

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS (UNISINOS)
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
NÍVEL MESTRADO**

EUGÊNIA AMÁBILIS GREGORIUS

**A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO ACESSO À MORADIA:
(Im)possibilidade de efetivação**

São Leopoldo, RS

2024

EUGÊNIA AMÁBILIS GREGORIUS

**A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO ACESSO À MORADIA:
(Im)possibilidade de efetivação**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

Orientador: Prof. Dr. Gabriel de Jesus Tedesco Wedy

São Leopoldo

2024

CIP - Catalogação na Publicação

Gregorius, Eugênia Amábilis

A concretização do direito fundamental ao acesso à moradia:
(Im)possibilidade de efetivação / Eugênia Amábilis Gregorius. -- 2024.
129 f.

Orientador: Gabriel de Jesus Tedesco Wedy.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade do Vale dos Sinos
(UNISINOS), Programa de Pós-Graduação em Direito, São
Leopoldo, BR-RS, 2024.

1. Estado de Direito Socioambiental. 2. Direito constitucional à
moradia. 3. Meios alternativos de solução de conflitos. 4. Poder
Judiciário. 5. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. I. Wedy,
Gabriel de Jesus Tedesco, orient. II. Título.

Elaborada por Magda Massim – Bibliotecária CRB-10/1205

EUGÊNIA AMÁBILIS GREGORIUS

**A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO ACESSO À MORADIA:
(Im)possibilidade de efetivação**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

Aprovado em _____ de _____ de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Componente da Banca Examinadora – Instituição a que pertence

Componente da Banca Examinadora – Instituição a que pertence

Componente da Banca Examinadora – Instituição a que pertence

“Por vezes sentimos que aquilo que fazemos não é senão uma gota de água no mar. Mas o mar seria menos se lhe faltasse uma gota”.

Madre Teresa de Calcutá

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por toda a força, coragem e dedicação que teve e tem comigo e com a minha vida. Nessa trajetória, pude perceber Sua presença em todos os momentos, através de pessoas que serviram de instrumento para que tudo acontecesse e que eu chegasse até aqui.

Agradeço à minha família pelo exemplo de vida a ser seguida.

Agradeço ao meu esposo por estar sempre ao meu lado me apoiando e me incentivando em todos os meus sonhos e projetos.

Agradeço ao meu professor e orientador, Dr. Gabriel de Jesus Tedesco Wedy, por acreditar em mim e não desistir, me incentivando com palavras de apoio e por todo o conhecimento extraordinário que possui e transborda para aqueles que o ouvem.

Ainda, agradeço a todos os professores que me trouxeram até esse momento de concretização de um sonho e de um objetivo de vida, em que pude colocar minhas angústias e anseios da condução do Poder Judiciário na efetivação dos direitos constitucionais, conciliando minha experiência profissional como magistrada.

Agradeço a todos os que de alguma forma auxiliaram para que aquele projeto inicial se transformasse nessa dissertação.

Muito obrigada!

RESUMO

O presente trabalho aborda o tema relacionado ao direito constitucional social à moradia, apresentando uma perspectiva de como a concretização dos direitos fundamentais, em especial o direito fundamental ao acesso à moradia, pode ser implementado pelos Tribunais, bem como com a participação de toda a comunidade, a efetiva destinatária desse direito. Para esta análise, trabalha-se, no primeiro capítulo, a evolução histórica dos principais modelos de Estado, revisitando o Estado Liberal, o Estado Social e o Estado Democrático de Direito, até alcançar seu desdobramento mais atual, o Estado de Direito Socioambiental. Em seguida, o estudo debruça-se sobre os meios de efetivação de direitos, na especificidade dos direitos sociais. A pesquisa volta-se para a arquitetura das políticas públicas, em um viés que permita a concretização dos direitos fundamentais, notadamente o acesso à moradia, contemplando, dessa forma, a concretização do direito à moradia, previsto na Constituição Federal de 1988. Por fim, a partir de casos considerados emblemáticos, a dissertação analisa a importância dos Tribunais na efetivação do direito à moradia. Nesse sentido, observa-se a ADPF 828/STF, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, que em seu voto trouxe a obrigatoriedade de os Tribunais do país constituírem comissões de conflitos fundiários. Por derradeiro, são mencionados os projetos realizados no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em um viés inovador e vanguardista, visando assegurar esses direitos fundamentais. Assim, a partir dessa arquitetura argumentativa, procura-se responder às interrogações que problematizam essa pesquisa, orientada pelas relações entre direito à moradia, políticas públicas e atuação do Poder Judiciário. O método de pesquisa é o dedutivo, com técnica de pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Estado de Direito Socioambiental; Direito constitucional à moradia; Meios alternativos de solução de conflitos; Poder Judiciário; Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

ABSTRACT

This work addresses the issue of the constitutional right to housing, offering a perspective on how the implementation of fundamental rights, especially the fundamental right to housing, can be implemented by the Courts, as well with the participation of the entire community, the effective beneficiaries of this right. For this analysis, the first chapter explores the historical evolution of the main models of State, from the Liberal State, the Social State and the Democratic State of Law, to its most current development, the Socio-Environmental State of Law. The study then focuses on the means of ensuring the implementation of rights, specifically social rights. The research turns to the architecture of public policies, in a way that allows the realization of fundamental rights, notably access to housing, thus contemplating the realization of the right to housing, established in the Federal Constitution of 1988. Finally, based on cases considered emblematic, the dissertation analyzes the importance of the courts in making the right to housing a reality. In this context, we can see ADPF 828/STF, reported by Justice Luis Roberto Barroso, who in his vote made it compulsory for the country's courts to set up commissions on land conflicts. And lastly, mention is made of the projects carried out by the Rio Grande do Sul Court of Justice, in an innovative and avant-garde way, aimed at guaranteeing these fundamental rights. Thus, based on this argumentative architecture, we seek to answer the questions that problematize this research, guided by the relationship between the right to housing, public policies and the actions of the Judiciary. The research method is deductive, using a bibliographical research technique.

Keywords: Alternative means of conflict resolution; Constitutional right to housing; Judiciary; Court of Justice of Rio Grande do Sul; Socio-environmental rule of law.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

APP – Área de Preservação Permanente

CEJUSC – Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania

CGJ – Corregedoria Geral de Justiça

CNDH – Conselho Nacional dos Direitos Humanos

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CRF – Certidão de Regularização Fundiária

EUA – Estados Unidos da América

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPTU – Imposto sobre a propriedade Predial Territorial Urbana

ODS – objetivos de desenvolvimento sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

PIDESC – Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

Reurb – regularização fundiária urbana

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TJRS – Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 O ESTADO DE DIREITO.....	14
2.1 Bases político-jurídicas para a cidadania.....	14
2.2 Acepções dos modelos de Estado Liberal e Social	15
2.3 Estado Democrático de Direito.....	26
2.4 O Estado Socioambiental de Direito	32
3 DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	45
3.1 A evolução dos Direitos Fundamentais.....	45
3.2 Direito fundamental à cidadania e ao acesso à justiça	49
3.3 O Direito Fundamental ao acesso à moradia	52
3.4 Políticas públicas, conceituação e principais desdobramentos.....	58
3.5 A concretização do direito ao acesso à moradia pela via das Políticas Públicas	63
4 MORADIA E JUDICIÁRIO	73
4.1 O acesso à moradia e o Poder Judiciário.....	73
4.2 Meios de composição dos conflitos como forma de desjudicialização	75
4.3 O direito à moradia no Supremo Tribunal Federal: análise da ADPF 828	83
4.4 A perspectiva do Poder Judiciário frente aos processos estruturantes	87
4.5 Há um direito à moradia (adequada) no Brasil?	89
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	100
REFERÊNCIAS	106
ANEXO A - MODELO DE VISITA TÉCNICA	117
ANEXO B - ATO CONJUNTO N° 001/2023-P E CGJ.....	119
ANEXO C - PORTARIA N° 140/2019 - DIREÇÃO DO FORO	123
ANEXO D - ATA DE SESSÃO DE MEDIAÇÃO	129

1 INTRODUÇÃO

A temática da presente dissertação propõe analisar o direito fundamental social ao acesso à moradia à luz da Constituição Federal brasileira. Nessa perspectiva, analisa-se se há políticas para a efetivação desse direito subjetivo junto ao cidadão brasileiro.

Dessa forma, o objetivo da presente pesquisa cinge-se no questionamento da relevância e das condições para assegurar e efetivar os direitos fundamentais, mormente o direito social à moradia, contemplando o direito à dignidade da pessoa humana¹, fundamento da República Federativa do Brasil. Entende-se que, assegurando o direito social à moradia digna e adequada, visualiza-se a concretização de uma série de outros direitos, tais como o direito à saúde, o direito à educação e à segurança, facultando as condições de possibilidade para uma vida digna e adequada ao cidadão. O estudo justifica-se diante da urgência em dar efetividade aos direitos constitucionalmente previstos, mormente em países periféricos e desiguais, como o Brasil.

Com efeito, diante da minha percepção como magistrada no Estado de Rondônia e, atualmente, no Estado do Rio Grande do Sul, é possível traçar um diagnóstico crítico em relação ao acesso à moradia digna. Esta é, sem dúvida, uma situação problemática que, embora com nuances diferentes, pode ser observada em todos os lugares do nosso país.

Por intermédio dessa vivência profissional, vislumbrei a necessidade de refletir criticamente acerca das ações do Poder Judiciário. Verifiquei a importância de as famílias brasileiras possuírem um direito à moradia digna assegurado, pois com ela, como antes já se disse, muitos outros direitos são contemplados. A saúde e a educação, principalmente, são direitos que estão interligados a uma moradia adequada, facultando algumas das condições para segurança e felicidade² das pessoas, trazendo dignidade a essas famílias.

¹ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]; III - a dignidade da pessoa humana;”. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

² No Brasil, a felicidade foi alçada a princípio com base no julgamento do Supremo Tribunal Federal, na ADPF 132, sendo o Relator o Ministro Ayres Britto. O entendimento do STF foi no sentido de que o princípio constitucional da busca da felicidade decorre implicitamente do sistema constitucional, notadamente, do princípio da dignidade da pessoa humana.

“Não é por outra razão que STEPHANIE SCHWARTZ DRIVER (“A Declaração de Independência dos Estados Unidos”, p. 32/35, tradução de Mariluce Pessoa, Jorge Zahar Ed., 2006), referindo-se à Declaração de Independência dos Estados Unidos da América como típica manifestação do Iluminismo, qualificou o direito à busca da felicidade como prerrogativa fundamental inerente a todas as pessoas: “Em uma ordem social racional, de acordo com a teoria iluminista, o governo existe para proteger o direito do homem de ir em busca da sua mais alta aspiração, que é, essencialmente, a felicidade ou o bem-estar. O homem é motivado pelo interesse próprio (sua busca da felicidade), e a sociedade/governo é uma construção social destinada a proteger cada indivíduo, permitindo a todos viver juntos de forma mutuamente benéfica.”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ADPF 132**. Relator Min. Ayres Britto. Brasília, DF, 05 maio de 2011. p. 36. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628633>. Acesso em: 14 jan. 2024.

Destarte, a justificativa vem contemplada em uma visão holística e empírica da problemática brasileira quanto ao tema abordado no presente trabalho. Com isso, verifica-se o papel do Poder Judiciário (Supremo Tribunal Federal e Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul) no enfrentamento dessa situação, conjugada a uma abordagem da atuação do Conselho Nacional de Justiça.

Com efeito, para percorrer esse caminho e, ao término, trazer algumas considerações finais significativas para a comunidade acadêmica, foi necessário um estudo pormenorizado e dogmático de questões que norteiam o tema. Para isso, inicialmente, no primeiro capítulo, aborda-se a evolução dos modelos de Estado até o Estado Democrático de Direito no Brasil com o seu desenvolvimento em Estado Socioambiental Democrático do Direito, visando as suas principais nuances.

