o projeto deve ser aprovado pelo poder público e executado no prazo constante do cronograma de execução, sob pena de caducidade de aprovação (art. 12, §1º), e submetido ao registro imobiliário dentro de 180 dias (art. 18).

Para avaliação da regularidade, deve ser expedido ofício ao Cartório de Registro de Imóveis para verificação da averbação do ato na matrícula, e/ou ao ente público e sua respectiva Secretaria de Urbanismo, que pode fornecer informações quanto à existência de registro do loteamento.

A análise é essencial para conclusão do diagnóstico fundiário, uma vez que, tal como relatado no capítulo 3, item 3.2.4.6 da primeira seção, há vedações, regramentos específicos e disposições penais para o loteador irregular, pois é considerado crime contra a administração

pública a realização de loteamento sem a autorização do órgão público competente ou em desacordo com as disposições da legislação, com previsão de pena de 01 a 04 anos e multa de 05 a 50 vezes o salário mínimo vigente no país (art. 50).

2.1.2 Tributário

Outro fator fundamental para o diagnóstico jurídico é a análise a respeito dos aspectos tributários, para verificação da possibilidade de apresentação da tese de presunção de abandono do imóvel pela existência de débitos fiscais e também pela oportunidade de que o ente público seja chamado à manifestação e participação na demanda apresentada pela comunidade.

Conforme abordado no item 3.2.4.3 da primeira seção, o abandono é uma das causas de perda da propriedade e este se presume de modo absoluto quando, cessados os atos de posse, o proprietário deixa de satisfazer os ônus fiscais, de acordo com o §2º do art. 1.276 do CC.

Esses ônus fiscais mencionados correspondem aos débitos de IPTU, que podem ser verificados por meio de consulta à Secretaria de Finanças do Município, assim como às execuções fiscais, que podem ser localizadas mediante simples pesquisa junto ao PJE ou à própria SEFIN pelo nome do autor da demanda ou de quem constar na inscrição municipal do imóvel.

Também é importante registrar que, nas demandas em que empresas constem como proprietárias da área em conflito, outra possibilidade de consulta a respeito de débitos tributários é com a Secretaria de Fazenda do Estado, situação que, assim como nos casos de débitos de IPTU, pode ser apresentada em sessões de autocomposição e levantada como fator negocial para tentativa de efetiva intervenção do ente público e de alcance da consensualidade.

2.1.3 Processual

Para conclusão do diagnóstico jurídico, também é necessário que, em situações de conflitos fundiários urbanos, seja realizada um análise processual para verificar se existe alguma ação judicial reivindicando a área ocupada pela comunidade.

Registre-se, inicialmente, que a notícia de um processo pode chegar tanto por informações da liderança dos moradores quanto por regular intimação para participação da Defensoria Pública nos autos como guardião dos vulneráveis, tema abordado anteriormente no capítulo 3, item 3.2 da primeira seção, que trata da atuação judicial da DP.

Em ambos os casos, para iniciar a análise deve ser verificado se há advogado constituído nos autos para definição a respeito da atuação por representação processual ou pelo instituto do *custos vulnerabilis*. Em seguida, o primeiro fator a ser avaliado é a existência de liminar de reintegração de posse, fato que gera a necessidade de medidas urgentes e que classifica a comunidade como em situação de ameaça iminente⁴⁴.

Ainda no âmbito da verificação da liminar, caso existente, deve-se checar o tempo de posse da ocupação, uma vez que em se tratando de posse velha esse tempo pode ser arguido para uma eventual revogação ou suspensão se não houver sido designada previamente audiência de mediação com intimação da DP e do MP.

Ademais, deve ser destacada a data de concessão da liminar, já que, caso não tenha sido executada no período de 01 ano, a contar da data de distribuição, também deve ser designada audiência de mediação (§1º do art. 565, CPC).

Realizado esse estudo introdutório que define as bases da atuação da DP, detalhadas no próximo capítulo, devem ser analisados os aspectos preliminares tratados no capítulo 3, item 3.2.2 da primeira seção e que podem gerar nulidades no processo, de acordo com a tabela abaixo:

Tabela 03 – Aspectos preliminares do diagnóstico processual

ASPECTOS PRELIMINARES DO DIAGNÓSTICO PROCESSUAL		
PRELIMINAR	SIM	NÃO
Inobservância do procedimento citatório complexo das ações possessórias		
Ausência de intimação da Defensoria Pública		
Ausência de intimação do Ministério Público		
Inobservância do regime das ações possessórias nas ações petitorias		
Ausência de interesse processual pela inexistência de posse		
Ausência de delimitação da área que se pretende reintegrar		

Fonte: elaboração da autora, 2024.

Todas as argumentações preliminares elencadas representam vícios processuais que tornam a decisão judicial passível de anulação, fato que demonstra a importância de sua avaliação diagnóstica, que repercutirá nas estratégias de atuação a serem desenvolvidas. Em relação às questões prejudiciais, especialmente tratando-se de processo antigo, também é

⁴⁴ Em estudos do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia – Observatório das Metrôpoles, realizados, no Núcleo de Belém, em parceria com a Defensoria Pública do Estado do Pará, as comunidades são classificadas de acordo com a natureza da ameaça em: ameaça iminente (liminar deferida); ameaça existente (quando existe processo judicial); e remoção efetivada (RODRIGUES; LIMA; CARVALHO, 2022).

fundamental que seja verificado o tempo em que a parte autora fica inerte no curso da instrução processual, pela possibilidade de alegação da prescrição intercorrente (capítulo 3, item 3.2.3 da primeira seção).

Por fim, devem ser analisados os aspectos de mérito, conforme tabela abaixo, de modo que o panorama para definição das estratégias de atuação esteja completo em relação ao conteúdo processual do diagnóstico jurídico, conforme disponibilizado no Apêndice II.

Tabela 04 – Aspectos de mérito do diagnóstico processual

ASPECTOS DE MÉRITO DO DIAGNÓSTICO PROCESSUAL		
TESE JUDICIAL	SIM	NÃO
O imóvel cumpria sua função social?		
O estudo da cadeia dominial apresenta divergências em relação ao proprietário indicado?		
Há fatores que caracterizem o abandono do imóvel?		
Há débitos fiscais que possam gerar a perda do imóvel?		
O tempo de ocupação possibilita a arguição de usucapião com matéria de defesa?		
O imóvel é público?		
Em caso de loteamento, há irregularidades a serem apontadas?		
Há benfeitorias a serem indenizadas ou medidas compensatórias?		

Fonte: elaboração da autora, 2024.

Sobre o procedimento para verificação das teses de mérito, destaca-se que, para além das diligências abordadas nos itens anteriores, devem ser utilizados os ofícios requisitórios aos órgãos competentes para identificação dos fatores que podem ser efetivamente arguidos como matéria de defesa.

Finalizado o diagnóstico jurídico, passa-se ao detalhamento do diagnóstico realizado pela assessoria técnica, parte da equipe interdisciplinar, essencial para conclusão da análise da situação vivenciada pela comunidade.

2.2 Assessoria Técnica

A elaboração do diagnóstico pela assessoria técnica passa primeiramente por uma análise preliminar, assim que realizada a solicitação pelo(a) defensor(a) público(a) nos encaminhamentos do atendimento inicial.

A princípio, com base nas informações colhidas com o questionário de atendimento inicial (Anexo I), a equipe técnica de arquitetura e urbanismo realiza de forma preliminar uma

demarcação do polígono da comunidade e entra em contato com a liderança comunitária para informações iniciais de características do território (Anexo III).

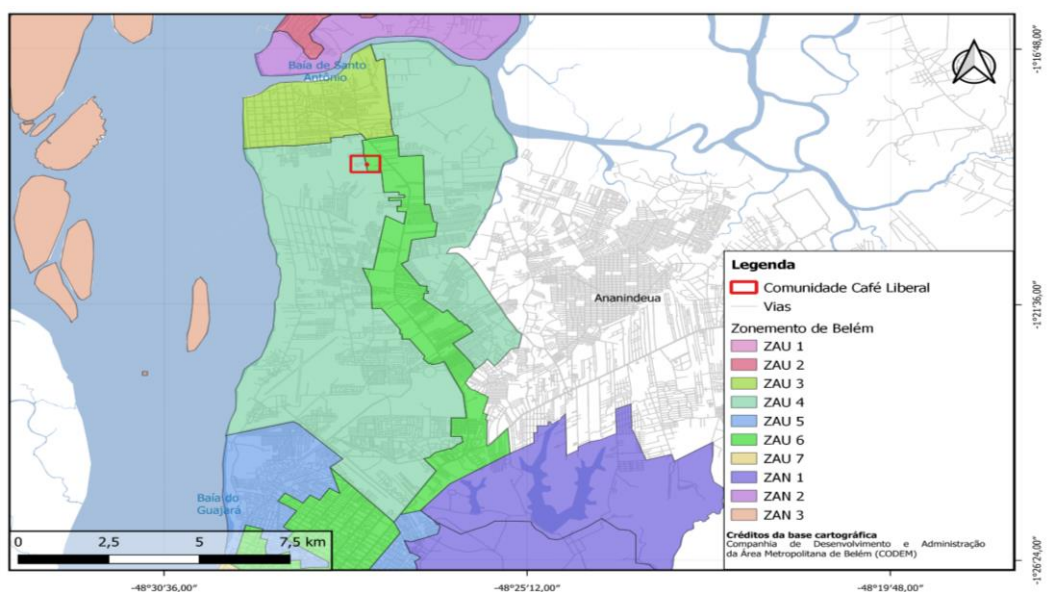
Após, confirmados os dados iniciais, são elaborados mapas de localização preliminares e é agendada a data de visita à comunidade para verificação *in loco* de todo o conteúdo elaborado e para informações complementares sobre o histórico da ocupação e sobre os aspectos urbanísticos da área relacionados à infraestrutura e equipamentos públicos.

Realizada a visita, inicia-se a elaboração do Relatório de Caracterização de Núcleo Urbano Informal - RCNUI (Anexo IV), que contém as características da área e os dados necessários à construção do panorama da comunidade. O relatório divide-se em quatro partes e começa com a contextualização da ocupação, que oferece informações sobre a localização e o tamanho da área ocupada, juntamente com mapas espacializando o imóvel com as correspondentes coordenadas geográficas e imagens do local.

Nessa seção inicial ainda são abordados os dados sobre o histórico da ocupação, características dos lotes e imagens do adensamento da área, além dos aspectos socioeconômicos e de densidade populacional, sob os quais é realizada uma análise comparativa com as informações censitárias do entorno.

A seção finaliza com exposição a respeito da relação do núcleo urbano informal com o ordenamento territorial municipal, que corresponde à zona em que a comunidade está inserida no respectivo Plano Diretor, conforme mapa abaixo:

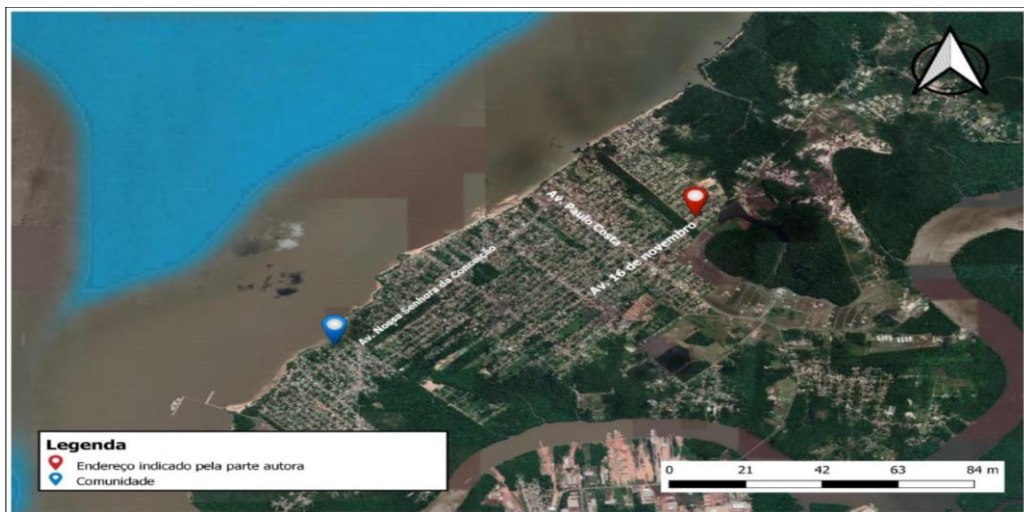
Mapa 02 – Localização da comunidade no zoneamento do Município



Fonte: Acervo do Núcleo de Defesa da Moradia, 2023.

Em seguida, a segunda seção trata das informações relacionadas à situação fundiária da comunidade. É apresentado um parecer sobre os dados constantes do registro da área junto ao órgão competente, com avaliação de sua origem e espacialização, além de eventuais referências sobre a existência de conflito. É nesse tópico que são detalhadas possíveis inconsistências sobre a espacialização da área do registro e da área ocupada pelos moradores, conforme imagens abaixo:

Imagem 05 – Diferença total entre a espacialização dos dados do registro e da área ocupada.



Fonte: Acervo do Núcleo de Defesa da Moradia, 2022.

Imagem 06 – Diferença parcial entre a espacialização do registro e da área ocupada.