Esse caminho é salutar, uma vez que demonstra o papel do Estado perante os indivíduos. Nessa perspectiva, observa-se o percurso que vai ~~deste~~ o Estado Absolutista, em uma breve síntese, para após ingressar no Estado Liberal, Estado Social, Estado Democrático de Direito e o Estado Socioambiental de Direito.

Realizando essa análise, é possível visualizar as atribuições estatais diante das pessoas, bem como a evolução dos direitos em cada período destacado. Essa perspectiva, entende-se, é de suma importância para a construção de um argumento ao questionamento inicial, voltado à possibilidade de se assegurar o direito social à moradia digna.

Outrossim, na Teoria do Estado Contemporâneo, importante analisar temas atuais, como o contexto socioambiental com o desenvolvimento sustentável, aplicando-se os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)³, assim como de violação de direitos humanos e fundamentais. Essa é uma abordagem relevante que merece ser analisada sob a perspectiva do Brasil, sobretudo, no contexto do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

Já no segundo capítulo, o viés corresponde à averiguação dos direitos fundamentais e sua evolução, bem como o direito fundamental à cidadania e ao acesso à justiça. Com essa perspectiva esmiuçada, é possível estudar o direito fundamental ao acesso à moradia e as políticas públicas. Assim, consegue-se verificar a concretização do direito ao acesso à moradia pela via das políticas públicas.

A concepção de direitos fundamentais é essencial e de suma relevância para externar a temática. Muito por isso, este trabalho mantém uma perspectiva de traço histórico nos seus capítulos iniciais, sobretudo em relação aos direitos fundamentais, assim como o exame do

³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Brasil. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 11 fev. 2023.

direito constitucional fundamental ao acesso à moradia, previsto no rol dos direitos sociais da Carta Política de 1988, desde a Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.

Atualmente, devido a vários fatores, o Estado, por vezes, não consegue adimplir com sua obrigação de efetivar todos os direitos aos cidadãos, pois sofre com falta de estrutura, planejamento e orçamento. Essa situação prejudica e enfraquece a materialização de alguns direitos, sobretudo, sociais. Assim, respeitando a harmonia entre os Poderes, o Judiciário toma a frente, fundamentando a atividade precípua do Estado Democrático de Direito, em sua unidade.

Com esse panorama, há não apenas o surgimento de novas leis e iniciativas por parte do Estado, mas também a formulação de políticas públicas para a consecução das suas atividades – notadamente, na especificidade deste trabalho – para a fomentação do direito ao acesso à moradia. Nesse contexto, nas conclusões preliminares desses estudos, o Poder Judiciário tem sido protagonista, projetando iniciativas que colaboram para a concretização dos direitos prometidos pela Constituição.

Outrossim, considerando o modelo de Estado Contemporâneo, analisa-se a relação dos direitos previstos com os princípios utilizados pelas Cortes, bem como o princípio da proibição do retrocesso, o qual é muito utilizado por Canotilho⁴, aplicado também na Corte portuguesa. Por conseguinte, no terceiro capítulo discute-se direito à moradia frente ao Poder Judiciário. A partir de exemplos considerados paradigmáticos, procura-se demonstrar como este Poder vem atuando para concretizar esse direito social fundamental.

Assim, para aprofundar o tema, observaremos o acesso à moradia e a atuação do Poder Judiciário, os meios de composição dos conflitos como forma de desjudicialização, e o direito à moradia no Supremo Tribunal Federal, a partir da análise da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828/STF. Em seguida, a perspectiva do Poder Judiciário frente aos processos estruturantes também será tema de análise, tendo em vista a importância do diálogo interinstitucional, mormente em conflitos fundiários. Ao final, surge novamente o questionamento: diante de uma série de entraves à concretização da Constituição, sobretudo em matéria social, há um direito (efetivo) à moradia (adequada) no Brasil? Mais: como construir uma arquitetura que dê conta das condições de possibilidade para tornar esse direito efetivo?

Procurando deixar dispostos os pontos considerados necessários para um argumento final, no último capítulo também serão descritos alguns casos considerados emblemáticos do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que contava, sublinha-se, com um projeto de regularização

⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, Almedina, 2013.

fundiária antes mesmo da determinação do Supremo Tribunal Federal e da regulamentação do Conselho Nacional de Justiça.

Não obstante, com a decisão do Ministro Luís Roberto Barroso, na ADPF 828, foi determinada a constituição das Comissões de Conflitos Fundiários, visando assegurar os direitos dos ocupantes das áreas afetadas, para que não haja mais desocupações traumáticas e sem respeito à dignidade das famílias.

Deveras, haverá uma compilação de dados, unindo o Poder Judiciário e os demais Poderes, bem como todos envolvidos – partes, Poder Executivo, representantes do Ministério Público, Defensoria Pública, entre outros representantes, em uma visão de diálogo interinstitucional⁵ para a aplicação de políticas públicas, com o auxílio também do cidadão na sua concepção de cidadania emancipatória⁶. Nessa senda, a partir de práticas de reciprocidade, os Poderes podem encontrar meios de efetivação dos compromissos firmados pela Constituinte⁷.

Dessa forma, o objetivo da presente pesquisa responde ao questionamento da relevância para a concretização dos direitos fundamentais, notadamente o direito à moradia digna e adequada. Para alcançar o objetivo proposto, quanto à elaboração do presente tema, utilizou-se o método dedutivo, a partir da constatação e da compreensão da evolução do Estado Liberal, Estado Social ao Estado Democrático de Direito e sua ascensão em Estado Socioambiental Democrático de Direito, perpassando pela noção de democracia, cidadania e acesso à justiça para, em seguimento, analisar o acesso/alcance ao direito fundamental constitucional do acesso à moradia, participação do cidadão, políticas públicas e regularização fundiária.

A técnica de pesquisa utilizada foi a bibliográfica, desenvolvida a partir do estudo de obras nacionais e estrangeiras, que tenham como tema o assunto em debate. A pesquisa de jurisprudência e de casos emblemáticos do Estado do Rio Grande do Sul auxiliou, por fim, na formatação de um diagnóstico do tempo presente.

⁵ Leciona Limberger: É necessário que o direito administrativo dialogue de maneira multidisciplinar, pois com a rapidez da informação nos tempos modernos nenhuma área do conhecimento pode sobreviver de forma isolada. É importante que essa atuação das políticas públicas seja feita de acordo com a pauta dos direitos humanos e com a articulação democrática. LIMBERGER, Têmis. Saneamento: remédio preventivo em políticas públicas de saúde. In: CALLEGARI, André Luís, STRECK, Lenio Luiz, ROCHA, Leonel Severo (Org.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**: Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. v. 8, p. 316.

⁶ LIMBERGER, Têmis. Saneamento: remédio preventivo em políticas públicas de saúde. In: CALLEGARI, André Luís, STRECK, Lenio Luiz, ROCHA, Leonel Severo (Org.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**: Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. v. 8, p. 306.

⁷ Na visão de Ingo Sarlet, trata-se do poder de criar a Constituição e fundar – ou refundar – o Estado e ordem jurídica; isto é, o poder constituinte é sempre originário da organização política e jurídica do Estado. Entende que o poder de reforma à Constituição não é um poder constituinte, mas um poder constituído. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

2 O ESTADO DE DIREITO

Nesse capítulo introdutório do debate, falaremos sobre os caminhos políticos e jurídicos que promoveram a passagem de um Constitucionalismo que preconiza em que consistia o Estado, desde o Absolutismo, passando pela análise do denominado Estado Liberal, para após alcançar um modelo em que se passou a ter o Estado Social, em que a premissa é *o que o Estado deve fazer*, idealmente, com todas as garantias asseguradas àqueles que pertencem ao Estado.

Em continuidade, observaremos como o Estado Democrático de Direito – com seu desenvolvimento para Estado Socioambiental de Direito – surge com atenção especial às questões econômicas e sociais, tendo em vista a abordagem de cidadania emancipatória, proibição de retrocesso, bem como o que isso representa para a formulação de políticas públicas perante o Poder Executivo e Legislativo. No mais, observaremos como essas novas reconfigurações impactam a função do Poder Judiciário e, ao fim, buscam a efetivação do compromisso constitucional.

Salienta-se, introdutoriamente, que essa análise tem como importante justificativa o fato de que, a partir dessa discussão, é possível assentar o paradigma que será firmado ao final, voltado à regulação fundiária, um dos mecanismos de concretização do direito à moradia, alçado a direito fundamental⁸.

2.1 Bases político-jurídicas para a cidadania

No Brasil, como é de notório conhecimento, um país com grandes dimensões geográficas e com distintas realidades, é necessário adequar uma série de contextos para a correta concretização dos direitos. O Estado, como adiante observaremos, possui escassez de estrutura, planejamento e orçamento, situação que prejudica e enfraquece a materialização de alguns direitos sociais⁹. Nesse contexto, o caráter democrático do Estado e o exercício da cidadania

⁸ Frisa-se, ainda, a aceção de justiça distributiva desenvolvida por John Rawls, que identifica princípios de justiça fundamentais: a) cada pessoa tem um direito igual a um sistema plenamente adequado de direitos e liberdades iguais, sistema esse que deve ser compatível com um sistema similar para todos. E, nesse sistema, as liberdades políticas, e somente essas liberdades, devem ter seu valor equitativo garantido; b) as desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas exigências: em primeiro lugar, devem estar vinculadas a posições e cargos abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades; em segundo lugar, devem se estabelecer para o maior benefício possível dos membros menos privilegiados da sociedade. RAWLS, John. **Political liberalism**. New York: Columbia University Press, 2005. p. 6.

⁹ Outro problema está nas estruturas marcadas pela governança caótica, marcada pela corrupção e pela completa ineficiência operacional que afetam grande parcela de governos dos países em desenvolvimento, os quais, mesmo recebendo assistência técnica, recursos provenientes de doações, investimentos internacionais ou da própria arrecadação interna, não têm a capacidade de alocá-los para políticas públicas promotoras do desenvolvimento sustentável. WEDY, Gabriel de Jesus Tedesco. O desenvolvimento sustentável segundo o economista Jeffrey Sachs. **Consultor jurídico**, São Paulo, 10 dez. 2016. Disponível em:

são chamados para tomar frente e fundamentar a atividade precípua do Estado Democrático de Direito¹⁰.

O que nessa pesquisa será demonstrado é, justamente, essa averiguação do direito social à moradia, direito constitucionalmente previsto¹¹, o qual está insculpido na Carta Magna de 1988, porém inserido somente no ano de 2000, com a Emenda Constitucional número 26, o que se deve também a essa evolução/desmembramento do Estado Democrático em Estado Socioambiental de Direito. A partir desse novo modelo, pode-se construir a ideia de cidadania participativa, bem como a concretização efetiva de direitos tão caros para o cidadão brasileiro.

Nesse sentido, o que se busca é direcionar a construção das ideias para, ao final, atingir o objetivo específico desta pesquisa e responder ao problema proposto, qual seja, se há a possibilidade de concretizar efetivamente o direito social fundamental constitucional ao acesso à moradia.

Por fim, antes de adentrar na análise dos modelos propriamente ditos, cumpre ressaltar que essa visão de modelo de Estado Socioambiental é direcionada atualmente com uma acepção alargada, pois engloba os modelos anteriores. Ou seja, não *apaga* os que o antecedem; trata-se de um desenvolvimento do Estado Social e do Democrático de Direito.

2.2 Acepções dos modelos de Estado Liberal e Social

Com o objetivo de introduzir a temática dos direitos sociais, mormente o direito social fundamental à moradia, importante analisar algumas premissas acerca da evolução histórica dos modelos de Estado.

Partindo-se do pressuposto de que houve uma evolução constitucional do Estado, pode-se atestar que a trajetória percorre três principais fases distintas, perpassando, conforme os períodos históricos, aquilo que podemos sintetizar em *Estado Liberal*, *Estado Social* e *Estado Democrático de Direito*, sendo esse último, ainda, um desenvolvimento para o Estado Socioambiental Democrático de Direito.

Inicialmente para fins didáticos e de melhor compreensão, passa-se a trabalhar a acepção de Estado, ainda que de forma lacônica.

<https://www.conjur.com.br/2016-dez-10/ambiente-juridico-desenvolvimento-sustentavel-segundo-economista-jeffrey-sachs/>. Acesso em: 19 jun. 2023.

¹⁰ É importante asseverar que um mesmo direito pode apresentar vários feixes; um direito pode, numa perspectiva, impedir atuação do Estado; noutra, determinar prestações positivas do poder público; e, ainda, demonstrar-se como efetivação na participação de vontade do ser maior. HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The Cost of Rights: why liberty depends on taxes**. New York: W.W. Norton & Company, 1999.

¹¹ KELSEN, Hans. **General theory of law and state**. Cambridge: Harvard University Press, 1945.

Nas palavras de Chevallier¹², deduz-se a noção de Estado, sendo uma ordem para os interesses da sociedade:

A percepção do Estado como princípio de ordem e de coesão social: enquanto a "sociedade civil" recobre a esfera das atividades privadas e dos "interesses particulares", o Estado é concebido como a expressão do "interesse geral"; subtraído aos conflitos que afligem a sociedade, ele é concebido como o princípio de integração e de unificação de uma sociedade que, sem seu intermédio, seria destinada à desordem, à desintegração, à dissolução.

Para além disso, sob o viés de Kelsen¹³, o Estado é uma ordem jurídica:

A identificação de Estado e ordem jurídica é óbvia a partir do fato de que mesmo os sociólogos caracterizam o Estado como uma sociedade 'politicamente' organizada. Já que a sociedade – como unidade- é constituída por organização, é mais correto definir o Estado como 'organização política'. Uma organização é uma ordem.

Kelsen¹⁴ trabalha a ideia de ordem jurídica coercitiva, inserindo o Direito como fator indispensável e coercitivo para que haja a formulação adequada dessa ordem denominada Estado:

É usual caracterizar-se o Estado como uma organização política. Com isto, porém, apenas se exprime que o Estado é uma ordem de coação. Com efeito, o elemento "político" específico desta organização consiste na coação exercida de indivíduo a indivíduo e regulada por essa ordem, nos atos de coação que essa ordem estatui. São-no precisamente aqueles atos de coação que a ordem jurídica liga aos pressupostos por ela definidos. Como organização política, o Estado é uma ordem jurídica.

Wedy¹⁵, nessa linha, faz alusão à transição, relatando o fato de o Estado ter a ordem jurídica como sua marca de coerção com o fito de assegurar os direitos:

Consoante Robert Nozick [...] foi legítima a transição do Estado de natureza para o Estado de Direito. O autor enfatiza duas de suas marcas características: (1) o monopólio necessário sobre o uso da força no território, e que este sirva para (2) a proteção dos direitos de todos neste espaço, ainda que esta tutela universal só possa ser proporcionada de forma redistributiva.

¹² CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 24.

¹³ KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Tradução Luís Carlos Borges. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016. p. 273.

¹⁴ KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009. p. 316.

¹⁵ WEDY, Gabriel. Estado de Direito Contemporâneo: estrutura e novos desafios. In: STRECK, Lenio; ROCHA, Leonel Severo da; TEIXEIRA, Anderson Vichineski (orgs.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**. Blumenau, SC: Dom Modesto, 2021. (Anuário do programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos, n. 17). p. 124.

“Outra característica comum às ordens sociais a que chamamos Direito é que elas são ordens coativas, no sentido de que reagem contra as situações consideradas indesejáveis [...]”, argumenta Kelsen¹⁶ ainda sobre a coercitividade. Outrossim, importante abordar que o Estado é pressuposto da Constituição, o que o torna legítimo, segundo Bercovici¹⁷:

O Estado é pressuposto pela Constituição, cuja função é regular os órgãos estatais, seu funcionamento e esfera de atuação, o que irá, conseqüentemente, delimitar a esfera da liberdade individual dos cidadãos. A Constituição é também um instrumento de governo, pois legitima procedimentalmente o poder, limitando-o. A política está fora da Constituição. De acordo com o próprio Jellinek, deveria haver uma separação entre o direito e a política no estudo do Estado, inclusive na análise da Constituição, sendo admissíveis, no máximo, estudos jurídicos complementares aos políticos.

Assim, percebe-se a ideia de Estado como uma ordem jurídica, o qual decorre de uma consolidação de leis, ou seja, de uma Constituição que lhe dá poderes e deveres com o objetivo de regular os cidadãos e os seus bens, no intuito de pacificação da vida em sociedade¹⁸.

O Estado existe nesse sentido alhures mencionado, mas os seus modelos¹⁹ modificaram-se ao longo da História. Para compreender melhor seus desdobramentos, a partir de um fio histórico, partimos do chamado Estado Absoluto, ou seja, a primeira forma moderna de organização social e política, anterior ao paradigma disposto pelas revoluções liberais.

Diante dos pressupostos da Teoria do Estado e da Ciência Política, ressalta-se conforme Bolzan e Streck²⁰ que:

As deficiências da sociedade política medieval determinaram as características fundamentais do Estado Moderno, quais sejam, o território e o povo, como elementos formais. Para alguns autores, existe um quarto elemento: a finalidade – o Estado deve ter uma finalidade peculiar, que justifique sua existência, o que vai ganhando consistência ao longo da própria historicidade do Estado Social e, sobretudo, no ambiente do Estado Democrático de Direito.

¹⁶ KELSSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009. p. 35.

¹⁷ BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. **Lua Nova: Revista de cultura e política** [online], v. 61, p. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452004000100002>. p. 6.

¹⁸ As sanções estatuídas por uma ordem jurídica são – diferentemente das sanções transcendentais – sanções socialmente imanentes e – diversamente daquelas, que consistem na simples aprovação ou desaprovação – socialmente organizadas. KELSSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009. p. 36.

¹⁹ A base de sustentação do poder monárquico absolutista estava alicerçada na ideia de que o poder dos reis tinha origem divina. [...] a soberania do monarca era perpétua, originária e irresponsável em face de qualquer outro poder terreno. STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. p. 46.

²⁰ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. p. 39.

Nesse sentido, ou seja, a partir desse traço evolutivo, é que podemos problematizar a passagem para o Estado Liberal²¹, a partir das revoluções de inspiração iluminista na França, que possui marco em 1789²², e nos EUA, no ano de 1776. Assim, com os movimentos revolucionários na Europa e na América, o Antigo Regime deu lugar a um novo modelo, o liberal:

Após a fase absolutista, o Estado Moderno assume, na tradição liberal dos anos 1700/1800, a visão do poder público percebido e apresentado como inimigo da liberdade individual, uma vez que, para a burguesia enriquecida, a liberdade contratual era tida como um direito natural dos indivíduos²³.

O professor Avelãs Nunes, em interessante nota mencionada por Copelli e Morais²⁴, explica o motivo das revoluções, basicamente, centrados em erradicar os privilégios existentes à época:

Em As voltas que o mundo dá..., Avelãs Nunes traz de forma esclarecedora o ideário revolucionário como aquele voltado a destruir a base econômica dos senhores feudais, através de disputa centrada no plano político – ou seja, tomada de poder. Referindo-se especificamente à Revolução Francesa, diz este autor que a intenção foi justamente abolir os privilégios das classes feudais – que criava uma desigualdade arbitrária – para promover as mudanças necessárias a uma nova ordem, favorável ao livre desenvolvimento do capitalismo – e que funda a desigualdade legítima.

Com o atingimento do Estado Liberal, há um novo paradigma, esse com novas características, visando os objetivos de uma sociedade burguesa, a qual “não mais se contentava em ter o poder econômico; queria, sim, agora, tomar para si o poder político”²⁵. Dessa forma,

²¹ In the panoply of principles regulating constitutional government, the separation of powers occupies a position of deep ambivalence. On the one hand, all constitutional democracies rest on some form of division between three distinct branches of government—the legislature, executive, and judiciary. Moreover, within these countries, the separation of powers is invoked as an ideal, that is as a standard (or, perhaps, set of standards) to which the legal and constitutional arrangements of a modern state ought to conform. DYZENHAUS, David; THORBURN, Malcolm. **Philosophical foundations of constitutional law**. 1thed. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2016. p. 230.

²² Lembram Streck e Bolzan que “É exatamente o contratualista Rousseau quem exercerá grande influência nos revolucionários franceses que inauguraram, em 1789, uma nova fase do Estado Moderno. Com efeito, como instituição centralizada, o Estado, em sua primeira versão – absolutista -, foi fundamental para os propósitos da burguesia no nascedouro do capitalismo, quando esta, por razões econômicas, ‘abriu mão’ do poder político, delegando-o ao soberano, concretizando-se *mutatis mutandis*, aquilo que Hobbes sustentou no *Leviatã*. STRECK, Lenio Luiz. MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019, p.51.

²³ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. p. 68.

²⁴ COPELLI, Giancarlo Montagner; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. A crise do Estado Social e a necessidade de novos discursos teóricos. In: DUARTE, Clarice Seixas (*et al.*). **Reflexões acadêmicas para superar a miséria e a fome**. Bauru, SP: Canal 6, 2016. p. 444.

²⁵ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. p. 51.

no Estado Liberal, o distanciamento do Estado pode ser considerado a sua principal característica, segundo Bobbio²⁶. Conforme o autor, “o Estado ocupava um espaço social limitado”. Nesse período, os direitos eram considerados como os direitos às liberdades negativas, uma vez que nesse modelo preponderava a abstenção do Estado na relação da vida do cidadão, condição, que, sem dúvida, impunha significativo avanço em relação ao modelo anterior.

Em outras palavras, nessa linha de raciocínio, bem descreve Bobbio²⁷, tecendo a ideia de que a liberdade pessoal era o direito preconizado à época:

A liberdade pessoal é, historicamente o primeiro dos direitos a ser reclamado pelos súditos de um Estado e a obter proteção, o que ocorre desde a Magna Charta, considerada geralmente como o antepassado dos Bill of Rights. Mas é preciso distinguir entre a liberdade pessoal e os outros direitos naturais: a primeira é o fundamento do Estado de direito, que se baseia no princípio da “rule of law”, ao passo que os segundos são o pressuposto do Estado liberal, ou seja, do Estado limitado. O alvo da primeira é o poder arbitrário; o da segunda, o poder absoluto. O fato de que o poder tenda a ser arbitrário quando se amplia o seu caráter absoluto não significa que um e outro ponham o mesmo problema quando se trata de escolher os meios para combatê-los. O reconhecimento gradual das liberdades civis, para não falar da liberdade política, é uma conquista posterior à proteção da liberdade pessoal. Quando muito, pode-se dizer que a proteção da liberdade pessoal veio depois do direito de propriedade. A esfera da propriedade foi sempre mais protegida do que a esfera da pessoa.

Merquior²⁸ aduz um olhar sobre o Estado Liberal, em relação aos limites interventivos da estatalidade:

Nasceu como um protesto contra os abusos do poder estatal, o liberalismo procurou instituir tanto uma limitação da autoridade quanto uma divisão de autoridade. Um grande antiliberal moderno, o jurista e teórico político alemão Carl Schmitt, resumiu isso muito bem em sua *Constitucional Theory* de 1928, onde escreveu que a constituição liberal revela dois princípios mãos importantes: o princípio distributivo significa que a esfera de liberdade individual é em princípio limitada, enquanto a capacidade que assiste ao governo de intervir nessa esfera é em princípio limitada. Em outras palavras, tudo o que não for proibido pela lei é permitido; dessa forma o ônus da justificação cabe à intervenção estatal e não à ação individual.