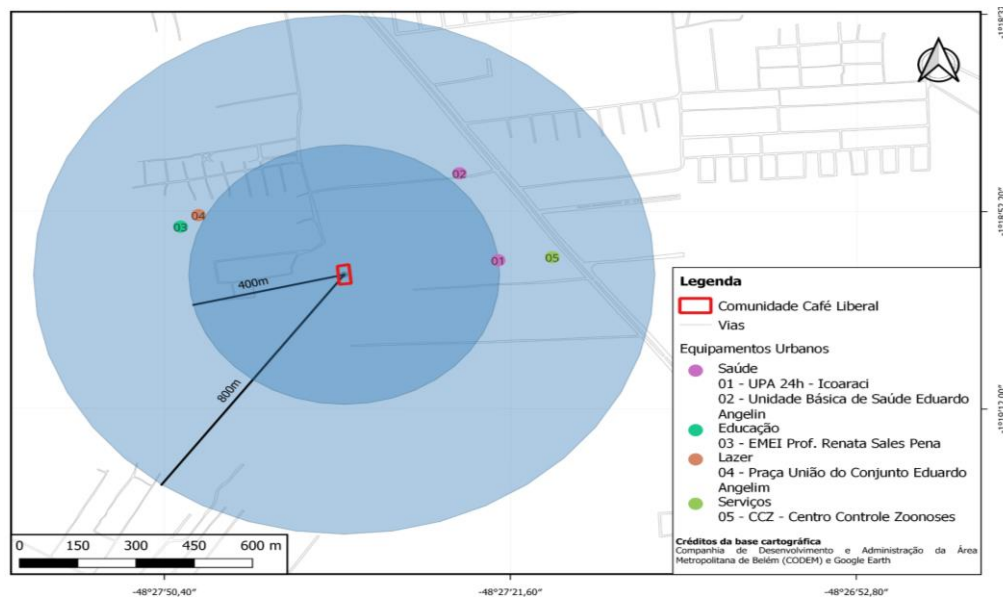
Fonte: Acervo do Núcleo de Defesa da Moradia, 2022.

A terceira seção discorre sobre os aspectos urbanísticos da localidade, as condições habitacionais e ambientais, a relação com o entorno e a identificação de desconformidades. São relatadas, por exemplo, as situações de infraestrutura básica envolvendo drenagem, rede

de água e esgoto, energia elétrica, calçadas, pavimentação e iluminação pública, etc., sendo destacadas as condições de mobilidade e anexadas imagens.

Outro ponto relevante na terceira seção é a descrição dos lotes e das via internas com relatos específicos das condições habitacionais e imagens das moradias, além de figuras que apontam os equipamentos e mobiliários urbanos nas proximidades, conforme figura apresentada abaixo:

Figura 04 – Equipamentos e mobiliários urbanos localizados nas proximidades



Fonte: Acervo do Núcleo de Defesa da Moradia, 2024.

Por fim, o RCNUI termina com uma conclusão da assessoria técnica com a indicação de encaminhamentos acerca de eventual procedimento de REURB. O documento objetiva trazer o reconhecimento da comunidade por suas próprias características, práticas e lógicas produtivas da cidade e da moradia, para que seja vista para além da visão dicotômica de legal/ilegal, formal/informal e centro/periferia (AMORE; MORETTI, 2017).

Encerrados, então, os diagnósticos jurídico e técnico, podem ser iniciadas as definições de estratégia de atuação.

CAPÍTULO 3 – ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO

Concluídas as fases preliminares de atendimento inicial e realização do diagnóstico, deve-se pensar na construção das estratégias de atuação da Defensoria Pública no caso concreto, tanto de forma extrajudicial quanto judicial.

A definição do caminho a ser percorrido na defesa do direito à moradia das comunidades, portanto, passa pela análise dos tópicos procedimentais anteriores, uma vez que, em se tratando de situações de reiteradas violações a direitos fundamentais e da ausência de políticas públicas efetivas, a situação fática, jurídica e técnica deve ser conhecida de forma aprofundada, em seus aspectos objetivos e subjetivos, com a devida construção do mapeamento da situação em que se pretende intervir.

A partir desse mapeamento geral, que resulta no conhecimento de todos os contornos e características que permeiam o conflito, é que podem ser definidas as diferentes opções de encaminhamentos, que muitas vezes propiciam a conexão entre variáveis distintas e abrem novas possibilidades no tratamento do litígio.

3.1 Extrajudicial

Inicialmente, cabe destacar que a atuação extrajudicial ocorre desde os atos necessários à formação do diagnóstico e segue no ciclo apresentado no item 3.1 da primeira seção, com as práticas de apoio à comunidade e educação em direitos (com procedimento detalhado nos itens 4.1 e 4.2 da segunda seção), pedido de REURB (item 3.1.3 da primeira seção e anexo II), articulação interinstitucional, meios adequados de tratamento de conflitos (itens 3.1.5, primeira seção, e 5.2, segunda seção) e também com as atividades praticadas nas remoções administrativas decorrentes de empreendimentos públicos.

Considerando, portanto, o detalhamento de algumas das formas de atuação nos itens apontados acima, na oportunidade serão abordadas as situações que envolvem as demais práticas: articulação interinstitucional, no que se refere à utilização dos instrumentos de atuação extrajudicial, e a criação de Grupos de Trabalho/Comitês nos casos de remoções administrativas.

O primeiro passo a ser analisado é o material levantado durante a realização do diagnóstico, para que se verifique se presentes todas as informações acerca da situação jurídica e técnica da comunidade e/ou se é necessária a requisição de algum tipo de providência, de modo que sejam definidos os esforços que devem ser dirigidos.

Nas situações cotidianas, observa-se complexidade na obtenção de informações dos órgãos competentes, que muitas vezes deixam de fornecer dados ou fornecem dados que divergem entre si e dificultam a análise detida do caso, podendo ser necessárias medidas para acesso completo às particularidades da demanda, para continuidade do processo de atuação extrajudicial ou ainda pela necessidade de ações e providências pelos próprios agentes públicos.

Para dirimir esse tipo de questão, podem ser utilizados os **ofícios requisitórios**, que decorrem do poder de requisição da Defensoria Pública⁴⁵, conforme previsão do art. 128, X da Lei Complementar Federal nº 80/94, que confere aos membros da DP a prerrogativa de requisitar de autoridade pública ou de seus agentes exames, certidões, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e providências necessárias ao exercício das atribuições.

O exercício dessa prerrogativa assegura uma atuação independente e dinâmica e constitui ato administrativo dotado de imperatividade, autoexecutoriedade e presunção de legitimidade, não dependendo de controle judicial prévio (ESTEVES; ROGER, 2014). Os ofícios requisitórios auxiliam na construção do panorama a ser seguido de forma célere e podem versar também sobre a tomada de providências pelos órgãos competentes, quando necessário.

Outro meio de atuação extrajudicial é a emissão de **recomendações administrativas**, quando verificadas ações por parte do poder público que indiquem a necessidade de advertência em relação a uma questão específica identificada, como nos casos de arbitrariedades em remoções administrativas, irregularidades na elaboração e execução de empreendimentos públicos, por exemplo, ou até mesmo pela necessidade de implementação de políticas públicas específicas decorrentes de reiteradas violações e/ou da falha de serviços públicos.

As recomendações tem a característica de alertar para um problema, sugerir meios para sua correção e pedir providências para regularizar a questão suscitada. A utilização desse instrumento tem o objetivo de alcançar mudanças na prática de uma determinada postura e pode surtir efeitos uma vez que o ente público opte por evitar tanto o desgaste político quanto o manejo de ações judiciais para tratar do problema.

⁴⁵ Sobre o poder de requisição da Defensoria Pública, o STF decidiu, em fevereiro/2022, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6852, pela improcedência da ação e pelo reconhecimento da constitucionalidade da prerrogativa, por ser instrumento que viabiliza a assistência jurídica integral e efetiva, e por entender que a instituição exerce função essencial à justiça e à democracia, especialmente na ação coletiva e fiscalizadora.

Nesse mesmo sentido, a emissão de **notas técnicas** também representa medida que objetiva influenciar a adoção ou mudança de ações por parte do poder público a respeito de determinada prática que se considere irregular, podendo ser emitida de forma isolada ou inclusive acompanhando uma recomendação.

Como documento que descreve aspectos técnicos e/ou científicos de uma atividade, a nota técnica se propõe a justificar de modo mais formal e aprofundado uma matéria e oferece alternativas para tomadas de decisões. A título de exemplo, o Núcleo de Defesa da Moradia emitiu nota técnica à Procuradoria do Estado do Pará com intuito de alterar o entendimento apresentado em um caso concreto que não considerava outros direitos reais além da propriedade para fins de indenização em remoções administrativas.

Também é instrumento fundamental da atuação extrajudicial a convocação de **audiências públicas** para visibilidade e discussão de matérias que envolvem os interesses das ocupações, de forma que seja alcançado suporte para as pretensões e potencializada a influência junto ao poder público (RANGEL, 2022).

A atuação por meio das audiências públicas pode representar união de forças entre a instituição, a população envolvida e os movimentos sociais, para chamar atenção dos órgãos competentes e auxiliar na defesa de uma situação específica ou na construção e implementação de políticas.

É ideal que sejam convocados para o ato, além da população e dos movimentos sociais com afinidade à temática, as instituições envolvidas no problema, os representantes do poder público e, inclusive, membros do legislativo que eventualmente apoiem o assunto ou as comunidades afetadas.

Rangel (2022) aponta que as audiências públicas, de acordo com a doutrina especializada, necessitam de quatro fases: convocação e publicação do edital; expedição de ofícios e convites; ampla publicidade; e realização. O autor ainda acrescenta que o ato em si conta com subfases, quais sejam: explicações inaugurais; possibilidade de palestra técnica; e manifestação da sociedade civil.

Assim, a realização da audiência pública tem a finalidade de atingir o ideal de democracia direta, com os destinatários dando contornos que se amoldem às suas necessidades, e a perspectiva prática de ampliar a visão sobre o tema e servir como fator de formação da convicção no apoio dos órgãos públicos e de todos os demais envolvidos (DIDIER; ZANETI, 2018).

Registre-se, ainda, que todos os instrumentos de atuação extrajudicial elencados podem ser aplicados paralelamente à utilização de outro meio de articulação interinstitucional,

o chamamento dos representantes de instituições à participação em **reuniões**, quando necessário o diálogo prospectivo com órgãos que desenvolvem atribuições na demanda.

Recomenda-se que, para realização de reuniões, seja encaminhado ofício notificando o órgão competente da data e horário do ato, sendo apontadas com antecedência eventuais necessidades práticas e informações esperadas da matéria que se pretende tratar. Podem ainda ser praticadas diligências para confirmação.

As reuniões interinstitucionais podem aperfeiçoar a comunicação e oferecer respostas práticas e mudanças significativas para a comunidade. Na ocasião, podem ser definidos encaminhamentos, designadas datas para novos encontros, devendo, em cada um deles, ser registrada uma ata na qual deve constar todos os participantes presentes, o que foi abordado e o que ficou consignado como resultado.

Nesse aspecto, as reuniões podem representar momentos para negociação, método de autocomposição que utiliza as técnicas tratadas nos itens 3.1.5, primeira seção, e 5.2, segunda seção, uma vez que a atuação da Defensoria Pública deve sempre priorizar a solução extrajudicial das demandas apresentadas. Os encontros podem tratar de questões simples e/ou complexas, e, sendo alcançados resultados positivos no sentido de fixar obrigações, pode-se utilizar o instrumento do **compromisso de ajustamento de conduta**.

Essa forma de atuação extrajudicial ocorre quando há necessidade de delimitar a adoção de condutas (de fazer, de não fazer, de entregar coisa certa e de pagar) e é conceituada como “instrumento de resolução de conflitos que, mediante solução bilateral negociada, visa assegurar efetividade a direitos individuais e coletivos, mediante o ajustamento da conduta de entes públicos ou privados” (RANGEL, 2022, p. 315).

Nas situações de celebração de compromissos de ajustamento de conduta, portanto, os compromissos devem ser reduzidos a termo e pode ser fixada, inclusive, uma eventual sanção em caso de descumprimento.

Em conclusão, necessário destacar que todas as formas de articulação interinstitucional podem ocorrer de modo transversal e em qualquer fase da atuação da Defensoria Pública, já que elas objetivam, em última instância, aperfeiçoar o diálogo entre as instituições, delinear atribuições e responsabilidades, além de gerar benefícios para as comunidades na luta pela garantia do direito à moradia.

Ainda, para tratar da estratégia relacionada às remoções administrativas, apresenta-se no item a seguir como alternativa de atuação extrajudicial em casos de empreendimentos ou obras públicas a criação de Grupos de Trabalho/Comitês intermediados pela Defensoria Pública para diálogo entre o poder público e a comunidade.

3.1.1 Empreendimentos públicos: criação de Grupos de Trabalho/Comitês

Conforme mencionado, há situações em que empreendimentos públicos, especialmente os de grande porte na área de infraestrutura urbana, podem ocasionar violações ao direito à moradia da população impactada que reside no entorno das obras. Esses casos, inclusive, estão descritos na definição de conflito fundiário da Resolução 87/2009 do Conselho das Cidades, apontada anteriormente no item 1.1 da primeira seção.

Esse tipo de conjuntura merece atenção não só pelo conflito entre as famílias impactadas pelo empreendimento e o próprio poder público, mas ainda pelo fato de que, nessas circunstâncias, grande parte da população da área espera pelas obras que muitas vezes levam melhorias de infraestrutura e no exercício do direito à cidade, razão pela qual a atuação da Defensoria Pública deve ser cautelosa e encontrar meios para compatibilizar os interesses da comunidade com o respectivo governo e também entre os membros de toda a comunidade.

Diante dessa realidade é que, nessas demandas, sugere-se a criação de Grupos de Trabalho ou Comitês⁴⁶ para acompanhamento das obras, que contem com representantes de todas as instituições envolvidas e que possam contribuir para o deslinde do conflito visando minimizar as violações ao direito à moradia, que podem ir desde a ausência ou oferecimento irregular de soluções habitacionais alternativas até indenizações não satisfatórias e que não permitam a aquisição de novas residências no entorno.