²⁶ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. 7. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 53.

²⁷ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. 7. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 53.

²⁸ MERQUIOR, José Guilherme. **O Liberalismo: Antigo e Moderno**. 2. ed. São Paulo: Nova Fronteira, 1991. p. 11.

Contudo, devido às insuficiências do Estado Liberal²⁹, aliadas a movimentos históricos, sobremodo, no século XIX, como a Revolução Industrial, exsurge o Estado Social, no qual há um agasalho do Estado para com o cidadão, também chamado de Estado Providência³⁰. Para além da perspectiva de Avelãs Nunes já mencionada, voltada a uma espécie de *solução de compromisso* entre um modelo e outro, cumpre ressaltar, conforme bem pontua Miranda³¹, que os direitos sociais não colidem com as liberdades já instituídas pelo modelo liberal:

O ponto básico está em que o Estado social de Direito, se incorpora os direitos sociais, não apaga, nem subverte as liberdades, mormente as liberdades públicas, e, em geral, todos os direitos e garantias individuais; em que, se afasta o liberalismo económico continua fiel ao liberalismo político; e em que, se exige para o Estado um papel insubstituível na economia, não exclui a iniciativa privada e o mercado.

Nesse diapasão, leciona Limberger³², abordando os principais marcos históricos desse período, sendo a Revolução Industrial, a Constituição Mexicana de 1917, a Constituição de Weimar de 1919 e, no contexto brasileiro, a Constituição de 1934:

Da passagem do Estado Liberal com sua feição de abstenção, chega-se ao Estado Social com seu conteúdo de intervenção, a partir das demandas concretas formuladas pelo cidadão. É o constitucionalismo social inaugurado no início do século XX, depois da Revolução Industrial e do Socialismo, que tem sua marca na Constituição Mexicana de 1917, Constituição de Weimar de 1919 e em nosso país, na Constituição de 1934, da era Vargas.

²⁹ Streck e Bolzan apontam como características deste tipo de Estado de Direito: A – Separação entre Estado e Sociedade Civil mediada pelo Direito, este visto como ideal de justiça; B – Garantia das liberdades individuais; os direitos do homem aparecendo como mediadores das relações entre indivíduos e o Estado; C- A democracia surge vinculada ao ideário da soberania da nação produzido pela Revolução Francesa, implicando a aceitação da origem consensual do Estado, o que aponta para a ideia de representação, posteriormente matizada por mecanismos de democracia semidireta- *referendum* e plebiscito -, bem como, pela imposição de um controle hierárquico da produção legislativa através do controle de constitucionalidade; D- O Estado tem um papel reduzido, apresentando-se como Estado Mínimo, assegurando, assim, a liberdade de atuação dos indivíduos. STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. p. 95.

³⁰ Esta concepção baseia-se na formação e concretização histórica dos direitos fundamentais, os quais se dividem, tradicionalmente em três gerações: a) primeira geração (direitos civis e políticos; vistos como situações jurídicas ativas de resistência das pessoas em face do Estado); b) segunda geração (direitos sociais, culturais e económicos; conferem ao titular a aptidão para demandar prestações positivas do Estado, com a finalidade de atingir patamares de concretização da igualdade); c) terceira geração (ligados ao vetor solidariedade/fraternidade, promove-se consolidação de posições jurídicas difusas/coletivas, como por exemplo, a paz, meio ambiente, comunicação, entre outros. VELOSO, Carlos Mário da Silva. A evolução da interpretação dos direitos fundamentais no Supremo Tribunal Federal. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (coord.). **Jurisdição constitucional e direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

³¹ MIRANDA, Jorge. Os novos paradigmas do Estado Social. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 8-25, jul./dez. 2012. p. 9.

³² LIMBERGER, Têmis. Revisitando o dogma da discricionariedade administrativa: a tensão instaurada entre os poderes para efetivação das políticas públicas de saúde no Brasil. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; GUIMARÃES FILHO, Gilberto; SIMÕES, Sandro Alex de Souza (orgs.). **Supremacia constitucional e políticas públicas**: discutindo a discricionariedade administrativa na efetivação de direitos fundamentais. Porto Alegre: Editora Fi, 2016. p. 163.

No mesmo sentido, Barroso³³ sofisticava a discussão, trazendo novos elementos sobre o caráter intervencionista do Estado Social, também na esfera privada:

Ao longo do século XIX, o liberalismo e o constitucionalismo se difundem e se consolidam na Europa. Já no século XX, no entanto, sobretudo a partir da Primeira Guerra, o Estado ocidental torna-se progressivamente intervencionista, sendo rebatizado de Estado social. Dele já não se espera apenas que se abstenha de interferir na esfera individual e privada das pessoas. Ao contrário, o Estado, ao menos idealmente, torna-se instrumento da sociedade para combater a injustiça social, conter o poder abusivo do capital e prestar serviços públicos para a população. Como natural e previsível, o Estado social rompeu o equilíbrio que o modelo liberal estabelecera entre público e privado. De fato, com ele se ampliou significativamente o espaço público, tomado pela atividade econômica do Estado e pela intensificação de sua atuação legislativa e regulamentar, bem como pelo planejamento e fomento a segmentos considerados estratégicos.

Para corroborar, nessa linha de entendimento, o Estado Social é uma transmutação do Estado Mínimo outrora defendido:

[...] o Estado Liberal Social corresponde à transformação do Estado Mínimo – delimitado no século XIX – frente às demandas verificadas no século XX. Tal passagem – que acena para uma nova finalidade da organização estatal – fez do indivíduo que, até então, esperava do Estado apenas a garantia de paz social para um livre crescer, um efetivo credor de uma ação positiva. Ou, de outro modo, credor de um fazer estatal. Afinal, como pontua Bolzan de Moraes (2011), se, de um lado, com o Estado Liberal Social desaparece o viés caritativo relacionado às ações estatais enquanto prestações direcionadas aos cidadãos, por outro é possível concluir estas mesmas ações como intervenções voltadas à promoção e proteção do bem-estar social, caracterizadas, agora, como direitos³⁴.

Miranda³⁵, abordando o ponto sobre a democracia representativa³⁶, traz importante questão sobre o sufrágio universal nesse modelo de Estado. Segundo ele, é perceptível o protagonismo popular na elaboração das diretrizes do Estado:

³³ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 84.

³⁴ COPELLI, Giancarlo Montagner; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. A crise do Estado Social e a necessidade de novos discursos teóricos. *In*: DUARTE, Clarice Seixas (*et al.*). **Reflexões acadêmicas para superar a miséria e a fome**. Bauru, SP: Canal 6, 2016. p. 439.

³⁵ MIRANDA, Jorge. Os novos paradigmas do Estado Social. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 8-25, jul./dez. 2012. p. 10.

³⁶ Em uma e em outra direção, o processo de democratização, que consiste no cumprimento cada vez mais pleno do princípio-limite da soberania popular, se insere na estrutura do Estado liberal entendido como Estado, *in primis*, de garantias. Por outras palavras, ao longo de todo o curso de um desenvolvimento que chega até nossos dias, o processo de democratização, tal como se desenvolveu nos Estados, que hoje são chamados de Democracia liberal, consiste numa transformação mais quantitativa do que qualitativa do regime representativo. Neste contexto histórico a Democracia não se apresenta como alternativa (como seria no projeto de Rousseau rejeitado por Constant) ao regime representativo, mas é o seu complemento; não é uma reviravolta mas uma correção. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco.

Vindo na continuidade do Estado liberal (ou como sua segunda fase) – mais por transição constitucional do que por via revolucionária – o Estado social de Direito retira do princípio da soberania nacional, que aquele já proclamara, o corolário lógico do sufrágio universal; e, por seu turno, o sufrágio universal viria a ser um meio privilegiado de conquista de mais e mais direitos sociais. Ao governo representativo burguês vai suceder a democracia representativa.

Nesse viés ainda, cabe aduzir que os direitos sociais decorrem de uma “desigualdade que ocorre na sociedade e, para que o Estado cumpra a sua função e o compromisso que assumiu, é necessário que institua mecanismos que promovam a igualdade”³⁷:

Ao contrário das liberdades públicas, os direitos sociais, econômicos e culturais pressupõem a existência de situações de desigualdade e necessidade entre os seres humanos, e têm por escopo alcançar uma igualdade efetiva através da intervenção do Estado.

[...]

Nessa ordem de ideias, as concepções liberais clássicas do Estado de Direito não desaparecem, mas se revitalizam, na dinâmica do Estado Social, encontrando nos princípios da dignidade humana e da solidariedade o seu ponto de conexão. A liberdade, a vida e a segurança jurídica, por exemplo, princípios axiais daquele primeiro, entram em relação dialética com os princípios essenciais do segundo, especialmente no que toca às exigências de solidariedade entre os membros da comunidade e de efetividade dos direitos fundamentais. Temos, então, um regime político [Estado de Direito, Democrático e Social] baseado nas idéias de democracia participativa, pluralismo político e social, soberania popular e bem comum, separação de poderes, tutela efetiva dos direitos fundamentais – neste último caso destaca-se o dever do Estado de proteger os cidadãos quanto à supressão ou diminuição dos meios de subsistência³⁸.

Na mesma linha de raciocínio, Chevallier³⁹ aduz acerca do Estado Providência, compreendido como aquele que supre as necessidades da população:

[...] o advento do Estado-Providência entranhou uma transformação espetacular das funções do Estado, que se desenvolveram em extensão, pelo alargamento do domínio de intervenção, e em profundidade, pelo fornecimento direto de prestação ao público: considerado como sendo investido da missão, e dotado da capacidade, de satisfazer as necessidades sociais de todas as ordens, o "Estado providencial" [...] é encarregado de realizar a igualdade real, e não mais somente formal, dos indivíduos, em nome do imperativo da justiça social.

Dicionário de política I. Trad. Carmen C. Varriale. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. v. 1, p. 324.

³⁷ DINIZ, Marcio Augusto de Vasconcelos. Estado social e princípio da solidariedade. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 3, p. 31-48, 2008. p. 34.

³⁸ DINIZ, Marcio Augusto de Vasconcelos. Estado social e princípio da solidariedade. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 3, p. 31-48, 2008. p. 34.

³⁹ CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 28.

Com efeito, o *Welfare State*, como modelo típico do pós-Segunda Guerra no Ocidente, consagrou-se em um alargamento de direitos a todos aqueles pertencentes ao Estado:

O percurso histórico de formação do Welfare State – ou seja, da transição entre os modelos liberal e social – embora vinculado aos movimentos operários, não ficou restrito à classe dos trabalhadores, estendendo-se, por certo, a todos aqueles com vínculo de pertença a determinado Estado. Assim, o Welfare State pode ser compreendido como aquele que garante mínimos existenciais não como caridade, mas como direito político. Ocorre, entretanto, que esse modelo também encontrou, ao longo do tempo, obstáculos que podem enquadrá-lo em um contexto de crise⁴⁰.

Moreira Neto⁴¹, da mesma forma, expõe acerca do Estado do Bem-Estar Social:

Com efeito, como o liberalismo clássico havia pretendido manter o Estado como simples espectador dos fenômenos econômicos e sociais, se havia aberto um crescente espaço anômico, o que permitiu o aumento de polos irrefreados de poder na sociedade, que passaram a causar distorções econômicas e sociais e a comprometer a igualdade de oportunidades entre os indivíduos. Nessas condições, o Estado foi chamado a intervir para coibir os excessos e, simultaneamente, para suprir lacunas abertas pela iniciativa privada, ausente ou insuficiente, para garantir e, posteriormente, dirigir o desenvolvimento econômico. Com o desdobramento deste quadro, o Estado de Polícia, sonho frustrado dos individualistas utópicos e dos primeiros liberais, cederia passo a duas novas formas de organização política: uma, radical, o Estado Socialista, que concentraria na máquina estatal todo o poder que fosse necessário para dominar os processos econômicos e sociais, buscando impor a igualdade ainda que com sacrifício da liberdade; e outra, moderada, o Estado do Bem-Estar Social, na feliz expressão de William A. Robson, que, em vez de monopolizar os processos econômicos e sociais limitava-se a estabelecer mecanismos corretivos, de intervenção e de controle sobre as atividades privadas, buscando conciliar esta ação com o mínimo de sacrifício das liberdades fundamentais e com as conquistas juspolíticas alcançadas pelo Estado de Direito. Se, no Estado de Polícia, o Poder Público era o espectador e, no Socialista, o indivíduo foi um assistente inerte, no Estado do Bem-Estar Social tentou-se chegar a um equilíbrio.

Importante frisar, conforme o professor Wedy⁴² bem ilustra quando demonstra que a necessidade de intervenção para criar-se um ambiente que atenda aos direitos básicos:

Existe a necessidade de uma intervenção estatal capaz de criar a infraestrutura institucional necessária para regular as falhas decorrentes das imperfeições do mercado. Instituições devem proporcionar às pessoas bens que atendam às necessidades individuais e sociais emergentes que o mercado não pode prover.

⁴⁰ COPELLI, Giancarlo Montagner; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. A crise do Estado Social e a necessidade de novos discursos teóricos. In: DUARTE, Clarice Seixas (*et al.*). **Reflexões acadêmicas para superar a miséria e a fome**. Bauru, SP: Canal 6, 2016. p. 435-436.

⁴¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 72.

⁴² WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento sustentável na era das mudanças climáticas**: um direito fundamental, São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 78.

Müller⁴³ faz menção a essa concepção de participação e exclusão do povo:

conforme Hegel “a exclusão de grandes grupos populacionais da participação disponível de acordo com o patamar de desenvolvimento alcançado pela perspectiva da sociedade e nesse sentido típico para a mesma, leva aqui, mesmo no caso do ‘desprivilegiamento em só um setor parcial’, a uma ‘reação em cadeia de exclusões’ e, por igual, também ‘pobreza política’”. Inversamente, o Estado de Bem-Estar Social é concebido por meio do conceito sociológico da inclusão.

Assim como o Absolutismo e o Estado Liberal encontraram seus limites, esse modelo denominado de *Welfare State* também se deparou com suas insuficiências. Segundo Chevallier⁴⁴, quando o Estado provê todos os direitos ao cidadão, acaba por acarretar uma crise estatal:

A crítica do Estado-Providência conduzirá, ao longo dos anos 1980, a um conjunto de medidas concretas visando a dar um golpe de contenção no processo de crescimento estatal. O movimento foi lançado no Reino Unido em maio de 1979 com a chegada de Margaret Thatcher ao poder, que se atribui como missão histórica modificar completamente os hábitos de uma nação anestesiada por 30 anos de Welfare State, depois nos Estados Unidos em novembro de 1980, com a eleição de Ronald Reagan, para quem as intervenções e regulamentações governamentais exageradas, desordenadas, ineficazes são a fonte de todos os males de que sofre a sociedade americana; esse movimento ganhará, na sequência e progressivamente, o conjunto dos países ocidentais — mesmo a França, onde a esquerda havia primeiramente buscado em 1981 a relançar a dinâmica do Estado-Providência, e mais tardiamente a Suécia, onde o modelo social-democrata acabou por se erodir.

Na esteira das tradições desenvolvidas por Rosanvallon⁴⁵ na França, nesse sentido, Copelli e Morais⁴⁶ explicam a necessidade de equalizar as ideias para que não haja prejuízos quanto às conquistas já auferidas. Portanto há uma sobreposição e não uma separação ou desapego ao já conquistado:

Considerando, portanto, haver uma crise que impõe limites ao Estado no atendimento às garantias constitucionais de ordem social, caracterizadas, aqui, como de viés financeiro, ideológico e filosófico, importa, como problema, ensaiar caminhos de superação para tal crise, dado o protagonismo do Estado, na tarefa de minimizar as desigualdades. A hipótese desenhada, nesse sentido, aponta para a necessidade de se pensar alternativas além do ideário liberal,

⁴³ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo: a questão fundamental da democracia**. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 93.

⁴⁴ CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 30.

⁴⁵ ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. Brasília: UFG, 1997.

⁴⁶ COPELLI, Giancarlo Montagner; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. A crise do Estado Social e a necessidade de novos discursos teóricos. In: DUARTE, Clarice Seixas (et al.). **Reflexões acadêmicas para superar a miséria e a fome**. Bauru, SP: Canal 6, 2016. p. 43-437.

buscando aproximar o *dever-ser* do constitucionalismo inaugurado no pós-Guerra, sem prejuízo de suas conquistas, ao *ser* da realidade.

Barroso⁴⁷ traduz os limites do Estado Providência, no final do século XX, asseverando a ideia de desregulamentação da economia com o denominado neoliberalismo, fazendo com que o Estado não mais direcione toda a vida do cidadão:

Esse estado da busca do bem-estar social, o welfare state, chegou ao final do século amplamente questionado na sua eficiência, tanto para gerar e distribuir riquezas como para prestar serviços públicos. A partir do início da década de 80, em diversos países ocidentais, o discurso passou a ser o da volta ao modelo liberal, o Estado mínimo, o neoliberalismo. Dentre seus dogmas, que com maior ou menor intensidade correram mundo, estão a desestatização e desregulamentação da economia, a redução das proteções sociais ao trabalho, a abertura de mercado e a inserção internacional dos países, sobretudo através do comércio. O neoliberalismo pretende ser a ideologia da pós-modernidade, um contra-ataque do privatismo em busca do espaço perdido pela expansão do papel do Estado.

Ainda, há outras acepções do Estado Social, as quais visualizam esse modelo como algo prejudicial à liberdade de escolha.

Noutro plano, o estado social é acusado de ser “antissocial” porque “amordaça a liberdade de escolha”, porque “se apoderou da liberdade de escolha dos cidadãos”, transformando-se em “estado totalitário”, gerador de uma “sociedade de escravos”⁴⁸.

De fato, o que se tem é uma nova perspectiva de modelo de Estado, pois “precisa ser referido que, mesmo sob o Estado Social de Direito, a questão da igualdade não obtém solução, embora sobrepuje a sua percepção puramente formal, sem base material”⁴⁹.

E isso perpassa pela questão levantada pelo jurista Wedy⁵⁰ ao trazer à tona a palavras de Anne Ramberg:

[...] o Estado de Direito exige muitas coisas. Exige uma legislação adequada amplamente adotada. Rigorosa quanto à forma, mas também no aspecto qualitativo e substantivo. O direito deve incorporar os valores da sociedade,

⁴⁷ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 85.

⁴⁸ AVELÁS NUNES, José António. Do Estado liberal à revolução keynesiana. **Fornotelheiro**, Quinta das Casões, Jul. 2007. p. 50. Disponível em: <https://www.odiario.info/b2-img/avelasnunes.pdf>. Acesso em: 02 maio 2023.

⁴⁹ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. p. 98.

⁵⁰ WEDY, Gabriel. Estado de Direito Contemporâneo: estrutura e novos desafios. In: STRECK, Lenio; ROCHA, Leonel Severo da; TEIXEIRA, Anderson Vichineski (orgs.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**. Blumenau, SC: Dom Modesto, 2021. (Anuário do programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos, n. 17). p. 136.

incluindo as demandas pelos direitos humanos. Tudo isso não é suficiente. O Estado de Direito exige uma administração apropriada da justiça.

Desse modo, feitas essas considerações sobre os principais pontos acerca do Estado Liberal e do Estado Social, passa-se para o modelo de Estado Democrático de Direito. Consideramos essa discussão fundamental para desdobrar essas formas contemporâneas⁵¹ de organização social e política em Estado Socioambiental, paradigma em que se assenta esta dissertação de mestrado para a projeção de seus argumentos.

2.3 Estado Democrático de Direito

No Estado Democrático de Direito^{52,53}, em uma análise holística, pressupõe-se uma visão centrada no escopo daquilo que Lenio Streck⁵⁴ chama de Constitucionalismo Contemporâneo, uma vez que o que está em voga são os direitos às garantias fundamentais constitucionais. Ou seja, há uma nova concepção dos direitos à luz da Constituição.

Bobbio⁵⁵, nesse sentido, diz que:

[...] o estado liberal é o pressuposto não só histórico, mas jurídico do estado democrático. Estado liberal e estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder

⁵¹ “[...] é por essas, entre outras, razões que se desenvolve um novo conceito, na tentativa de conjugar ideal democrático ao Estado de Direito, não como uma aposição de conceitos, mas sob um conteúdo próprio em questão presentes as conquistas democráticas, as garantias jurídico-legais e a preocupação social. Tudo constituindo um novo conjunto onde a preocupação básica é a transformação do *status a quo*.” COPELLI, Giancarlo Montagner; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. A crise do Estado Social e a necessidade de novos discursos teóricos. In: DUARTE, Clarice Seixas (et al.). **Reflexões acadêmicas para superar a miséria e a fome**. Bauru, SP: Canal 6, 2016. p. 98.

⁵² Streck e Bolzan elencam os “princípios do Estado Democrático de Direito: A- Constitucionalidade: vinculação do Estado Democrático de Direito a uma Constituição como instrumento básico de garantia jurídica; B - Organização Democrática da Sociedade; C - Sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos, seja como Estado de distância, porque os direitos fundamentais asseguram ao homem uma autonomia perante os poderes públicos, seja como Estado antropologicamente amigo, pois respeita a dignidade da pessoa humana e empenha-se na defesa e garantia da liberdade, da justiça e da solidariedade; D - Justiça Social como mecanismo corretivo das desigualdades; E - Igualdade não apenas como possibilidade formal, mas, também, como articulação de uma sociedade justa; F- Divisão de Poderes ou de Funções; G - Legalidade, que aparece como medida do direito, isto é, através de um meio de ordenação racional, vinculativamente prescritivo, de regras, formas e procedimentos que excluem o arbítrio e a prepotência; H - Segurança e Certezas Jurídicas.” STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. p. 98-100.

⁵³ A partir de uma compreensão procedimentalista, como faz Habermas, é possível dizer que tanto o Estado Democrático quanto o Estado de Direito representam adjetivações simultâneas de Estado. Com isso, caracteriza-se a relação de tensão de ambos os conceitos, em substituição à noção de oposição, que transparece no debate entre as tradições liberais e republicanas, no sentido de procurarem estabelecer uma relação de prioridade entre Estado de Direito (constitucionalismo) e Democracia (soberania popular). ÁVILA, Humberto. **Constituição, Liberdade e Interpretação**. São Paulo: Malheiros, 2019.

⁵⁴ STRECK, Lenio Luiz. **Dicionário de hermenêutica**. Belo Horizonte: Letramento Editora, 2018.

⁵⁵ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 20.

democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais. Em outras palavras: é pouco provável que um estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia, e de outra parte é pouco provável que um estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais.

Streck e Moraes⁵⁶ retratam que “o Estado Democrático de Direito teria a característica de ultrapassar não só a formulação do Estado Liberal de Direito, como também a do Estado Social de Direito, vinculado ao *Welfare state* neocapitalista [...]. O Estado Democrático de Direito é *plus* normativo em relação às formulações anteriores”.