Para criação dos grupos, conforme mencionado, devem ser convidadas todas as instituições envolvidas no projeto e em sua execução, bem como as que podem contribuir com diálogo e também com assistência técnica e parcerias para elucidação de questões centrais, como as universidades. A título de exemplo, é fundamental a participação dos seguintes representantes: do Ministério Público, das lideranças comunitárias, do(s) ente(s) federativo(s) responsável(eis) pela obra, da Procuradoria do Estado e/ou Município, da Secretaria de Estado e/ou Município a quem cabe supervisionar a execução do projeto, da empresa contratada para

⁴⁶ Para exemplificação, citam-se dois casos nesse contexto acompanhados pelo Núcleo de Defesa da Moradia: o GT Lago Verde e o Comitê Mata Fome. Apesar da diferença de nomenclatura, ambos são similares e possuem objetivos comuns: o acompanhamento de empreendimentos públicos de forma que, durante a realização das obras, não ocorram violações ao direito de moradia digna e seja respeitado o interesse das comunidades e a participação popular. A atuação nas duas situações ainda segue em andamento e há resultados alcançados: 1. No caso da obra de macrodrenagem do igarapé Lago Verde, foi modificado o entendimento do Estado do Pará a respeito das indenizações e são realizadas reuniões periódicas para troca de informações entre todas as instituições envolvidas; 2. Já na obra de macrodrenagem do igarapé Mata Fome, também foi acordada a realização periódica de reuniões, sendo que em uma delas o projeto foi formalmente apresentado às 25 lideranças das comunidades localizadas nas redondezas das obras, momento em que puderam manifestar-se e tirar dúvidas.

execução e das demais Secretarias que possam contribuir com soluções dialogadas, como as Secretarias de Direitos Humanos, entre outras.

O funcionamento do GT, em casos acompanhados pela DPPA, ocorre mediante o compartilhamento de documentos por meio da ferramenta *google drive* e com a realização periódica de reuniões para troca de informações sobre o andamento das obras e sobre questões eventualmente controversas, nas quais sempre é oportunizada a participação e manifestação das lideranças comunitárias. Para o regular andamento das tratativas, são definidos encaminhamentos ao final de cada encontro e, no interstício entre as reuniões, geralmente são direcionados novos ofícios aos órgãos competentes com requisições, podendo ser convocadas reuniões extraordinárias e, inclusive, audiências públicas.

Por fim, destacam-se como pontos sensíveis a serem observados: transparência em quaisquer informações relacionadas ao projeto e sua execução, como o cronograma das obras e famílias direta e indiretamente impactadas; projeto de remanejamento e reassentamento das famílias afetadas e o prazo para sua conclusão; local de destinação dessas famílias às proximidades da área; indicação de valores de indenização das famílias que não forem remanejadas e critérios para definição dos parâmetros indenizatórios; contemplação das famílias em situação de coabitação; informações sobre eventual pagamento de auxílio aluguel, com o respectivo valor e prazo para entrega da moradia adequada; licenciamento ambiental; remanejamento mínimo.

3.2 Judicial

As estratégias de atuação judicial nas ações possessórias coletivas também serão definidas considerando a elaboração dos diagnósticos jurídico e técnico, devendo ser apresentadas, dependendo da situação fática, algumas das teses apontadas no capítulo 3, item número 3.2 da primeira seção.

Assim, conforme exposto, antes de ingressar nas minúcias do caso concreto, deve ser verificado se há advogado constituído nos autos pelos requeridos, para que seja definido o tipo de atuação a ser desenvolvido pela Defensoria Pública: como *custos vulnerabilis* ou como representante processual.

Nas situações em que não há advogado e que a instituição foi procurada pela liderança dos moradores, o representante deve ser orientado a providenciar a listagem completa dos ocupantes, assim como seus documentos para qualificação e as respectivas assinaturas de declarações de hipossuficiência, para que todos possam ser devidamente habilitados nos autos. Caso contrário, a habilitação se dará na condição de *custos vulnerabilis*.

Concomitantemente à verificação a respeito do tipo de representação, é urgente que seja analisado se existe decisão liminar de reintegração deferida, para que seja definida a brevidade da atuação. Em caso positivo, deve ser verificado o tempo de posse e a data da concessão da liminar, já que, em se tratando de posse velha e de decisão datada de mais de ano, anteriormente à nova análise, o juiz deve designar audiência de mediação com a participação da DP e do MP.

Em ambas as situações (posse nova e posse velha), também deve ser verificada a possibilidade de arguição das preliminares apontadas no diagnóstico processual, já que o não cumprimento dos aspectos colocados tornam a decisão passível de nulidade. São eles: observância do procedimento citatório complexo; ausência de intimação da DP; ausência de intimação do MP; inobservância do regime das ações possessórias nas ações petitórias; ausência de interesse processual pela inexistência de posse; e ausência de delimitação da área que se pretende reintegrar.

Ao final dessa primeira análise, ainda pode ser realizado pela assessoria técnica o levantamento a respeito da espacialização do imóvel, de modo que seja realizado um comparativo entre a delimitação documental apresentada e a área efetivamente ocupada pela comunidade.

Assim, construído esse primeiro cenário e tendo em mãos as possíveis argumentações para revogação ou suspensão de decisão liminar, pode ser protocolado um pedido de reconsideração ao juízo e/ou protocolado o recurso de AI junto ao Tribunal. Nos dois casos, considerando a complexidade das demandas que envolvem a insegurança possessória e a garantia do direito à moradia, as diligências pessoais junto às instâncias responsáveis são também importantes para que a situação fática seja reiterada e esclarecida.

Caso a revogação ou suspensão sejam alcançadas, prossegue-se regularmente com a instrução processual e os estudos para verificação da questão prejudicial, produção de provas e para defesa das teses de mérito. Nas situações em que as tentativas realizadas resultem infrutíferas, recomenda-se que seja protocolado Agravo Interno junto ao TJ e que seja realizado o pedido de encaminhamento dos autos para mediação antes do cumprimento da ordem remocionista junto à respectiva Comissão de Soluções Fundiárias.

Ressalte-se, ainda nesse aspecto, a importância da irresignação para que as demandas rejeitadas sejam continuamente levadas aos Tribunais Superiores, uma vez que os recursos também são formas de litigância estratégica e de modificação de possíveis entendimentos conservadores, para que as situações sejam encaradas da forma que se entende adequadas.

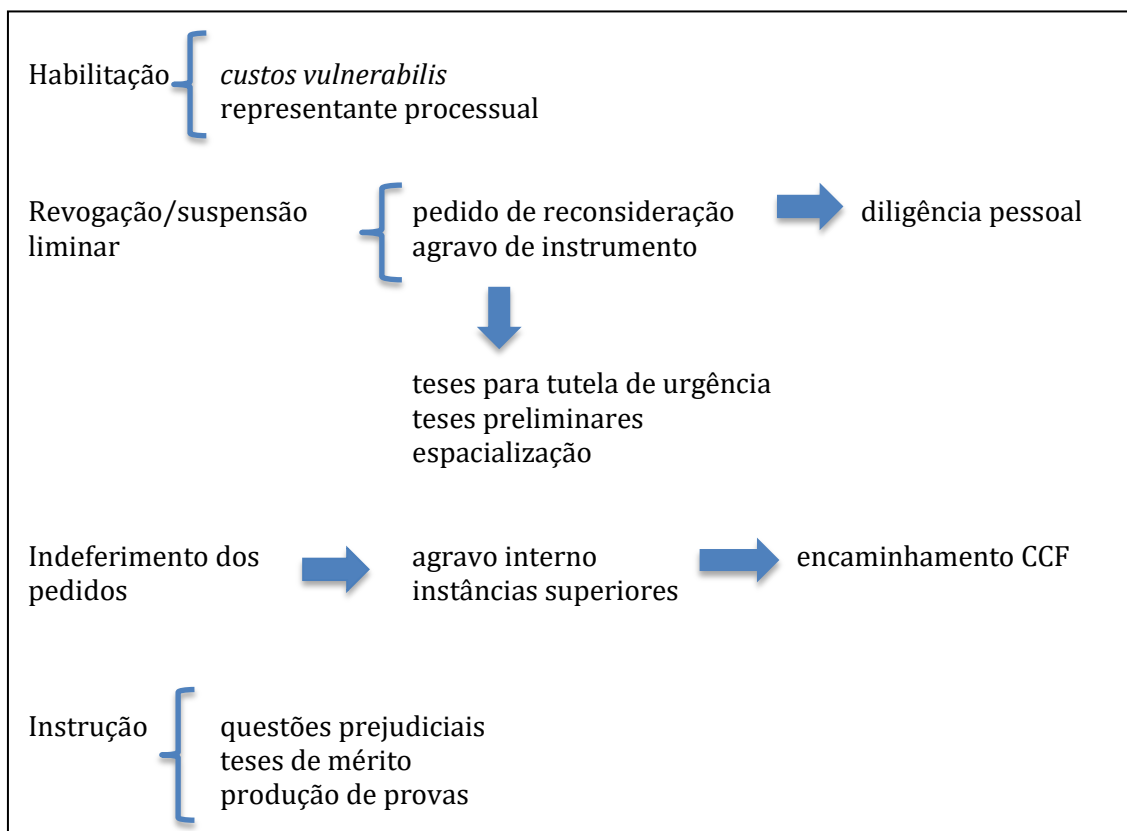
Ademais, decisões em casos concretos de posse velha que indefiram o encaminhamento dos autos à Comissão de Soluções Fundiárias podem motivar a interposição de Reclamações Constitucionais, conforme jurisprudências apontadas no capítulo 4, item 4.3 da primeira seção.

Por outro lado, nas demandas em que não há deferimento de medida liminar ou que eventuais decisões tenham sido revogadas ou suspensas, devem ser trabalhadas na instrução processual as possibilidades de aplicação da questão prejudicial, de eventual produção de prova pericial decorrente do diagnóstico fundiário ou da espacialização, e das teses de mérito. São elas: função social da propriedade e direito à moradia adequada; estudo da cadeia dominial; presunção de abandono pela existência de débitos fiscais; irregularidade no loteamento; usucapião como matéria de defesa e concessão de CUEM ou regularização fundiária em casos de imóveis públicos.

Importante registrar, ainda, que, a análise deve considerar, para aplicação das teses, se o imóvel é público ou privado. Subsidiariamente, recomenda-se o pedido de retenção e indenização pelas benfeitorias e acessões e aplicação de soluções garantidoras de direitos humanos em caso de remoções forçadas.

Ainda, nas sentenças procedentes para autores de reintegrações de posse, deve ser protocolado recurso de apelação nos efeitos devolutivo e suspensivo. Para melhor visualização das principais estratégias destacadas, apresenta-se a figura abaixo:

Figura 05 – Principais estratégias de atuação judicial



Fonte: elaboração da autora, 2024.

Por fim, para definição das estratégias judiciais, é importante destacar que foram abordados os cenários mais comuns encontrados, mas que, nos casos concretos, são variadas as opções que podem ser identificadas e abordadas.

Além disso, fundamental lembrar que os instrumentos de atuação extrajudicial também podem ser trabalhados de modo paralelo e concomitante na defesa das comunidades vulneráveis sem acesso à terra, sempre com o entendimento de que, considerando tratar-se de demandas complexas e estruturais, a atuação para ser efetiva e alcançar resultados positivos deve se dar em múltiplas frentes.

CAPÍTULO 4 – VISITA À COMUNIDADE

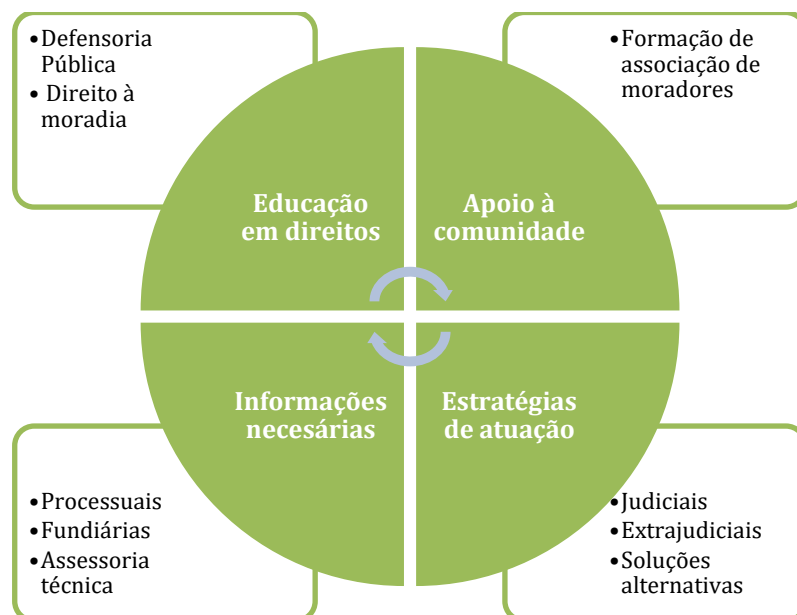
Com o diagnóstico devidamente realizado por meio do levantamento de informações jurídicas e técnicas, e após a definição das estratégias de atuação da Defensoria Pública para o caso concreto, é necessário que seja realizada visita à comunidade (roteiro destacado no Apêndice III), uma vez que é fundamental o alcance do maior número de pessoas possível para verificação *in loco* da realidade dos moradores e para legitimidade da atuação.

Assim, parte-se do princípio de que deve ser priorizado o agendamento da visita para as comunidades em situação de maior vulnerabilidade, como as ameaçadas de remoções forçadas, além de outras quando as fases anteriores estiverem concluídas ou quando a conjuntura demandar.