Clarissa Tassinari⁵⁷ aborda essa perspectiva num viés do contexto brasileiro:

[...] as tentativas de dar sentido a formas de Estado – que aparecem na literatura sob diversos nomes, tais como: Estado de Direito, Estado Legislativo, Estado Social, Estado de Bem-Estar Social, Estado Constitucional, Estado Democrático de Direito – impliquem a percepção de que a história constitucional brasileira vivenciou algumas fases, que, por sua vez, dentre outros tantos aspectos, podem ser caracterizadas pela preponderância de um ou de outro braço do Estado na tomada de decisão jurídica, compreendida *lato sensu*, isto é, como o processo de construção de respostas possíveis, provenientes dos mais diferentes setores em disputa, para a pergunta sobre “o que é o Direito”.

O Estado Democrático de Direito não pode ser tratado apenas como uma continuidade de modelo de Estado, é, acima de tudo, um rompimento, pois traz à tona, formal e materialmente, a partir dos textos constitucionais como diretrizes, um olhar com viés compromissório, incorporando reais possibilidades de efetivar a transformação da realidade⁵⁸.

Miranda⁵⁹ aborda questão importante, relatando um panorama acerca da passagem dos direitos sociais em Portugal e no Brasil, precisamente, nas Constituições ditas democráticas de 1976 e 1988:

A passagem dos direitos sociais das Constituições para a prática foi ocorrendo, nos últimos cem anos, em ondas sucessivas e, em alguns casos, com refluxos. [...]
No tocante a Portugal e ao Brasil remontam às Constituições, respetivamente, de 1933 e de 1934, as primeiras normas definidoras de direitos sociais,

⁵⁶ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. p. 100.

⁵⁷ TASSINARI, Clarissa. Desafios democráticos no contexto da dinâmica entre Poderes: os perigos das tentativas de sobreposições institucionais. In: STRECK, Lenio; ROCHA, Leonel Severo da; TEIXEIRA, Anderson Vichineski (orgs.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**. Blumenau, SC: Dom Modesto, 2021. (Anuário do programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos, n. 17). p. 52.

⁵⁸ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. p. 105.

⁵⁹ MIRANDA, Jorge. Os novos paradigmas do Estado Social. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 8-25, jul./dez. 2012. p. 12.

acompanhadas de instituição de previdência. Mas, em rigor, o Estado social apenas se irá desenvolver por força e na vigência das novas Constituições democráticas de 1976 e 1988, tendo vindo a jurisprudência constitucional a desempenhar um relevante papel (mais no Brasil do que em Portugal).

A perspectiva do Estado pós-moderno está, então, em salientar a positivação das garantias fundamentais, dos princípios e valores, e enfatizar o interesse social e moral como metas a serem perseguidas. Esse é viés introduzido no pós-2ª Guerra Mundial, conforme assenta Saddy⁶⁰:

Essa nova percepção de Estado, ou seja, de um Estado pós-moderno que se encontra envolvido em um tripé juspolítico, que se caracteriza pelo novo constitucionalismo/neoconstitucionalismo, que possibilita a positivação das garantias fundamentais, a onipresença entre princípios e regras, a concessão de uma força vinculante/eficaz própria aos princípios, elevando-os ao patamar de uma categoria normativa autônoma, dotada de um sistema de eficácia própria; pela nova teoria do direito/pós-positivismo jurídico, que deslocou para a sede constitucional a dicção fundamental do interesse público, permanecendo com o legislador infraconstitucional a tarefa de especificá-lo; e pelo novo Estado/Estado de Justiça Democrático de Direito, que submeteu uma organização política, simultaneamente, à lei, ao interesse social prevalecente e à moral.

Barroso⁶¹ expõe que o Estado Democrático de Direito possui sua “centralidade e supremacia na Constituição”. Segundo o autor:

[...] em um Estado democrático de direito, assinalado pela centralidade e supremacia da Constituição, a realização do interesse público primário muitas vezes se consuma apenas pela satisfação de determinados interesses privados. Se tais interesses forem protegidos por uma cláusula de direito fundamental, não há de haver qualquer dúvida. [...]. Não é por outra razão que os direitos fundamentais, pelo menos na extensão de seu núcleo essencial, são indisponíveis, cabendo ao Estado a sua defesa, ainda que contra a vontade expressa de seus titulares imediatos. [...] O interesse público se realiza quando o Estado cumpre satisfatoriamente o seu papel, mesmo que em relação a um único cidadão⁶².

⁶⁰ SADDY, André. Surgimento e evolução do termo discricionariedade administrativa. *In*: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; GUIMARÃES FILHO, Gilberto; SIMÕES, Sandro Alex de Souza (orgs.). **Supremacia constitucional e políticas públicas**: discutindo a discricionariedade administrativa na efetivação de direitos fundamentais. Porto Alegre: Editora Fi, 2016. p. 123.

⁶¹ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo**: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 90-91.

⁶² BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo**: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 90-91.

Nesse diapasão, Tassinari⁶³ aduz com maestria que, no contexto brasileiro, a Carta Magna é como um elo da política ao direito, o que significa que o constituinte trouxe ainda mais responsabilidades e obrigações para o Estado:

[...] ao longo da história brasileira, a relação Direito e Política sempre esteve permeada por fortes tensões – seja pela existência de intenções (e intervenções) políticas que minavam o bom funcionamento das instituições jurídicas e, até mesmo, a efetividade de direitos; seja por um direito que legitimava práticas insensíveis a (novas) demandas políticas, fazendo do próprio arcabouço jurídico, e da obediência a seus adequados procedimentos, o instrumento para neutralizar o atendimento de pautas políticas - sociais. A partir do constitucionalismo democrático insurgente no pós-88, essa relação parecia ter se libertado da dinâmica de sobreposição, passando a assumir um tom conciliatório. Não por outro motivo, nossa Constituição é compreendida como o elo entre o Direito e a Política, ou seja, não apenas um documento para explicitação de meras intenções políticas sem força normativa (sem cumprimento obrigatório), tampouco como simples documento técnico – burocrático destinado exclusivamente à organização do poder.

Wedy⁶⁴ corrobora o entendimento de que o Estado possui o ônus de concretizar os direitos, pois “Cabe a este assumir seu papel de instituição estabilizadora da democracia e da promoção e concretização dos direitos individuais, sociais e fraternais para que o homem tenha a sua dignidade”:

A complexidade dos problemas a serem superados pelo Estado de Direito, enquanto ordem jurídica, outrossim, não permite que este erre, por ação ou omissão, em questões como: [...] f- proteção dos direitos humanos; [...]. O Estado de Direito não é irresponsável em relação ao seu povo, à ordem jurídica interna, comunitária e internacional. Cabe a este assumir seu papel de instituição estabilizadora da democracia e da promoção e concretização dos direitos individuais, sociais e fraternais para que o homem tenha a sua dignidade respeitada não apenas em uma perspectiva intrageracional, mas, especialmente, intergeracional. É isto que se espera, sem pompas e exageradas circunstâncias, do Estado de Direito Contemporâneo⁶⁵.

⁶³ TASSINARI, Clarissa. Desafios democráticos no contexto da dinâmica entre Poderes: os perigos das tentativas de sobreposições institucionais. *In*: STRECK, Lenio; ROCHA, Leonel Severo da; TEIXEIRA, Anderson Vichineski (orgs.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**. Blumenau, SC: Dom Modesto, 2021. (Anuário do programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos, n. 17). p. 54.

⁶⁴ WEDY, Gabriel. Estado de Direito Contemporâneo: estrutura e novos desafios. *In*: STRECK, Lenio; ROCHA, Leonel Severo da; TEIXEIRA, Anderson Vichineski (orgs.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**. Blumenau, SC: Dom Modesto, 2021. (Anuário do programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos, n. 17). p. 131.

⁶⁵ WEDY, Gabriel. Estado de Direito Contemporâneo: estrutura e novos desafios. *In*: STRECK, Lenio; ROCHA, Leonel Severo da; TEIXEIRA, Anderson Vichineski (orgs.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**. Blumenau, SC: Dom Modesto, 2021. (Anuário do programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos, n. 17). p. 131.

Pode -se concluir que o norte do Estado Democrático de Direito é a garantia dos direitos fundamentais à luz da Constituição Federal⁶⁶. No entanto, a problemática está na efetiva concretização desses direitos para o cidadão brasileiro. Barroso⁶⁷ pontua que “É nesse plano da realidade, [...] situado fora da teoria convencional, que se vai encontrar a efetividade ou eficácia social da norma”. De igual modo, realizando uma análise sob o viés do Brasil, Tassinari⁶⁸ aduz que nesse modelo de Estado percebe-se que há certa dificuldade em concretizar os direitos em pauta, ou seja, de realmente eles se tornarem efetivos para o cidadão:

No contexto brasileiro, o sentido de Constituição passa a corresponder à dupla expectativa da democracia, isto é, tanto àquilo que diz respeito a assegurar os direitos de liberdade contra o arbítrio do Estado (sem os quais, numa perspectiva contramajoritária, não há democracia possível) quanto ao direcionamento do agir político, criando responsabilidades ao ente estatal e determinando a execução de ações positivas (em atendimento às demandas democráticas que exsurgem do tecido social).

Sunstein⁶⁹ analisa o Estado Democrático abordando a independência e segurança das pessoas, o que só é possível quando se assegura direitos mínimos ao cidadão:

Direito a garantias sociais e econômicas mínimas pode ser justificado não apenas com base no argumento de que pessoas sujeitas a condições de vida desesperadoras não vivem uma boa vida, mas também a partir da premissa de que um regime genuinamente democrático pressupõe um determinado nível de independência e segurança para cada pessoa.

Streck e Bolzan⁷⁰ observam, a partir da *Constituição Dirigente*⁷¹ projetada por Canotilho, que “os fundamentos e os fins definidos em seus artigos 1º e 3º são os fundamentos e os fins da

⁶⁶ Passou-se a atribuir um caráter fundamental às Constituições, calcado no ideal de fortalecimento dos direitos fundamentais e da noção de dignidade humana, que a atribui, sobretudo, um caráter principiológico, de textura aberta, permitindo-se a ampla aferição de seus conteúdos à realidade histórico-social em que se aplica. LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Jurisdição constitucional aberta: Reflexões sobre a Legitimidade e os Limites da Jurisdição na Ordem Democrática.** Uma abordagem a partir das teorias constitucionais alemã e norte-americana. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007. p. 40.

⁶⁷ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora.** 7. ed., 3. tir. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 254.

⁶⁸ TASSINARI, Clarissa. Desafios democráticos no contexto da dinâmica entre Poderes: os perigos das tentativas de sobreposições institucionais. In: STRECK, Lenio; ROCHA, Leonel Severo da; TEIXEIRA, Anderson Vichineski (orgs.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica.** Blumenau, SC: Dom Modesto, 2021. (Anuário do programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos, n. 17). p. 55.

⁶⁹ SUNSTEIN, Cass. **Designing democracy, what constitutions do.** New York: Oxford University Press, 2002. p. 235.

⁷⁰ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado.** 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. p. 107.

⁷¹ Ou seja, para uma melhor compreensão da problemática relacionada à sobrevivência ou à morte da assim denominada Constituição dirigente, é necessário que se entenda a teoria da Constituição como uma teoria que resguarde as especificidades histórico-factuais de cada Estado nacional. Desse modo, a teoria da Constituição deve conter um núcleo (básico) que albergue as conquistas civilizatórias próprias do Estado Democrático (e Social) de Direito, assentado no binômio democracia e direitos humanos-fundamentais-sociais. Esse núcleo derivado do Estado Democrático de Direito faz parte,

sociedade brasileira. Outra questão, diversa dessa, é a relativa a sua eficácia jurídica e social e a sua aplicabilidade”.

Como se vê, o polo de tensão é centrado na concretização de direitos, deslocando em muitas circunstâncias do Executivo para o Judiciário. Ainda na senda desse modelo de Estado, outro ponto a ser debatido é sobre a democracia participativa⁷², considerada um poderoso instrumento para o cidadão realizar suas reivindicações e pleitear a efetivação de seus direitos. Conforme Miranda⁷³:

A reforma e a revitalização do Estado social passam pela democracia participativa, requisito da democracia inclusiva (democracia participativa que não é o mesmo que a democracia semidireta através do referendo). Passam pela participação dos cidadãos e dos grupos de cidadãos na definição das políticas públicas setoriais e na gestão e no controle dos serviços que diretamente os afetam. [...]. Eis o que a Constituição brasileira prescreve acerca dos direitos dos trabalhadores (art. 10º), da seguridade social (art. 194º, § único), da saúde (art. 198ºIII), da assistência social (art. 204º-II). Tudo reside então em querer conferir efetividade às normas constitucionais.

Salutar trazer à tona a cidadania vinculada às liberdades, mormente quanto à cidadania que se revela atualmente⁷⁴, quanto aos *novos direitos* de sustentabilidade ambiental⁷⁵:

hoje, de um núcleo básico geral-universal, que comporta elementos que poderiam confortar uma teoria geral da Constituição e do constitucionalismo do Ocidente. Já os demais substratos constitucionais aptos a confortar uma teoria da Constituição derivam das especificidades regionais e da identidade nacional de cada Estado. STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. p. 109.

⁷² A educação para a cidadania foi um dos temas preferidos da ciência política americana nos anos cinquenta, um tema tratado sob o rótulo da "cultura política" e sobre o qual foram gastos rios de tinta que rapidamente perdeu a cor: das tantas distinções, recorro aquela estabelecida entre cultura para súditos, isto é, orientada para os output do sistema (para os benefícios que o eleitor espera extrair do sistema político), e cultura participante, isto é, orientada para os input, própria dos eleitores que se consideram potencialmente empenhados na articulação das demandas e na formação das decisões. BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 32.

⁷³ MIRANDA, Jorge. Os novos paradigmas do Estado Social. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 8-25, jul./dez. 2012. p. 18.

⁷⁴ A liberdade de expressão e as garantias individuais próprias da democracia são fundamentais para que a sociedade possa, dentro de um debate público, construir políticas públicas fundamentadas no princípio da dignidade da pessoa humana para reduzir as desigualdades, as discriminações e garantir a todos uma vida boa em comunidade, que possa propiciar o desenvolvimento sustentável no seu estágio mais avançado. WEDY, Gabriel. O Princípio da dignidade da pessoa humana e o moderno conceito de desenvolvimento sustentável. In: FRÓZ SOBRINHO, José de Ribamar [et al.] (Org.). **Direitos humanos e fraternidade: Estudos em homenagem ao Ministro Reynaldo Soares da Fonseca**. São Luís: ESMAM: EDUFMA, 2021. v. 2, p. 239.

⁷⁵ Poderíamos, também, falar de uma cidadania atrelada às gerações de direitos humanos, em que teríamos uma cidadania da liberdade, vinculada às liberdades negativas; uma cidadania da igualdade, atrelada às liberdades positivas e às prestações públicas; e uma cidadania da fraternidade/solidariedade, adrede aos novos conteúdos humanitários ambientais, de desenvolvimento sustentável, de paz etc. STRECK, Lenio Luiz. STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. p. 135.

Assim, com o intuito de absorver essas dificuldades, pode-se tratar de um modelo ou um novo viés em desenvolvimento e que se agrega a este aqui analisado, o qual denomina-se como Estado Socioambiental Democrático de Direito. Afinal, como acertadamente pontuado por Miranda⁷⁶, “tudo reside então em querer conferir efetividade às normas constitucionais”.

Todavia como se realiza essa efetividade é que será debatido no presente estudo. Somente com a disposição dos Poderes, sabe-se que não é suficiente. Entre outros entraves, esbarra-se em questões orçamentárias. Não se pode olvidar que os direitos sociais estão intimamente ligados com os direitos econômicos.

Nesse sentido, resulta-se o conflito/confronto entre princípios caros constitucionais e que envolvem os direitos fundamentais, quais sejam, o princípio da reserva do possível e do mínimo existencial.

Destarte, essas nuances serão a seguir analisadas, com o objetivo de que, ao final, possa-se trabalhar com os mecanismos alternativos – se assim pode-se afirmar – como alternativas para os Poderes enfrentarem essa problemática e, de forma eficaz, também possuírem uma resposta ao cidadão/jurisdicionado na medida das suas demandas.

2.4 O Estado Socioambiental de Direito

Neste percurso do estudo, o Estado Socioambiental de Direito será abordado, pois considera-se a necessidade de realizar a conexão com o *nudge* da presente pesquisa. Essa nova visão ou concepção é atualmente muito desenvolvida por doutrinadores estudiosos do tema. Afinal, a sua missão cumpre, exatamente, objetivar as problemáticas atuais, frisando os princípios como o da proibição ao retrocesso, mínimo existencial e reserva do possível, além da necessidade de se abordar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)⁷⁷.

Nas palavras de Bingham⁷⁸, explicando as prioridades dos Poderes, “devem exercer os poderes que lhe são conferidos com boa fé e com justiça, para cumprir as competências que lhe foram outorgadas, sem exceder os limites destas e não exercê-las sem razoabilidade”.

⁷⁶ MIRANDA, Jorge. Os novos paradigmas do Estado Social. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 8-25, jul./dez. 2012. p. 18.

⁷⁷ Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) consistem num plano de ação com dezessete objetivos globais envolvendo diversos temas, como sustentabilidade, educação e direitos humanos, para serem desenvolvidos ao longo de 15 anos, com o intuito de erradicar a pobreza, promover a paz e igualdade, alavancar o crescimento inclusivo e proteger o meio ambiente. (Esse documento foi assinado em setembro de 2015, por 193 países da Cúpula das Nações Unidas, que adotaram a Agenda 2030). ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Brasil. **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro, 15 set. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 12 jul. 2023.

⁷⁸ BINGHAM, Tom. **The Rule of Law**. London: Penguin Books, 2011. p. 60.

Nesse compasso, será descrita, justamente, a importância da interlocução de todos os atores do cenário para que se concretize os direitos.

Wedy e Sarlet⁷⁹ argumentam sobre o tema elencando o princípio do desenvolvimento sustentável⁸⁰ que rege essa temática, pois é um olhar de justiça intergeracional e de todas as nações:

O Princípio do Desenvolvimento Sustentável reflete a ideia de justiça intergeracional, ou seja, a responsabilidade das gerações de hoje para com as gerações futuras, o que se encontra expressamente consignado no Preâmbulo da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (mas não vale evidentemente apenas para a União Europeia).

Nessa abordagem, tem-se a relevância dos ODS, que hoje são considerados orientadores para uma nova perspectiva dos direitos fundamentais. No presente estudo os ODS nº 10 e nº 11 são os relevantes para a concretização do direito em análise, pois dizem respeito, respectivamente, à desigualdade⁸¹ e a tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis⁸². Além desses mencionados, ainda perpassam os objetivos que visam assegurar o meio ambiente (nº 13, 14, 15 e 16)⁸³.

⁷⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; WEDY, Gabriel de Jesus Tedesco. Direitos fundamentais, hermenêutica e meio ambiente. Algumas notas sobre o direito fundamental ao desenvolvimento sustentável e a sua dimensão subjetiva e objetiva. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 10, n. 3. p.20-39, 2020. p. 26.

⁸⁰ A Carta Política brasileira prevê expressamente como um dos seus objetivos fundamentais, no art. 3º, inc. II, “garantir o desenvolvimento nacional”. É relevante verificar que o Constituinte de 1988, no mesmo artigo, previu como objetivos igualmente fundamentais: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Não existe dúvida de que esses dispositivos precisam de uma interpretação conjunta que não pode levar a outra conclusão que não seja a de erigir o desenvolvimento sustentável (na sua dimensão humana) como um dos princípios fundamentais da Constituição Federal de 1988. WEDY, Gabriel. Desenvolvimento sustentável como direito fundamental e o princípio da dignidade da pessoa humana. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, v. 11, n. 36, p. 195-224, jan./ jun. 2017. p. 219.

⁸¹ Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Brasil. **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro, 15 set. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 12 jul. 2023.

⁸² Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Brasil. **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro, 15 set. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 12 jul. 2023.

⁸³ Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos. [...]. Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos. Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável. Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Brasil. **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro, 15 set. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 12 jul. 2023.

O que se pretende com os ODS é a implementação dessas metas, que foram delineadas como ideais para que cada governo estruture suas próprias metas nacionais, possuindo como norte o nível global de ambição. No entanto, as peculiaridades nacionais devem ser incorporadas aos processos, nas políticas e estratégias nacionais de planejamento, conforme documento da ONU⁸⁴.

As estratégias devem existir e são importantes, pois cada região possui conflitos e necessidades específicas, como menciona Miranda⁸⁵:

À escala de toda a Humanidade crescem a degradação da natureza e do meio ambiente, os movimentos de migração do Sul para o Norte, a multiplicação de conflitos regionais ou locais com ingerências ditas humanitárias (ditadas, por vezes, por objetivos estratégicos), os fundamentalismos religiosos, as tensões étnicas, os obstáculos ao interculturalismo, a erosão de valores éticos familiares e políticos, a corrupção endêmica, enfim surtos de terrorismo maciço.

Assim, o Brasil, país como muitas realidades e de grandes proporções geográficas, deve buscar no ordenamento pátrio formas de realizar uma melhor gestão sobre como efetivar os direitos, sobretudo o direito social à moradia.

Nesse viés, merece destaque a fala de Wedy⁸⁶, quando aduz acerca do Estado Socioambiental e a responsabilidade da Administração Pública frente aos direitos constitucionais:

O Estado Socioambiental de Direito precisa de recursos financeiros para a promoção da tutela do meio ambiente, do desenvolvimento econômico, do desenvolvimento humano e da governança. Direitos fundamentais garantidos pelo arcabouço constitucional do Estado possuem custos que precisam ser financiados pelo orçamento, o qual deve ser elaborado com limpidez e responsabilidade, seguindo os princípios constitucionais que regem e norteiam a administração pública.

Ainda, Sarlet e Wedy⁸⁷ traduzem a ideia da necessidade de ajustar os princípios e valores constitucionais para a concretização do Estado Democrático Social e Ecológico de Direito:

⁸⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Brasil. **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro, 15 set. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 12 jul. 2023.

⁸⁵ MIRANDA, Jorge. Os novos paradigmas do Estado Social. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 8-25, jul./dez. 2012. p. 15.

⁸⁶ WEDY, Gabriel de Jesus Tedesco. O desenvolvimento sustentável segundo o economista Jeffrey Sachs. **Consultor jurídico**, São Paulo, 10 dez. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-dez-10/ambiente-juridico-desenvolvimento-sustentavel-segundo-economista-jeffrey-sachs/>. Acesso em: 19 jun. 2023.

⁸⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; WEDY, Gabriel de Jesus Tedesco. Direitos fundamentais, hermenêutica e meio ambiente. Algumas notas sobre o direito fundamental ao desenvolvimento sustentável e a sua dimensão subjetiva e objetiva. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 10, n. 3. p.20-39, 2020. p. 28.

Nesse contexto, é possível afirmar que um Estado Democrático, Social e Ecológico de Direito, não poderá ser jamais um Estado “Mínimo” (que apenas assegura o livre jogo dos atores econômicos e do mercado), mas sim, um Estado regulador da atividade econômica, capaz de dirigi-la e ajustá-la aos valores e princípios constitucionais, objetivando o desenvolvimento humano e social de forma ambientalmente sustentável.

Nessa perspectiva, salutar trazer os ensinamentos do Ministro Reynaldo Soares da Fonseca⁸⁸, o qual explica com sabedoria o princípio da fraternidade e solidariedade social para fins de satisfação dos direitos fundamentais:

Assumido como premissa de raciocínio que a fraternidade tem condições de gerar uma contribuição específica à vida política institucional e ordinária, porquanto sua origem remonta a uma ligação universal entre seres igualmente dignos que tem por resultado um complexo sistema de solidariedade social e atenção aos necessitados, à luz da imperatividade de afirmação da ética pública. Na condição de categoria política, o ideal fraternal promete refundar a prática democrática, ao compatibilizar o relacionamento entre a igualdade (paridade) e a liberdade (diferença), em prol de uma causa única.