A visita deve ser precedida de contato com a liderança dos moradores, que fica responsável por convocá-los à participação e organizar o momento, de forma que na ocasião possa ser realizada uma reunião ampliada com todos ou com a grande maioria. Nesse ponto, sugere-se que a visita ocorra em dia que atenda às possibilidades de presença de um número expressivo de pessoas, de acordo com as informações conversadas com o líder comunitário.

Durante o encontro, são realizados momentos de educação em direitos e de apoio à comunidade, além de serem fornecidas informações necessárias e esclarecidas as estratégias a serem utilizadas envolvendo a situação jurídica, conforme figura e pormenorização detalhada a seguir.

Figura 06 – Atuação da Defensoria Pública durante a visita à comunidade



Fonte: elaboração da autora, 2024.

Ademais, antes do encerramento da reunião, os moradores são chamados a tirar dúvidas, fazer perguntas e votar, quando for o caso, pelo consentimento do protocolo de pedido de REURB junto ao Município ou pela definição de propostas para viabilização de acordos, uma vez que, dessa maneira, a comunidade tem efetiva participação na tomada de decisões, conforme item 4.4 a seguir.

Ao final, é lavrada uma ata da reunião e são recolhidas as assinaturas de todos os presentes.

4.1 Educação em direitos

O momento de visita à comunidade é importante não somente pelo conhecimento da realidade da população, mas também pela aproximação com os moradores que a oportunidade permite e pelo alcance do quantitativo de pessoas envolvidas no cenário de violação de direitos.

Para começar a reunião, recomenda-se que seja realizada inicialmente uma apresentação dos membros e/ou servidores responsáveis pela visita, e da própria Defensoria Pública como instituição, para que seja esclarecida a missão institucional de promoção de direitos humanos e de prestar assistência jurídica, de forma integral e gratuita, em todos os graus, no âmbito judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, às pessoas necessitadas (art. 134, Constituição da República).

Sobre a Defensoria Pública, é importante destacar os princípios norteadores da atuação, que objetiva a isonomia de tratamento e oportunidades aos assistidos, além da garantia do exercício pleno da cidadania. Também pode ser realizada uma breve exposição a respeito da diferença entre atuação judicial e extrajudicial e sobre as áreas em que o trabalho pela instituição é desenvolvido: cível, criminal, família, consumidor, fazenda pública, infância e juventude, situações de violência contra a mulher e, por fim, casos em que há necessidade de resguardar o direito à moradia, motivo primordial da reunião.

Na sequência, aborda-se a garantia constitucional do direito social à moradia e são apresentados conceitos relacionados ao direito de propriedade, função social da propriedade, posse, segurança possessória, titulação do imóvel e direito à cidade, de modo que a população compreenda suas necessidades e se enxergue protagonista no processo de efetivação de direitos.

4.2 Apoio à comunidade

Outro ponto fundamental que deve ser abordado durante a visita à comunidade é a importância da constituição de uma associação de moradores para fortalecimento do grupo comunitário.

Na ocasião, é esclarecida a relevância da atuação política dos membros da comunidade e é fomentada a necessidade de criação e/ou fortalecimento das associações de moradores, para que a comunidade passe a ter voz ativa, representatividade e possibilidade concreta de atuação junto aos órgãos públicos (OLIVEIRA *et. al.*, 2018).

Também são apresentadas informações gerais sobre estrutura, objetivos e interesses da associação, para que os moradores entendam a necessidade de debates internos, definição de prioridades e união de forças para reivindicar direitos como a regularização fundiária, o saneamento básico, a existência de ponto de ônibus, escolas e postos de saúde às proximidades, entre outros.

Para finalizar a temática, é fundamental que a Defensoria Pública se coloque à disposição para esclarecimentos futuros e orientações a respeito da constituição de uma associação, sempre com o intuito de que a visita vá além do que representaria um atendimento individual com os moradores, que devem compreender seus direitos e ser capazes de organizar-se para reivindicá-los.

4.3 Informações necessárias

Em seguida, passam-se aos esclarecimentos obtidos com a realização do diagnóstico da situação da comunidade. Há três eixos que devem ser abordados durante a apresentação de todo o levantamento realizado anteriormente pela Defensoria Pública, a depender do caso concreto: processual, fundiário e da assessoria técnica.

Sobre as informações processuais, caso exista um conflito fundiário judicializado, é necessário que seja apresentado um histórico do trâmite da instrução processual, com relatos a respeito do que foi requerido pelo autor, do que foi decidido pelo juízo e do que está pendente e quais serão as próximas fases nos autos. Em caso de deferimento de liminar de reintegração, também devem ser relatadas as providências tomadas pela Defensoria Pública para eventual suspensão da ordem remocionista.

Já em relação aos aspectos do diagnóstico fundiário, deve-se fazer um relato do caminho trilhado para conclusão sobre a dominialidade da área, fazendo-se um comparativo com a documentação apresentada pelo autor da ação, caso o imóvel esteja em situação de conflito. Na oportunidade, podem ser mencionados os ofícios encaminhados e as respostas

obtidas, de modo que a comunidade possa receber um resultado definitivo sobre o proprietário registral da área ocupada.

Para concluir, também é fundamental que seja apresentado o diagnóstico realizado pela assessoria técnica, que inclui os dados relatados no RCNUI (conforme capítulo 2, item 2.2 desta seção) e/ou um eventual parecer a respeito da espacialização do imóvel, o qual fornece dados comparativos entre a área ocupada e a área do documento registral.

Encerrada a apresentação de todas as informações necessárias para que os moradores possuam um retrato da situação jurídica e técnica em que se encontram, passa-se ao último momento da visita, a exposição das estratégias de atuação.

4.4 Estratégias de atuação

Durante o momento de apresentação das estratégias de atuação, devem ser abordados os aspectos judiciais e extrajudiciais da atuação da Defensoria Pública, além de eventual participação em audiências de mediação da Comissão de Soluções Fundiárias, se for o caso. Na ocasião, também é oportunizada a participação dos membros da comunidade no debate e é aberta a possibilidade de uma rodada de falas para esclarecimentos das dúvidas dos moradores.

Sobre as estratégias de atuação judicial, procura-se detalhar forma acessível quais as medidas que serão tomadas dentro do processo para defender os interesses da comunidade e como se pretende conduzir a situação na instrução processual diante das possibilidades que se apresentam no caso concreto.

A respeito da atuação extrajudicial, uma vez que já repassadas todas as informações relativas ao diagnóstico da situação, apresenta-se a possibilidade de requerimento administrativo ao Município para regularização fundiária urbana. São detalhadas informações sobre o procedimento e o que ele representaria na prática para a comunidade, assim como prazo para resposta do ente público e como pode se dar a articulação nesse sentido, seja de forma interinstitucional ou por meio da atuação política da associação de moradores.

Por outro lado, caso a demanda envolva sessões autocompositivas para tentativa de solução consensual, a comunidade pode ser chamada a manifestar-se a respeito de possibilidade de acordo e de oferecimento de contraprestação financeira para aquisição do imóvel, sendo sempre esclarecido que essa opção somente seria levada adiante pela inércia na participação dos entes públicos no conflito, pela iminência de uma situação de ameaça remocionista e respeitando a capacidade financeira da população.

Nesse sentido, recomenda-se sempre que seja registrada a priorização pela defesa da permanência dos moradores na área, seja pela atuação judicial e/ou pelos instrumentos de atuação extrajudicial, uma vez que se entende que o direito à moradia deve ser garantido por meio da implementação de políticas públicas e não de forma privatista.

Assim, realizados todos os debates a respeito de um possível acordo e do requerimento administrativo de REURB, a reunião é encerrada com o chamamento da comunidade a deliberar e votar pela aprovação ou não do pedido ao Município. Os moradores, na ocasião, são convocados a levantar as mãos caso o consentimento seja dado à Defensoria Pública e o momento é devidamente registrado⁴⁷.

⁴⁷ Mesmo que a legislação não condicione o requerimento à provocação ou consulta prévia, ele é realizado para garantir o diálogo com as comunidades e a participação popular no processo decisório, já que os moradores devem ser protagonistas no processo de defesa de direitos (OLIVEIRA *et. al.*, 2019).

CAPÍTULO 5 – ATUAÇÃO JUNTO ÀS COMISSÕES CRIADAS PÓS ADPF 828-DF

A complexidade das situações envolvendo os conflitos fundiários, que estão inseridos em um contexto histórico de contínua omissão e violação por parte do poder público, dificulta a resolução da problemática pelos procedimentos ordinários, tanto na atuação extrajudicial quanto judicial, conforme procurou se justificar neste Manual.

Nesse cenário, a atuação junto às Comissões criadas pelos Tribunais de Justiça pós ADPF 828 pode representar uma oportunidade para que os conflitos sejam encarados dentro da perspectiva do processo estrutural, em razão da sua essência e da necessidade de que sejam tratados em sua origem. Nos casos concretos, a Defensoria Pública deve trabalhar para que o problema seja reconhecido como sistêmico e para que o diálogo repercuta em soluções estruturantes na garantia do direito à moradia da população hipossuficiente.

A realização de visitas técnicas e de audiências de mediação com ampla participação de atores que podem desenvolver debates prospectivos e que gerem resultados para a questão é fundamental para a população carecedora de políticas habitacionais e deve ser tratada como efetiva possibilidade de intervenção judicial na implementação da política pública e não como meras audiências de redução de danos.

Assim, passa-se ao detalhamento das possibilidades de atuação da Defensoria Pública nas etapas dos procedimentos realizados pelas Comissões.

5.1 Visitas Técnicas

As visitas técnicas são parte do fluxo de atividades da Comissão e estão previstas na Resolução 510/2023 do CNJ, que apresenta, em seu anexo II, um modelo de relatório a ser seguido.

Além dos dados sobre a identificação do processo, o relatório proposto pela Resolução (Anexo V deste Manual) conta com uma parte dedicada à área ocupada pela população, com informações sobre o endereço do imóvel em conflito, serviços públicos essenciais na localidade, descrição das moradias, existência de comércios, bem como imagens constantes do *google maps* e outras do dia da visita que retratem as condições nas quais vivem os ocupantes.

Também é parte integrante do relatório a identificação dos moradores da área, com descrições a respeito do quantitativo geral e dos grupos vulneráveis, informações sobre assistência médica e acesso à educação, existência de organização hierarquizada, histórico da

ocupação e dados socioeconômicos como recebimento de auxílio de órgãos de assistência social e vínculos de trabalho.

Ao final, consta item dedicado às possíveis recomendações emitidas pela equipe técnica da Comissão.

Diante desse contexto, a participação da Defensoria Pública deve ser acompanhada também pela sua própria equipe técnica, que pode contribuir na verificação dos levantamentos. É fundamental, portanto, que seja apresentado à Comissão o RCNUI elaborado previamente, de modo que a caracterização da área ocupada seja retratada da forma mais fiel possível.

Para além das contribuições constantes do RCNUI sobre o reconhecimento do território ocupado pela comunidade, a Defensoria Pública também pode auxiliar no ato da visita técnica com informações sobre a espacialização do imóvel comparativamente à área descrita em uma eventual matrícula emitida pelo CRI.

Em caso de divergência nos dados, deve ser solicitado que conste no relatório da equipe técnica da Comissão um diagnóstico a respeito da diferença entre as áreas, seja de forma total ou parcial. Se a equipe não possuir integrante que possa atestar a situação fática demonstrada, pode ser solicitado que seja recomendada a realização de uma perícia técnica sobre o assunto⁴⁸, para que o relatório conte com todas as informações necessárias a serem levadas à mediação, sendo resguardada a ampla defesa e a participação com paridade de armas.

Finalizados os pontos a serem levados em consideração durante a realização da visita técnica, passa-se à participação da Defensoria Pública nas sessões de mediação/conciliação.

5.2 Mediações e conciliações

O primeiro ponto a ser observado durante as sessões autocompositivas realizadas pelas Comissões de Soluções Fundiárias é que seja resguardada a efetiva oportunidade de participação da comunidade, para que, dessa forma, seja estabelecido um ambiente de diálogo e colaboração entre os envolvidos, sendo superada a carga de sujeitos indeterminados que

⁴⁸ Nesse sentido, o Código de Ética do Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem (CONIMA) prevê como papel do mediador, no item 06 da sessão V (do mediador frente ao processo), sugerir a busca e/ou participação de especialistas na medida em que suas presenças se façam necessárias a esclarecimentos para a manutenção da equanimidade.

marca as ações possessórias coletivas e que estigmatiza os moradores, que são tratados como “invasores⁴⁹”.

Para tanto, deve ser garantida a participação de pelo menos uma comissão interna de integrantes do núcleo urbano informal, que precisam ser ouvidos e de espaço de fala nesse processo⁵⁰. Nesse sentido, a participação nos processos coletivos pode auxiliar na construção de um processo mais democrático e que incute nas partes um senso de legitimidade (VITORELLI, 2022).

No momento inicial, portanto, o foco deve recair sobre a garantia da oportunidade participativa, de modo que a comunidade esteja devidamente informada sobre todas as etapas, que a natureza complexa do conflito social possa ser debatida e o método autocompositivo represente efetivamente uma tentativa de tratamento do conflito e não corresponda a uma mera formalidade.

Resguardada a participação dos moradores, é relevante esclarecer que as sessões podem ser conduzidas de forma individual ou com a presença de todas as partes e atores envolvidos. Nesse aspecto, primeiramente é realizada uma sessão individual com cada parte do processo e com os órgãos que podem auxiliar na construção de soluções, momento chamado de pré-mediação, e, posteriormente, todos são chamados à sessão coletiva.

Dentro desse contexto, antes da sessão inicial devem ser analisados todos os aspectos que podem ser levados à arena de debate, desde os processuais até as questões relacionadas à dominialidade, à correta espacialização da área, à regularidade do loteamento, aos possíveis débitos fiscais do imóvel, às eventuais questões ambientais e, se for o caso de pessoa jurídica, à regularidade da situação tributária, entre outros.

Caso essas informações não tenham sido todas previamente levantadas, a sessão individual é a oportunidade para que as mesmas sejam solicitadas à Comissão, que pode intermediar para o alcance da documentação junto aos órgãos públicos, já que os dados destacados precisam ser trazidos para discussão e podem influenciar no resultado das negociações.

⁴⁹ Sobre as ações judiciais envolvendo ocupações e coletividades, Giovana Milano (2017) demonstra em estudo que estas são caracterizadas pela indeterminação de réus, fato que representa uma barreira para representação. De acordo com a autora, a não especificação dos sujeitos no polo passivo da demanda desqualifica e estigmatiza a coletividade no processo, abrindo caminho para sua desconsideração como sujeitos de direitos e para que ingressem no processo em desvantagem e sem paridade de armas.

⁵⁰ O Núcleo de Defesa da Moradia, nos casos concretos, já apresentou mídia audiovisual com depoimentos dos moradores relatando sua situação pessoal e do imóvel no momento da ocupação. Dessa forma, uma parcela das pessoas que não faziam parte da comissão interna de moradores presente no ato da mediação também se fez representada, o que amplificou o senso de conformidade da audiência à comunidade.

Finalizada a primeira sessão, a Defensoria Pública deve atuar, caso necessário, concomitantemente à Comissão para levantamento das informações entendidas como essenciais, e também para construção das variadas estratégias que podem ser utilizadas no caso concreto, de modo que a participação nas próximas sessões seja qualificada. Registre-se, nesse ponto, que podem ser realizadas inúmeras sessões e estabelecida uma agenda para o cumprimento de possíveis encaminhamentos e novas datas dos encontros.

Para elaboração desse planejamento estratégico de atuação, recomenda-se que seja realizada a esquematização do mapeamento do conflito, com sua delimitação, prospecção dos interesses das partes e possibilidades de resolução, além da definição de quais os fatores e diretrizes negociais a serem levados para mediação ou conciliação (Apêndice IV).

Esse levantamento, no interstício entre as sessões, deve ser sempre verificado e atualizado, e o modelo apresentado no apêndice é apenas uma sugestão exemplificativa e não taxativo, uma vez que, no caso concreto, podem surgir outras possibilidades de fatores negociais.

A realização do mapeamento do conflito oferece uma visão panorâmica da situação e, por meio da multidisciplinariedade das informações e análises, auxilia no estabelecimento das estratégias de abordagens durante a negociação, com foco na consensualidade. Ele deve conter, inicialmente, as informações relacionadas à comunidade e aos aspectos processuais, como tempo de ocupação, número de famílias, fase processual, deferimento de liminar, propriedade do imóvel, etc.

Em seguida, é necessário que sejam relacionados os fatores negociais, que são as informações e argumentações que podem influenciar no resultado dos debates⁵¹ e até no chamamento do ente público para uma efetiva intervenção no caso concreto. São eles: divergências na cadeia dominial do imóvel; regularidade do loteamento; espacialização da área do conflito; existência de débitos fiscais; custos do poder público em hipótese de remoção; avaliação do valor de compra da área; comparativo entre o valor da causa e o valor requerido pela parte autora em sede de negociação, entre outros.

Por fim, para conclusão do mapeamento, devem ser observadas as diretrizes negociais, que são os aspectos norteadores da participação no ato. Entre eles, podem ser especificados quais os interesses comuns entre as partes (o tempo e os custos para resolução do problema,

⁵¹ De acordo com Gabbay, Faleck e Tartuce (2013), toda disputa envolve as esferas de poder, regras e interesses. Para os autores, o conceito de poder está relacionado com o de alternativa, e quanto maior o número e melhores as alternativas de uma parte durante uma negociação, menos poder a outra parte tem sobre ela.

por exemplo) e os divergentes – lembrando que o foco se dá na identificação do interesse real e não nas posições, conforme abordado no capítulo 3, item 3.1.5 da primeira seção.

Além disso, é fundamental o detalhamento dos seguintes pontos: análise de riscos com avaliação se há algum fator que torne a negociação mais favorável ou desfavorável, a curto, médio e longo prazo; da Melhor Alternativa Sem Acordo (MASA⁵²), que seria a melhor opção disponível antes de optar pelas concessões de uma negociação; e da Zona Possível de Acordo (ZOPA⁵³), que representa o raio entre as melhores opções das duas partes de uma negociação.

O estabelecimento da ZOPA poderá ter por critério de aferição um estudo aprofundado “acerca do que se entende por indisponível diante da legislação, à luz do caso concreto e dos reflexos e ganhos sociais que os parâmetros de eventual pactuação possam significar com base em propostas de soluções técnicas” (PIMENTEL, 2024, p. 84).

Assim, com todo o mapeamento do conflito realizado, inclusive após a verificação em visita à comunidade da possibilidade de uma eventual compra da área, a atuação da Defensoria Pública nas sessões deve ser pautada na viabilização da escuta dos movimentos sociais com atuação política e no chamamento dos entes públicos à efetiva intervenção para que seja avaliada, inclusive, a possibilidade de desapropriação da área⁵⁴.

Em última análise, a MASA da comunidade, no caso concreto, pode representar a opção de oferecimento de compra do imóvel, desde que com o prévio consentimento dos moradores e que um possível acordo seja entabulado de forma acessível, tanto no que se refere ao valor quanto em relação à possibilidade de parcelamento, zelando-se sempre para que, na prática, sejam exequíveis.

Vale registrar, nesse sentido, que um acordo pode contemplar oferecimento de contraprestações financeiras por parte da comunidade e, ainda assim, contar com a intervenção do ente público, que pode ingressar com compromisso de regularização fundiária e/ou, em casos de existência de débitos fiscais, por exemplo, pode oferecer participação para auxiliar a negociação.

⁵² Técnica de negociação desenvolvida por William Ury e Roger Fisher, originalmente chamada de BATNA – *Best alternative to a negotiated agreement*. Na prática, a MASA pode ser convertida em número ou em opção e representa a alternativa na qual se torna indiferente fazer o acordo. Assim, para que um acordo seja considerado satisfatório, ele deve ser melhor que a MASA.

⁵³ Conceito também abordado por William Ury e Roger Fisher, originalmente chamado de *Zone of Possible Agreement*.

⁵⁴ Vale lembrar, a esse respeito, que o parecer elaborado por Georges Abboud (2023) após consulta do CNJ entende, inclusive, pela possibilidade de conversão da ação possessória em desapropriação indireta, considerando que o interesse da Administração é o de realizar o interesse social.

Caso seja atingido o consenso, é fundamental que as cláusulas sejam pensadas conjuntamente e que o mapeamento geral do conflito seja novamente analisado, de modo que o acordo possa ser validado a partir da verificação das diretrizes norteadoras da negociação e que seja realizada uma análise da vantajosidade.

Por outro lado, sendo infrutíferas todas as tentativas de composição consensual entre as partes e atores envolvidos, deve ser avaliado o cenário da remoção da comunidade, detalhado no item seguinte.

5.3 Remoções

Ultrapassadas as sessões de mediação realizadas pela Comissão de Soluções Fundiárias e sendo infrutíferos os seus resultados, portanto, caso exista ordem judicial de cumprimento de reintegração de posse da qual não cabe recurso, é necessário que se passe a discutir a remoção dos moradores.

Nesse aspecto, embora sejam vastos os danos causados, a teoria e a prática da política urbana ainda não avançou na recomposição do bem utilizado para moradia pela população de baixa renda em assentamentos informais, perdido em razão da remoção (NEVES; GAIO, 2020), devendo a atuação da Defensoria Pública, nessas situações, ser pautada no objetivo de que o ato ocorra de forma pacífica, sem violações e respeitando as soluções garantidoras de direitos humanos.

Para tanto, deve ser resguardado que o ato seja precedido, tal como previsto no art. 14 da Resolução nº 510/2023 do CNJ, de audiência pública ou reunião preparatória, na qual serão elaborados o plano de ação e o cronograma da desocupação, que deve ser analisado para verificar se foram consideradas as vulnerabilidades sociais das pessoas afetadas e a possibilidade junto aos órgãos competentes de soluções habitacionais de caráter permanente ou provisório, bem como a inclusão das famílias em programas de assistência social.

Registre-se, conforme anteriormente exposto, que o plano deve contar com o prévio cadastramento pelo Município das famílias que ocupam a área e com a indicação de local para a devida realocação dos moradores ocupantes, bem como com informações sobre os encargos com transportes e guardas dos bens essenciais das residências (§§1º e 2º do art. 15 da Resolução 510/2023 do CNJ).

Sobre o descumprimento das disposições contidas na Resolução, inclusive, o STF já se manifestou em Reclamações Constitucionais pela suspensão da reintegração, conforme julgados apontados no capítulo 4, item 4.3 da primeira seção deste Manual.

Também é importante observar a Resolução nº 10/2018 do CNDH, que trata da excepcionalidade do despejo. Nesse sentido, destacam-se, na oportunidade, os arts. 18 e 19, que dispõem sobre a vedação da realização de despejos durante mau tempo, à noite, nos finais de semana, dias festivos ou em dias litúrgicos próprios da cultura da comunidade, e sobre a ilegalidade e possibilidade de responsabilização administrativa, cível e criminal em caso de uso de violência física, psicológica, simbólica, constrangimento ilegal, ameaça e qualquer apropriação de pertences das pessoas durante as remoções.

Além disso, de acordo com o art. 16 também da Resolução 10/2018 do CNDH, o plano de remoção deve observar diretrizes, dentre as quais se destacam: a participação do grupo atingido (I); medidas de proteção e acompanhamento específico a grupos com necessidades de cuidado (IV); prazo razoável para desocupação voluntária em assembleia especificamente convocada para essa finalidade (VI); e a presença de órgãos locais de assistência social, de proteção à criança e ao adolescente, de controle de zoonoses e demais órgãos responsáveis justificados pelas peculiaridades da população atingida (VII).

Por fim, é relevante em todos os casos a participação da Defensoria Pública na reunião preparatória do Comando da Polícia Militar para execução do ato remocionista e também no momento do despejo, a fim de seja resguardado seu cumprimento de forma pacífica e nos termos acima delineados e discutidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOUD, Georges. Parecer jurídico: consulta e síntese fática; a reconfiguração da jurisdição constitucional na contemporaneidade; conflitos fundiários como questão social e estrutural e a função contemporânea do sistema jurídico; estruturação da solução; conclusão: respostas aos quesitos. 07 de dezembro de 2023. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/12/parecer-cnj-solucoes-fundiarias.pdf>. Acesso 04 mar. 2024.

ALBERINI, Marilene. Desconstruindo certezas, construindo novos caminhos: atuação interdisciplinar e defesa de direitos coletivos em habitação. Revista da Defensoria Pública – edição especial de habitação e urbanismo. DPSP, 2017. Disponível em <https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/28c9e4ec-4204-3c02-7682-3d12d65e5c5b> Acesso 16 mar 2024.

ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

AMORE, Caio Santo; MORETTI, Ricardo de Sousa. “Gelo não é pedra!” – informalidade urbana e alguns aspectos da regularização fundiária de interesse social na lei 13.465/2017. Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo - Habitação e Urbanismo. Lei 13.465/2017: o novo marco legal da regularização fundiária / Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. – n. 17 (2018) – São Paulo: EDEPE, 2018. Disponível em <https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/d3baddc4-4a36-dd4f-e4e4-d137a3a6810b>. Acesso em 21 de mar. de 2024.

ARAÚJO, Ionnara Vieira de; TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. Apropriação de terras no Brasil e o instituto das terras devolutas. *RFD – Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, v. 1, n. 19, jun./dez 2011.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “segurança jurídica”. *Revista de Processo*, vol. 330, ano 47, p. 239-259. São Paulo: Editora RT, agosto de 2022. Disponível em: <https://www.thomsonreuters.com.br/content/dam/ewp-m/documents/brazil/pt/pdf/other/repro-330-desmistificando-os-processos-estruturais-processos-estruturais-e-seguranca-juridica.pdf>. Acesso em 03 abril 2024.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. Curso de Processo Estrutural. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

BARRETO, Andreia *et. al.* Cartilha sobre Acesso à Terra e Moradia para Pessoas Refugiadas e Migrantes no Brasil. ACNUR, DPU, DPE-PA: 2021. Disponível em https://www.acnur.org/portugues/wpcontent/uploads/2021/12/Cartilha_moradia_port_final.pdf Acesso em 04 abril 2024.

BARRETO, Andreia *et. al.* Protocolo de Atendimento Sustentável aos Povos Indígenas, Quilombolas e Comunidades Tradicionais. DP-PA/ESDP, 2024. Disponível em <https://esdpa.defensoria.pa.def.br/esdpa/Arquivos/Protocolos/ProtocoloAtendimentoSustentavel.pdf>. Acesso em 27 abril 2024.

BATTAGLIA, Luisa. Cadastros e registros fundiários: a institucionalização do descontrolado sobre o espaço no Brasil, São Paulo: 1995. Tese (doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

BEDICKS, Carolina Dalla Valle. Negociação em conflitos fundiários urbanos. Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo - Habitação e Urbanismo - Litigância Estratégica / Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – Vol. 5 (2017) – São Paulo: EDEPE, 2017. Disponível em <<https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/dcd2bb06-e718-c98b-da72-97bf657b89cd>>. Acesso em 29 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Direito à moradia adequada. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>. Acesso em 11 fev. 2024.

BURGER, Adriana Fagundes; BALBINOT, Christine. A nova dimensão da Defensoria Pública a partir das alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 132 na Lei Complementar nº 80/94. *In*: SOUSA, José Augusto Garcia de. **Uma Nova Defensoria Pública Pede Passagem**: reflexões sobre a Lei Complementar 132/09. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARVALHO, Sabrina Nasser de. A Defensoria Pública nos litígios coletivos de posse: propostas para a busca de um modelo procedimental mais garantista. Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – Habitação e Urbanismo. Intervenção da Defensoria Pública nos Litígios Coletivos Possessórios. Vol. 4, n. 25 – São Paulo: EDEPE, 2019. Disponível em <https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/6680b308-18b0-10e3-2e7c-092e4c526aac>. Acesso em 16 mar. 2024.

CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Considerações sobre o regramento, aplicação e importância da regularização fundiária urbana (REURB). Temas de direito urbanístico 7: atuação estrutural e REURB. MPSP, CAO Cível – Área de Habitação e Urbanismo, 2024. Disponível <https://www.mpsp.mp.br/documents/20122/5193653/Temas%20de%20Direito%20Urbanistico%207%20-%20Atuacao%20Estrutural%20e%20REURB.pdf/d74d5ae5-ac24-422a-3365-a991b022c1d0?t=1709327703660>. Acesso 20 mar. 2024.

COELHO, Saulo Pinto; LOLLI, Eduardo; BITTENCOURT, Caroline. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e Políticas Públicas. Goiânia, Prelo [manuscrito disponibilizado pelos autores], 2022.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. Manual de Regularização Fundiária – REURB. São Paulo: Editora Juspodivm, 2019.

DIDIER Jr., Fredie; ZANETI Jr., Hermes. Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo. Editora Juspodivm, 12ª edição, 2018.

FALECK, Diego. Manual de design de sistemas de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FERREIRA, ALLAN. Uma concepção topofílica de regularização fundiária. Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo - Habitação e Urbanismo. Lei 13.465/2017: o novo marco legal da regularização fundiária / Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. – n. 17 (2018) – São Paulo: EDEPE, 2018. Disponível em <https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/d3baddc4-4a36-dd4f-e4e4-d137a3a6810b>. Acesso em 12 de dezembro de 2023.

FISCHER, Luly; NORONHA, Sílvia; ALENCAR, Thais. A ADPF 828-DF e a criação de Comissões de Conflitos Fundiários: uma análise do cumprimento da decisão pelos Tribunais brasileiros. Acesso à justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI. Coordenadores: Magno Federici Gomes; Samantha Ribeiro Meyer-pflug; Sílvia Alves Carvalho – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

FISCHER, Luly. Capacitação em Direito Registral. Apresentação de *powerpoint* de curso realizado pela Escola Superior da Defensoria Pública do Estado do Pará. 05-06 dez. 2023.

FISS, Owen. *Two models of adjudication*. In: DIDIER JR. F., JORDÃO, E.F. (coord.). Teoria do processo: panorama doutrinário mundial. Salvador: Juspodivm, 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019/Fundação João Pinheiro. – Belo Horizonte: FJP, 2021.

GABBAY, Daniela Monteiro. Mediação & judiciário no Brasil e nos EUA: condições, desafios e limites para a institucionalização da mediação no judiciário. Coordenadores: Ada Pellegrini Grinover e Kazuo Watanabe – Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2013.

GABBAY, Daniela Monteiro. Meios alternativos de solução de conflitos/ Daniela Gabbay, Diego Faleck e Fernanda Tartuce. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

GOHN, Maria da Glória. Sociologia dos Movimentos Sociais. São Paulo: Editora Cortez, 2012.

GUTERRES, Anelise. As múltiplas assinaturas do Estado: práticas do município-réu nos processos de (des)habitação no Rio de Janeiro. Anuário Antropológico, Brasília, UnB, 2017, v. 42, n. 2: 207-238.

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

HOLSTON, James. Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil. Disponível em https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/HOLSTON-LEGALIZANDO-O-ILEGAL_-propriedade-e-usurpa%C3%A7%C3%A3o-no-Brasil-1.pdf Acesso em 13 fev. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Aglomerados Subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19 – Notas Técnicas. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (INSPER); INSTITUTO PÓLIS. Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil. Brasília: CNJ, 2021.

KAUCHAKJE, Samira; SCHEFFER, Sandra Maria. Políticas Públicas Sociais. A cidade e a Habitação em questão. Curitiba: InterSaberes, 2017.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PEARL, Anthony. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford, 1995.

JOHNSOM DI SALVO, Silvia Helena Picarelli G. Mediação na Administração Pública Brasileira: o desenho institucional e procedimental. São Paulo: Almedina, 2018.

LEFEBVRE, Henri. *La Producción del Espacio*. Madrid: Captán Swing, 2013.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. PINTO, Jax Nildo Aragão. A questão fundiária na Amazônia. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ea/a/pstJcmXTJKSNGRYZNLPWhsN/>. Acesso em 12 fev. 2024.

MAIA, Maurílio Casas. A intervenção de terceiro da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinárias: uma resenha sobre o §1º do art. 554 do NCPC e o *custos vulnerabilis*. Intervenção da Defensoria Pública nos Litígios Coletivos Possessórios. Vol. 4, n. 25 – São Paulo: EDEPE, 2019. Disponível em <https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/6680b308-18b0-10e3-2e7c-092e4c526aac>. Acesso em 03 abril 2024.

MANDI, Alexandre Tortorella. Vila Soma: uma experiência de articulação da advocacia popular com a Defensoria Pública. Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo - Habitação e Urbanismo - Litigância Estratégica / Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – Vol. 5 (2017) – São Paulo: EDEPE, 2017. Disponível em <https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/dcd2bb06-e718-c98b-da72-97bf657b89cd>. Acesso em 23 de dezembro de 2023.

MAZINI, Paulo Guilherme; SILVA, Lucas Cavalcanti da. Resolução n. 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos e Processo Civil: a necessária harmonia no âmbito das ações possessórias coletivas. Revista CNJ, v. 7, n. 1, jan./jun. 2023.

MELLO, Cláudio Ari. Direito à moradia e conciliação judicial de conflitos coletivos possessórios: a experiência de Porto Alegre. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 09, nº 94, p. 2072-2098.

MÉNDEZ, Juan E. Reforma institucional, inclusive acesso à justiça: introdução. Tradução de Ana Luiza Pinheiro. In: MÉNDEZ, Juan; O'DONNELL, Guilherme; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs.). Democracia, violência e injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MILANO, Giovana Bonilha. Conflitos Fundiários no Poder Judiciário: estratégias discursivas no fundamento das decisões. In: Revista de Direito da Cidade, vol. 9, n. 4. Rio de Janeiro: UERJ, 2017b.

MOLLER, Gabriela Samrsla. Proteção à moradia adequada pelo processo estrutural: litígios e comportamento das Cortes – Londrina, PR: Thoth, 2021.

MONTEIRO, Elydia. Os processos estruturais nas ruas: investigando a possibilidade de convergências das demandas relacionadas à temática e os litígios estruturais. Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais – nº 7. Ano 5, março/2022. Disponível em <https://defensoria.mg.def.br/corpo-gestor/defensoria-publica-geral/revista-dpmsg/>. Acesso em 17 mar. 2024.

MOURA, Camila Vieira Nunes. A Defensoria Pública e a defesa do direito à moradia de coletividades em situação de vulnerabilidade no espaço urbano. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2016.

NEHAURB – Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Nota Técnica n. 02/2021 – Remoções de pessoas promovidas pelo Poder Público sem ordem judicial (“remoções administrativas”): campos em disputa e estratégias de atuação institucional. São Paulo: DPSP, 2021.

NEVES, Thayan; GAIO, Daniel. A posse e as repercussões indenizatórias nas remoções forçadas efetuadas pela administração pública. **Remoções forçadas e administração pública** [recurso eletrônico]. Daniel Gaio (organizador). Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2020.

NORONHA, Silvia; FISCHER, Luly; GÓES, Gisele. O direito à moradia adequada e a ADPF 828-DF: uma análise a partir do processo estrutural. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Rio de Janeiro: ano 17, vol. 24, n. 3, set/dez 2023.

Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Guia de atuação processual nos conflitos fundiários. EDEPE: São Paulo, 2020. Disponível em https://www2.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/28/guia_atuacao_Nucleo_Especializado_de_Habitacao.pdf. Acesso em 13 fev. 2024.

NUNES, L. S.. A configuração do procedimento adequado aos litígios estruturais, IN: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. C.. Processos Estruturais. Salvador: Juspodium, 2021, p. 687-702

OLIVEIRA, Adriano *et. al.* Protocolo de atuação do Grupo de Trabalho de Regularização Fundiária e Direito à Moradia da Defensoria Pública do Estado do Pará, junho/2019.

OLIVEIRA, Assis da Costa. Curso EAD Métodos Consensuais de Gestão de Conflitos e a Concretização dos Direitos Socioambientais – Módulo Teórico 05. Material disponibilizado no curso realizado pela Universidade Federal do Pará, 2022.

PIMENTEL, Roberto Luís de Oliveira. Métodos autocompositivos – aplicação na área de interesses metaindividuais e na resolução de conflitos urbanísticos. Temas de direito urbanístico 7: atuação estrutural e REURB. MPSP, CAO Cível – Área de Habitação e Urbanismo, 2024. Disponível em <https://www.mpsp.mp.br/documents/20122/5193653/Temas%20de%20Direito%20Urbanistic>

[o%207%20-%20Atuacao%20Estrutural%20e%20REURB.pdf/d74d5ae5-ac24-422a-3365-a991b022c1d0?t=1709327703660](https://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/18/38) Acesso 20 mar. 2024.

PIOVAN, Ana Carolina Cinoca. Uma crítica à atuação do Judiciário nos processos de reintegração de posse no centro da cidade de São Paulo. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, Porto Alegre, ABraSD, v. 2, n. 2, p. 106-120, jul./dez. 2015. Disponível em <https://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/18/38>. Acesso em 04 mar. 2024.

QUEIROZ, Roger. Defensoria Pública, acesso à justiça e vulnerabilidade. *Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais – nº 7. Ano 5, março/2022*. Disponível em <https://defensoria.mg.def.br/corpo-gestor/defensoria-publica-geral/revista-dpmsg/>. Acesso em 20 fev. 2024.

RANGEL, Raphael Maia. Defensoria Pública: redimensionamento do seu papel político-jurídico-social para efetiva proteção dos vulneráveis no campo da moradia – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

RODRIGUES, Roberta Menezes; LIMA, Luciana Albuquerque; CARVALHO, Jessyca. Conflitos fundiários urbanos, remoções e urbanização na RMB. *In: XIMENES, Juliano et. al. Reforma urbana e direito à cidade*. – Observatório das Metrôpoles – IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2022.

ESTEVES, Diogo; ROGER, Franklin. Princípios institucionais da Defensoria Pública: de acordo com a EC 74/2013. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ROCHA, Amélia Soares da; SOUSA, José Augusto Garcia de (Org.). Os direitos dos assistidos e a imprescindibilidade da democratização (interna e externa) da instituição. *In: Uma nova Defensoria Pública pede passagem: reflexões sobre a Lei Complementar 132/09*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROSEVEAR, Evan. *Social rights interpretation in Brazil and South Africa*. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 5, n. 3, p. 149-183, set./dez. 2018.

SARLET, I. W. Direitos fundamentais sociais e mínimo existencial – notas sobre um possível papel das assim chamadas decisões estruturantes na perspectiva da jurisdição constitucional. *In: ARENHART, S.C. JOBIM, M.F. (org.). Processos Estruturais*. Salvador: Juspodivm, p. 203-232, 2017.

SARLET, I. W. O direito fundamental à moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *In: Arquivos de Direitos Humanos*, vol. 04. Rio de Janeiro: Renovar, 2022.

SILVA, Eliana Alves da. Remoções administrativas e acesso à justiça: entre o estado policial e o estado social. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, 2022.

STEFANI, Marcos. Tutela estrutural da ordem urbanística. *Temas de direito urbanístico 7: atuação estrutural e REURB*. MPSP, CAO Cível – Área de Habitação e Urbanismo, 2024.

Disponível em <https://www.mpsp.mp.br/documents/20122/5193653/Temas%20de%20Direito%20Urbanistico%207%20-%20Atuacao%20Estrutural%20e%20REURB.pdf/d74d5ae5-ac24-422a-3365-a991b022c1d0?t=1709327703660> Acesso 17 mar. 2024.

TARTUCE, Fernanda. Mediação nos conflitos civis – 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2021.

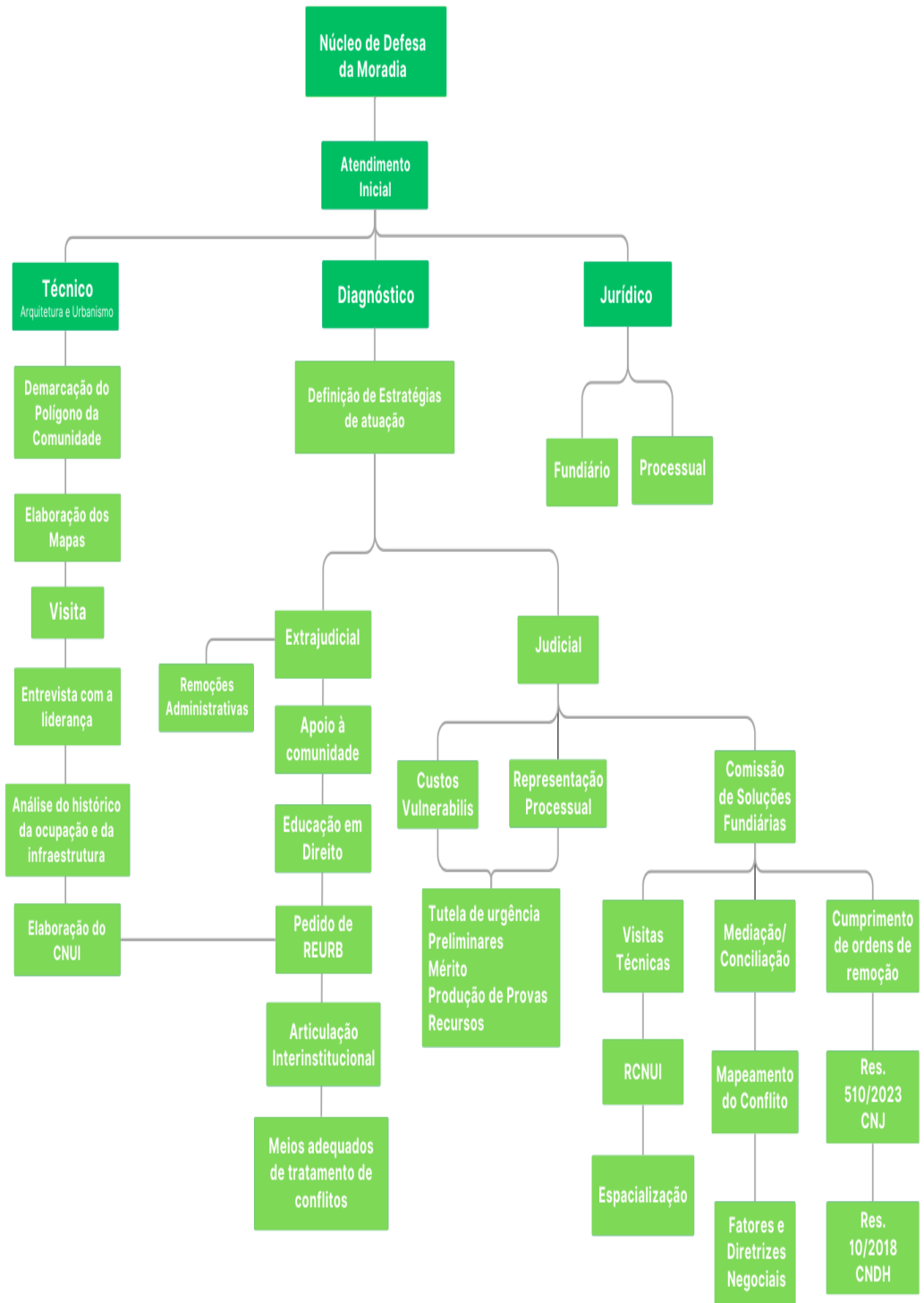
VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Revista de Processo, v. 284, out./2018.

VITORELLI, Edilson. Processo Coletivo e Direito à Participação: técnicas de atuação interativa em litígios complexos/ Edilson Vitorelli e José Ourimar Barros – São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

WATANABE, Kazuo. Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

ZAMONER, Tatiana. Limites e possibilidades de atuação técnica do Núcleo de Habitação e Urbanismo. Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – Habitação e Urbanismo – Litigância Estratégica, vol. 5 – São Paulo: EDEPE, 2017. Disponível em <https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/dcd2bb06-e718-c98b-da72-97bf657b89cd> Acesso em 16 mar 2024.

APÊNDICE I – FLUXOGRAMA



APÊNDICE II – ROTEIRO PARA O DIAGNÓSTICO PROCESSUAL

Processo nº	
Nome da Comunidade	
Tipo de ação	
Autor	

DIAGNÓSTICO PROCESSUAL		
Perguntas iniciais	SIM	NÃO
Há advogado constituído nos autos?		
Foi realizado contato pela liderança de moradores?		
Há liminar de reintegração de posse deferida?		
O tempo de posse é superior a 01 ano e dia?		
Foi designada audiência de mediação com participação da DP e MP antes da liminar?		
A data da concessão da liminar ultrapassa 01 ano?		
Aspectos preliminares		
Inobservância do procedimento citatório complexo das ações possessórias		
Ausência de intimação da Defensoria Pública		
Ausência de intimação do MP		
Inobservância do regime das ações possessórias nas ações petórias		
Ausência de interesse processual pela inexistência de posse		
Ausência de delimitação da área que se pretende reintegrar		
Questão prejudicial		
Há tempo suficiente de inércia da parte autora para alegação da prescrição intercorrente?		
Aspectos de Mérito		
O imóvel cumpria sua função social?		
O estudo da cadeia dominial apresenta divergências em relação ao proprietário indicado?		
Há fatores que caracterizem o abandono do imóvel?		
Há débitos fiscais que possam gerar a perda do imóvel?		
O tempo de ocupação possibilita a arguição de usucapião com matéria de defesa?		
O imóvel é público?		
Em caso de loteamento, há registro comprovando sua regularidade?		
Há benfeitorias a serem indenizadas ou medidas compensatórias?		

Observações

APÊNDICE III - ROTEIRO DE VISITA À COMUNIDADE

ATO PREPARATÓRIO:

- Contato com a liderança para definição da data, convocação da comunidade e organização da reunião;

REUNIÃO:

- **Apresentação;**
- **Educação em direitos:**
 - Defensoria Pública: missão institucional e áreas de atuação;
 - Atuação judicial e extrajudicial;
 - Direito à moradia: conceitos relacionados ao direito de propriedade, função social da propriedade, posse, segurança possessória, titulação do imóvel e direito à cidade;
- **Apoio à comunidade:**
 - Necessidade de atuação política e constituição de uma associação de moradores;
 - Informações gerais sobre estrutura, objetivos, interesses e atuação da associação;
- **Informações necessárias:**
 - Processuais: histórico da ação judicial, instrução e eventuais providências da Defensoria Pública (se necessário);
 - Diagnóstico fundiário;
 - Diagnóstico técnico;
- **Estratégias de atuação:**
 - Extrajudicial: pedido de REURB, reuniões, etc.;
 - Judicial: instrução, recursos e o que será discutido (se necessário);
 - Comissão de Soluções Fundiárias: atribuições; mediação; fatores negociais; proposta de acordo (se necessário);
- **Encerramento:** agradecimento e coleta da lista de frequência dos moradores.

APÊNDICE IV – MAPEAMENTO DO CONFLITO PARA MEDIAÇÃO

Processo nº	
Tipo de ação	
Autor	

MAPEAMENTO DO CONFLITO PARA MEDIAÇÃO	
Informações da Comunidade	
Nome da Comunidade	
Endereço	
Qual o tempo da ocupação?	
Qual o número de famílias?	
Aspectos Processuais	
Qual a fase do processo?	
Há decisão de reintegração?	Sim (). Quando? _____ Não ()
A decisão é passível de recurso?	Sim (). Qual? _____ Não ()
De quem é a propriedade do imóvel em conflito?	Público () Particular ()
O imóvel cumpria sua função social?	Sim () Não ()
Há outros aspectos relevantes sobre o conflito? (nulidades processuais, informações gerais ou sobre o mérito).	
Fatores Negociais	
Foi realizada análise da cadeia dominial? Se sim, especificar caso tenha sido encontrada alguma divergência.	
Foi realizada espacialização da área do conflito? Se sim, especificar se confere com a área reivindicada.	
Há dívidas fiscais incidindo sobre a inscrição municipal do imóvel?	Sim (). Qual valor? _____ Não ()
Em caso de loteamento, foi realizada a análise de sua regularidade? Se sim, especificar caso tenha sido encontrada alguma irregularidade.	
Há possibilidade de desapropriação para regularização da comunidade?	Sim () Não ()

Foi realizada avaliação para estimativa do valor do imóvel?	Sim (). Qual valor? _____ Não ()
Foi realizado levantamento sobre os custos do poder público em hipótese de remoção? Há necessidade de comparação para que seja sopesado o montante a ser dispendido.	
O valor atribuído à causa é o mesmo requerido pela parte autora em sede de negociação?	Sim () Não (). Qual a diferença? _____
Há proposta de compra da área pela comunidade? Se sim, especificar de que forma.	
Há outros fatores negociais relevantes? Se sim, especificar.	
Diretrizes Negociais	
Interesses comuns	1. _____ 2. _____ 3. _____
Interesses opostos	1. _____ 2. _____ 3. _____
Zona de Possível Acordo – ZOPA. Detalhar possíveis cenários	
Análise de riscos. Especificar se há urgências ou fatores que podem tornar a negociação favorável ou desfavorável - a curto, médio e longo prazo.	
Melhor Alternativa Sem Acordo – MASA. Especificar quais as alternativas.	1. _____ 2. _____ 3. _____

APÊNDICE V – DIRETRIZES PARA ATENDIMENTO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS ENVOLVENDO POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS⁵⁵

Para o atendimento de demandas que envolvam povos e comunidades tradicionais, a atuação da Defensoria Pública deve respeitar a autodeterminação, autoidentificação, autonomia, língua, organizações internas, práticas sociais, culturais e espirituais, por meio de uma comunicação informal e objetiva, sendo pautada nas seguintes ações principais:

- . Adotar medidas para assegurar o atendimento na língua materna, através de tradução e colaboração com outras instituições;
- . Viabilizar a orientação jurídica e o atendimento nos próprios territórios tradicionais;
- . Observar o direito à consulta livre, prévia e informada⁵⁶ de que trata a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e os protocolos de consulta comunitários⁵⁷ elaborados pelos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais;
- . Adotar medidas adequadas para garantia do direito ao território tradicional, relacionadas à posse ou propriedade, sendo respeitados os bens materiais e imateriais necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades;
- . Priorizar medidas para assegurar a regularização fundiária⁵⁸ e titulação das terras dos povos e comunidades individualmente considerados;
- . Em caso de intervenções públicas, verificar e assegurar a proposição de medidas compensatórias para os povos e comunidades, tanto relacionadas à moradia quanto ao desenvolvimento de atividades agroextrativistas e de subsistência.

⁵⁵ As diretrizes sistematizadas foram extraídas do Protocolo de Atendimento Sustentável aos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais da Defensoria Pública do Estado do Pará. Disponível em <https://esdpa.defensoria.pa.def.br/esdpa/Arquivos/Protocolos/ProtocoloAtendimentoSustentavel.pdf>. Acesso em 27 abril 2024.

⁵⁶ Deve ser verificado se a consulta foi realizada antes de decisões que impactem os povos e comunidades, se os grupos compreenderam a linguagem utilizada, se foi observada a boa fé e se foi respeitada a organização social.

⁵⁷ Como exemplo de protocolos de consulta próprios, podem ser citados: o Protocolo de Consulta dos Quilombos Passagem, Nazaré do Airi e Peafú do Município de Monte Alegre-PA; o Protocolo de Consulta dos indígenas da etnia *warao*; e o Protocolo de Consulta Quilombolas de Abacatal/Aurá. Outros protocolos também podem ser encontrados no *site* do Observatório dos Protocolos Autônomos, organizado por uma rede de pesquisadores, representantes de povos tradicionais e organizações da sociedade civil que monitoram casos de ameaças ao direito de consulta e consentimento livre, prévio e informado no Brasil e demais países da América Latina e África. Disponível em <http://observatorio.direitosocioambiental.org/>. Acesso em 27 abril 2024.

⁵⁸ No processo de titulação, devem ser verificadas as adaptações necessárias em caso de aplicação de escolha coletiva da aplicação da Lei 13.465/2017, respeitando a adequação cultural dos povos, parte do conceito de moradia adequada do Comentário Geral nº 04 do CDESC.

ANEXO I – QUESTIONÁRIO DE ATENDIMENTO INICIAL

Comunidade:

Localização/Bairro:

Município:

Nome da Liderança/Contato:

Questionário aplicado por:

Data:

I. Informações quanto à Ocupação e o Imóvel

1. Número de Famílias e de Moradores;
2. Número de Crianças, Pessoas com Deficiência, Idosos e outros grupos vulneráveis;
3. Tempo de Ocupação e data de início da ocupação
4. Como chegaram na comunidade?⁵⁹;
 - 4.1. Motivação/iniciativa para a ocupação: quem liderou⁶⁰?
 - 4.2. Características da área no início (Se estava ocupada ou abandonada)
5. Há notícia de processo judicial em desfavor da comunidade? ⁶¹. Em caso positivo, existe pedido liminar para a desocupação do imóvel?
6. Titularidade do Imóvel
 - () Pública. Quem?
 - () Particular. Quem?
 - () Existe documentação da área? Qual?
7. Situação atual de infraestrutura urbana da área (luz, água, asfalto)
8. Existe associação constituída? Caso positivo, qual o CNPJ, presidência e localização da associação?
9. Possuem algum contato político?
10. Há notícia de procedimento de regularização fundiária da área?

II. Informações quanto ao Perfil dos Moradores

⁵⁹ Descrever o processo de início da ocupação: ocupação inicial, compra, doação de lotes, convite de alguma pessoa. Há registro do início da ocupação? (fotos/documentos)

⁶⁰ Movimentos sociais, igreja, grupo de moradores, etc.

⁶¹ Indicar número do Processo Judicial, Vara, Comarca, autor da ação.

1. Este grupo de moradores já foi despejado anteriormente?⁶². Em caso positivo, descrever como ocorreu o despejo - inclusive anotando o número de processo judicial, se houver.
2. Os moradores têm efetivado o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal? (São incluídos em Programas sociais como Bolsa Família, Tarifa Social de Energia Elétrica, Programa Minha Casa Minha Vida, etc.)
3. A população atingida é predominantemente parda ou preta?
4. As famílias atingidas apresentam predominantemente mulheres como responsáveis pelo domicílio?
5. A Comunidade se reconhece como população ou comunidade tradicional? (indígena, quilombolas, ribeirinhos, etc.). Em caso positivo, possui algum protocolo de consulta próprio?
6. Qual o quantitativo dos grupos vulneráveis?

Liderança: _____

DESPACHO:

⁶² É o caso de coletividade que sofreu remoção anterior e ocupou, conjuntamente, o mesmo imóvel ou nova área, e passou a sofrer nova ameaça de remoção. Quando existir esta informação, anotar número do processo anterior, data em que a remoção ocorreu e local originário ocupado pela coletividade.

ANEXO II – MINUTA DE REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO DE REURB

Ao Exmo(a) Prefeito(a) do Município de _____, Estado _____.

A **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ**, no uso de suas prerrogativas conferidas pelos artigos 134 da Constituição da República c/c artigo 128, inciso X da Lei Complementar nº 080/1994, reformada pela Lei Complementar nº 132/2009; e nos arts. 14, IV; 28, I; e 13, I da Lei 13.465/2017, regulamentada pelo Decreto 9.310/2018, vem à presença de Vossa Excelência, representada pelo Defensor(a) Público(a) signatário(a), requerer a **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL (REURB-S) DO NÚCLEO URBANO INFORMAL DENOMINADO _____**, com base nos fatos e fundamentos a seguir expostos:

FATOS

1. (Descrever a área a ser regularizada, inclusive com os limites e confrontações e anexar a documentação correspondente, assim como mapa de localização e fotografias);
2. (Informações sobre o histórico da ocupação – como se originou, quantidade de famílias, como se encontrava a área anteriormente e demais fatos relevantes);
3. (Informações sobre a dominialidade e sobre a situação jurídica da área);
4. (Informações sobre o Relatório de Caracterização de Núcleo Urbano Informal – RCUI, que deve ser anexado);
5. (Informações sobre as medidas adotadas pela Defensoria Pública);

FUNDAMENTAÇÃO

1. **Direito à Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S)**

A Lei 13.465/2017 estabeleceu *normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb)*, a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (Art. 9º, Lei nº 13.465/2017).

O referido diploma normativo trouxe a percepção de regularização fundiária plena, que será alcançada a partir de um conjunto de medidas que vão além da noção clássica de regularização fundiária como titulação, envolve a incorporação dos núcleos urbanos informais à cidade formal, a partir de disponibilização de equipamentos e serviços públicos, como forma de “*garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequada*”, um dos objetivos da REURB (Art. 10, IV, Lei nº 13.465/2017).

A Comunidade _____, ora beneficiária do pedido, configura-se como núcleo urbano informal composto, em sua totalidade, por pessoas de baixa renda em situação de vulnerabilidade socioeconômica, **enquadrando-se na modalidade de REURB-S**, de acordo com o art. 13, I, Lei 13465/2017 e art. 6º, I, e §4º, da Lei Municipal nº 9.733/2022.

Em relação ao instrumento de regularização fundiária aplicável ao caso, considera-se que deve ser utilizado, preferencialmente, _____, previsto no art. ____ da Lei 13.465/2017, pois beneficiará os moradores da área, garantindo-lhes dignidade e segurança jurídica.

Ademais, levando-se em conta a situação apontada, vez que se trata de área consolidada e a maioria de seus ocupantes está na posse dos imóveis há mais de ____ anos, é imperioso destacar a necessidade de efetivação da REURB em favor da população.

2. Gestão democrática da cidade

A gestão democrática da cidade é diretriz da política urbana, prevista expressamente no Estatuto da Cidade, e é alcançada *por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano* (Art. 2º, II, Estatuto da Cidade).

Há, então, a obrigatoriedade de observância e respeito da gestão democrática da cidade em todo o procedimento de REURB, uma vez que a participação popular é princípio norteador da consecução da política pública urbana.

Mesmo que a lei não condicione o pedido de REURB a qualquer provocação ou consulta prévia dos beneficiários, a Defensoria Pública adota como diretriz a garantia de constante diálogo com as comunidades e realização de visitas *in loco*, para o fortalecimento do protagonismo comunitário nesse processo de construção da política pública.

Assim, no dia ____ de _____ de _____, a Defensoria Pública compareceu à Comunidade _____, onde estavam presentes _____ representantes de famílias moradoras da área, ocasião em que, após a necessária orientação jurídica e esclarecimento de dúvidas, foi formalizada autorização para que a Defensoria Pública, na qualidade de legitimada, ingresse com requerimento de REURB-SE em favor dos moradores perante a Prefeitura Municipal de _____, conforme documentos em anexo.

PEDIDOS

Ante todo o exposto, requer:

1. O recebimento e processamento administrativo deste requerimento, nos termos dos arts. 28, II a VII c/c art. 32, *caput* da Lei 13.465/2017 e fundamentação supra;
2. (Em caso de imóvel particular) Por se tratar de imóvel privado, seja providenciada a notificação do(s) titular(es) do domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros interessados, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de 30 dias, contado da data de recebimento da notificação (art. 31, §1º da Lei 13.465/17);
3. (Em caso de imóvel público) A notificação do Estado _____, por meio de seu representante legal, pela via postal, com AR, para, querendo, anuir ao procedimento de REURB-S e/ou promover a doação do imóvel ao Município; e/ou celebrar convênio de cooperação técnica com o Município; ou apresentar impugnação ao requerimento formulado no prazo de 30 dias, contados do recebimento da notificação (art. 31, §§1º e 4º, Lei 13.465/17);
4. A edição de ato administrativo declarando a Comunidade _____ como núcleo urbano informal ocupado predominantemente por população de baixa renda, nos termos do art. 13, I da Lei 13.465/17;
5. Que a Comunidade _____ seja enquadrada na modalidade de REURB-S, no prazo de 180 dias, vez que predomina na área população com renda familiar de até 05 salários mínimos, nos termos do art. 13, I da Lei 13.465/17;
6. Após publicação do ato administrativo, que a Comunidade seja incluída no planejamento estratégico e orçamentário da Prefeitura _____;

7. Seja utilizado, preferencialmente, o instrumento legal da _____ para promoção da REURB-S da Comunidade _____, nos termos do art. _____ da Lei _____;
8. Seja elaborado e custeado o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial pelo Município, conforme dispõe o art. 33, I, *b* da Lei 13.465/17;
9. Seja estabelecido no Projeto de REURB o cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, nos termos do art. 35, IX da Lei 13.465/17;
10. Seja assinado Termo de Compromisso perante a Defensoria Pública para cumprimento do cronograma definido para implementação da REURB;
11. Seja implementada pelo Município de _____, em favor da Comunidade _____, a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstas no projeto de regularização, arcando-se com o ônus de sua manutenção (art. 37 da Lei 13.465/17), a fim de promover uma regularização fundiária plena;
12. Seja franqueada a participação da Comunidade _____ em todas as etapas do processo de regularização fundiária, nos termos do art. 10, XII da Lei 13.465/17;
13. Seja a Defensoria Pública notificada de todos os atos e decisões decorrentes deste requerimento;
14. Ao final, seja expedida a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) em favor de todos os ocupantes de imóveis da Comunidade _____ beneficiados pela REURB, requerendo-se ao Cartório de Registro de Imóveis competente o respectivo registro, sem ônus, com base nos arts. 41 e seguintes da Lei 13.465/17.

_____, ____ de _____ de _____.

Defensor(a) Público(a)

ANEXO III – *CHECKLIST* DA ASSESSORIA TÉCNICA APLICADO JUNTO À LIDERANÇA DA COMUNIDADE

Comunidade	
Procedimento interno nº	
Data	

CHECKLIST

1. Como e quando a ocupação se formou? (estado da área no momento da ocupação e agentes participantes);
2. Qual a quantidade de famílias e pessoas? As famílias são chefiadas em sua maioria por mulheres?
3. Qual a renda média mensal das famílias? Recebem auxílio de programas sociais do governo?
4. Tamanho médio dos lotes e usos do solo;
5. Tipologia habitacional (casa, edifício, cortiço, etc.), principais materiais utilizados nas construções, número de pavimentos, cômodos, existência de banheiros, patologias, entre outros;
6. As moradias foram construídas por mutirão/autoconstrução individual/familiar?
7. Condições das vias públicas internas;
8. Redes de infraestrutura (água, luz, saneamento), coleta de lixo, existência de espaços públicos de lazer, etc.;
9. Existência de cursos d'água/nascentes, ocorrência de alagamentos;
10. Equipamentos públicos e comunitários nas proximidades, paradas de ônibus, acesso ao transporte público e aos locais de trabalho;
11. Existência de conflitos com comunidades vizinhas;
12. Segurança do entorno;
13. Limites da comunidade.

ANEXO IV – RELATÓRIO DE CARACTERIZAÇÃO DE NÚCLEO URBANO INFORMAL (RCNUI)

Comunidade	
Procedimento interno nº	
Data	

1. Contextualização:

1.1 Localização e informações sobre o tamanho da área ocupada, com mapa de localização com as coordenadas geográficas e imagens;

1.2 Histórico da ocupação, características dos lotes e imagens do adensamento, aspectos socioeconômicos, densidade populacional e relação do núcleo urbano informal com o ordenamento territorial municipal (zona em que a comunidade está inserida no Plano Diretor);

2. Situação Fundiária: informações sobre o registro da área junto ao órgão competente, com avaliação de sua origem, espacialização e eventuais dados sobre a existência de conflito;

3. Caracterização da área:

3.1 Aspectos urbanísticos;

3.2 Condições habitacionais e ambientais;

3.3 Relação com o entorno;

3.4 Identificação de desconformidades;

4. Conclusão: indicam-se encaminhamentos acerca do procedimento de REURB.

**ANEXO V – MODELO DE RELATÓRIO DE VISITA TÉCNICA DA RESOLUÇÃO
510/2023 DO CNJ**

- RELATÓRIO -
VISITA TÉCNICA REALIZADA EM __/__/____

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO:
1.1. Número dos autos:
1.2. Classe processual:
1.3. Fase atual:
1.4. Comarca:
1.5. Vara:
1.6. Autor(es):
1.7. Réu(s):
1.8. Terceiro(s):
1.9. Intervenção do Ministério Público: () sim () não
1.10. Dados sobre quem acionou a Comissão:
Nome:
Contato (telefone e e-mail):
2. IDENTIFICAÇÃO DA ÁREA:
2.1. Nome da ocupação, acampamento ou outro:
2.2. Endereço (rua, numeral, bairro, CEP e município):
2.3. Serviços públicos essenciais:
Água: () sim () não
Luz: () sim () não
Esgoto: () sim () não
Ligações clandestinas: () sim () não Se sim, identificar: Como foram feitas: Desde quando? Podem ser usufruídas com segurança?
2.4. Moradias: Breve descrição das suas condições: Como foram construídas? Qual o grau de precariedade e salubridade? Há gestão do lixo orgânico e dejetos humanos?
2.5. Informações e imagens constantes no <i>GoogleMaps</i> :
2.6. Há pequenos comércios na região (mercearias, padarias, quitandas etc) e/ou prestadores de serviços (cabeleireiros, manicures, oficinas de veículos etc)?
2.7. Fotos do dia da visita que retratem as condições nas quais os ocupantes vivem (local, moradias, vias de acesso etc):
3. IDENTIFICAÇÃO DOS OCUPANTES DA ÁREA:
3.1. Nomes (se possível):
3.2. Quantidade total de ocupantes:
3.3. Dentre eles, quantos são:
3.3.1. Menores de 18 anos:
3.3.2. Idosos (com 65 anos ou mais):

3.3.3. Pessoas com deficiência:
3.3.4. Doentes:
3.3.5. Mulheres:
3.3.5.1. Dentre as mulheres, quantas estão grávidas ou puérperas:
3.4. Quantos recebem auxílio dos órgãos de assistência social?
3.5. Quantos trabalham? Em caso positivo, em quais funções?
3.6. Colher informações sobre assistência médica e acesso à educação, sobretudo das crianças e adolescentes:
3.7. Identificar a existência de organização hierarquizada:
3.8. Colher informações sobre a história da ocupação, os motivos, suas origens e eventual destino dos ocupantes em caso de desocupação:
4. INFORMAÇÕES ADICIONAIS PARA ÁREAS RURAIS:
4.1. Qual o tamanho da área destinada a cada uma das famílias e quais os critérios de divisão:
4.2. O que é produzido na ocupação e qual o modo de comercialização (identificar, inclusive, a existência de produção de subsistência com venda de excedentes):
4.3. Informações sobre eventual coletivização da ocupação, bem como sobre a forma de distribuição do trabalho e renda:
4.4. Sinalizar se há acesso ao CADPRO (Cadastro do Produtor Rural) e se contam com o apoio das autoridades municipais para sua obtenção:
4.5. Breve descrição sobre a relação da ocupação com a comunidade urbana, notadamente sua importância para o comércio local:
4.6. Indicar qual o movimento social que presta apoio à ocupação:
5. RECOMENDAÇÕES:

Cidade, _____ de _____ de _____.

Nome e cargo/função de quem elaborou.

ANEXO VI – MODELO DE EXTRATO DE LEVANTAMENTO DE CADEIA DOMINIAL DA IN 28/2006 DO INCRA

ANEXO I

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA
Superintendência Regional _____ SR ()

EXTRATO DE CADEIA DOMINIAL

Processo Nº _____

CODIGO DO IMÓVEL	PROPRIETÁRIO	DATA
DENOMINAÇÃO DO IMÓVEL		ÁREA
MUNICÍPIO	CODIGO DO MUNICÍPIO	UF

Nº ORD	TRANSMITENTE	ADQUIRENTE	ÁREA	MATRÍCULA OU REGISTRO			FORMA DE TRANSMISSÃO	CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS	OBSERVAÇÃO
				A T U A L					
				ANTERIOR Nº	Nº	LIVRO			
Comentários:									

(local e data)
(Assinatura e Carimbo)