[...]

no bojo do universo jurídico, a fraternidade também é parâmetro normativo de correção da conduta de sujeitos de direito, ou seja, consiste em categoria jurídica relacional com aptidão para regular a vida gregária e estabilizar as expectativas sociais no tocante às condutas humanas. Ante essa razão, o ideal fraternal assume centralidade nas operações de fundamentação, legitimação, identificação, qualificação e positivação de direitos fundamentais.

Percebe-se que há a necessidade de realizar-se um acoplamento estrutural, que deve ocorrer com o intuito de perfectibilizar os objetivos de desenvolvimento sustentável. Na voz de Rocha⁸⁹:

As organizações são uma forma de acoplamento estrutural privilegiada. As organizações (Poder Judiciário, IBAMA, Agências Nacionais) são instituições produtoras de observações, descrições e tomadas de decisões que servem a vários sistemas sociais.

Sob esse ângulo, pode-se afirmar que a edição de leis é uma das medidas também para se assegurar o cumprimento dos ODS. Nesse sentido, em nosso ordenamento jurídico, podem ser citadas, além da Lei nº 6.938/81, que define a Política Nacional do Meio Ambiente, normativas mais recentes, como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10. 257, de 10 de julho de 2001) e o Código Florestal Brasileiro (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012).

⁸⁸ FONSECA, Reynaldo Soares da; FONSECA, Rafael Campos Soares da. Federalismo Fraternal: Concretização do Princípio da Fraternidade no Federalismo. In: FRÓZ SOBRINHO, José de Ribamar [et al.] (Org.). **Humanos e fraternidade**: Estudos em homenagem ao Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Volume I. São Luís: ESMAM: EDUFMA, 2021. v. 1, p. 33.

⁸⁹ ROCHA, Leonel Severo. Direito e Autopoiese. In: STRECK, Lenio; ROCHA, Leonel Severo da; TEIXEIRA, Anderson Vichineski (orgs.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**. Blumenau, SC: Dom Modesto, 2021. (Anuário do programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos, n. 17). p. 143.

O Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, dispõe diretrizes, sendo o meio ambiente sustentável destaque em mais de um dos seus incisos⁹⁰. Verifica-se que há inúmeras leis que protegem o meio ambiente. No entanto, é necessário que haja uma conexão entre as instituições e a sociedade civil. Sim, pois o cidadão, como membro do Estado Democrático de Direito, também possui o dever constitucional de zelar e de cumprir com o mandamento constitucional, não delegando somente a entes públicos esse mister⁹¹.

Salutar tratar da democracia participativa⁹², Streck e Morais⁹³ mencionam os obstáculos à concretização democrática. Nesse ponto, importante trazer essas dificuldades, que acarretam também o não exercício da cidadania, o que inviabiliza a concretização dos direitos constitucionalmente previstos.

Conseqüência desse alargamento participativo e do acúmulo de demandas experimentado, passou-se a experimentar um processo de fragilização da democracia diante da frustração constante provocada pela lentidão das respostas, sua insuficiência ou, ainda, pela ineficiência. Ou seja, à sobrecarga de demandas, viabilizada pela facilitação democrática, seguiu-se a defasagem quantitativa e/ou qualitativa das soluções propostas pelos métodos adotados para tal finalidade. Como dia Bobbio, a facilitação das demandas própria à democracia agrega-se a dificuldade das respostas, também em razão da elevação significativa de seu número, gerando, muitas vezes, frustrações sociais e desgastes para o próprio modelo seguido.

⁹⁰ “2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...]; IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; [...] XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.” BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 13 jul. 2023.

⁹¹ Cabe mencionar Bobbio: “Habermas contou a história da transformação do estado moderno mostrando a gradual emergência daquela que ele chamou de ‘a esfera privada do público’ ou, dito de outra forma, a relevância pública da esfera privada ou ainda da assim chamada opinião pública, que pretende discutir e criticar os atos do poder público e exige para isto, e não pode deixar de exigir, a publicidade dos debates, tanto dos debates propriamente políticos quanto dos judiciários.” BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 88.

⁹² A democracia participativa reclama: - participação nas decisões, sempre que possível; - controle da execução, em todas as circunstâncias; - acesso às informações, assegurado, no mínimo, a respeito de assuntos mais graves, a setores representativos da sociedade civil; tornar o indivíduo mais que um simples eleitor, fazendo-o pai eleitor, empresário eleitor, trabalhador eleitor, exercitando sua cidadania nos vários espaços de sua atividade social, não exclusivamente no âmbito do partido ou na episódica convocação dos pleitos eleitorais. PASSOS, Joaquim José Calmon de. Democracia, participação e processo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel; WATANABE, Kazuo (coord.) **Participação e Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 94.

⁹³ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. p. 119.

Bobbio⁹⁴ traz excelente reflexão no que tange à democracia:

A democracia moderna, nascida como democracia representativa em contraposição à democracia dos antigos, deveria ser caracterizada pela representação política, isto é, por uma forma de representação na qual o representante, sendo chamado a perseguir os interesses da nação, não pode estar sujeito a um mandato vinculado. O princípio sobre o qual se funda a representação política é a antítese exata do princípio sobre o qual se funda a representação dos interesses, no qual o representante, devendo perseguir os interesses particulares do representado, está sujeito a um mandato vinculado (típico do contrato de direito privado que prevê a revogação por excesso de mandato).

No entanto, o que se vê, sobretudo no Brasil, é uma democracia sem cidadãos ativos⁹⁵. Nesse sentido, Bobbio⁹⁶ traz a máxima: “cidadania ativa, direitos do cidadão”. “Com isso”, observa o jurista italiano, “a educação para a democracia surgiria no próprio exercício da prática democrática”.

Ressalta-se que o direito à cidadania⁹⁷ não está, portanto, somente relacionado ao gozo e ao exercício dos direitos políticos⁹⁸. Ou seja, o direito à cidadania vai além da cidadania ativa e passiva.

⁹⁴ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 24.

⁹⁵ A sociedade civil, com cultura democrática, precisa estar juridicamente organizada e os direitos fundamentais, nas suas dimensões objetiva e subjetiva, delineados com nitidez. As finanças públicas, pautadas pela transparência e pelo controle popular, devem estar estruturadas organizacionalmente de acordo com o texto constitucional, as leis orçamentárias e metas de boa governança. WEDY, Gabriel. Estado de direito contemporâneo: estrutura e novos desafios. *In*: STRECK, Lenio; ROCHA, Leonel Severo da; TEIXEIRA, Anderson Vichineski (orgs.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**. Blumenau, SC: Dom Modesto, 2021. (Anuário do programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos, n. 17). p. 128.

⁹⁶ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 31.

⁹⁷ a) that justice can be meaningfully attributed only to human actions and not to any state of affairs as such without reference to the question whether it has been, or could have been, deliberately brought about by somebody; b) that the rules of justice have essentially the nature of prohibitions, or, in other words, that injustice is really the primary concept and the aim of rules of just conduct is to prevent unjust action; c) that the injustice to be prevented is the infringement of the protected domain of one's fellow men, a domain which is to be ascertained by means of these rules of justice; and d) that these rules of just conduct which are in themselves negative can be developed by consistently applying to whatever such rules a society has inherited the equally negative test of universal applicability—a test which, in the last resort, is nothing less than the self-consistency of the actions which these rules allow if applied to the circumstances of the real world. GRAY, John. **Hayek on liberty**. 3thed. London: Routledge, 1998. p. 64.

⁹⁸ Alguns, como no caso de Tolstói, encontraram tudo isso no olhar de pessoas simples, intocadas pela civilização; como Rousseau, ele queria acreditar que o universo moral dos plebeus não era distinto daquele das crianças, livres das distorções convencionais e institucionais da civilização, que se originaram dos vícios humanos [...] Todos eles acreditavam que a essência do ser humano era poder escolher como viver; sociedades poderiam ser transformadas sob a luz de verdadeiros ideais graças a uma boa dose de fervor e de dedicação. ISIAH, Berlin. **Uma mensagem para o Século XXI**. Tradução André Bezamat. Belo Horizonte: Editora ÁYINÉ, 2016. p. 9.

Isso porque, conforme explica Silva⁹⁹, a cidadania assume uma nova dimensão:

Surge, porém, uma nova dimensão da cidadania que decorre da ideia de Constituição dirigente, que não é apenas um repositório de programas vagos a serem cumpridos, mas constitui um sistema de previsão de direitos sociais, mais ou menos, eficazes, em torno dos quais é que se vem construindo a nova ideia de cidadania. E essa nova ideia de cidadania se constrói, pois, sob o influxo do progressivo enriquecimento dos direitos fundamentais do homem. A Constituição de 1988, que assume as feições de uma constituição dirigente, incorporou essa nova dimensão da cidadania, quando, no seu art. 1º, inciso II, a indica como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito em que é constituída a República Federativa do Brasil.

Ainda acerca da ampliação da cidadania, o autor pondera que:

Cidadania está aqui num sentido mais amplo do que o de titular de direitos políticos. Qualifica os participantes da vida do Estado, o reconhecimento dos indivíduos como pessoa integrada na sociedade estatal (art. 52, LXXVII). Significa aí, também, que o funcionamento do Estado estará submetido à vontade popular. E aí o termo vincula-se com o conceito de soberania popular (parágrafo único do art. 12), com os direitos políticos (art. 14) e com o conceito de dignidade da pessoa humana (art. 12, 111), com os objetivos da educação (art. 205), como base e meta essenciais do regime democrático. A cidadania, assim considerada, consiste na consciência de pertinência à sociedade estatal como titular dos direitos fundamentais, da dignidade como pessoa humana, da integração participativa no processo do poder com a igual consciência de que essa situação subjetiva envolve também deveres de respeito à dignidade do outro, de contribuir para o aperfeiçoamento de todos. Essa cidadania é que requer providências estatais no sentido da satisfação de todos os direitos fundamentais em igualdade de condições¹⁰⁰.

Outrossim, importante destacar que a democracia, conforme apontado por Silva¹⁰¹, “é a realização de valores (igualdade, liberdade e dignidade da pessoa) de convivência humana, é conceito mais abrangente do que o Estado de Direito, que surgiu como expressão da democracia liberal”.

⁹⁹ SILVA, José Afonso da. Acesso à Justiça e Cidadania. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 216, p. 9-23, abr./jun. 1999. p. 10.

¹⁰⁰ SILVA, José Afonso da. Acesso à Justiça e Cidadania. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 216, p. 9-23, abr./jun. 1999. p. 10.

¹⁰¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p.116.

Nessa toada, verifica-se que, pela democracia, o cidadão exerce seu direito à cidadania, tornando-se mais ativo no processo democrático¹⁰². É essa condição que ensejará o acesso à justiça e, conseqüentemente, o acesso aos direitos sociais conquistados¹⁰³.

Assim, outra questão importante a ser mencionada é sobre os impactos econômicos e financeiros que advêm da busca pela efetivação dos direitos sociais:

A transparência dos procedimentos legislativos, a eficácia da Administração, o célere funcionamento das instituições judiciárias, a real responsabilidade do Estado e dos seus agentes – política, financeira, civil e criminal e a contenção das pulsões corporativistas mostram-se indispensáveis para a cabal efetivação

¹⁰² Conforme Bobbio: “O que acontece agora é que o processo de democratização, ou seja, o processo de expansão do poder ascendente, está se estendendo da esfera das relações políticas, das relações nas quais o indivíduo é considerado em seu papel de cidadão, para a esfera das relações sociais, onde o indivíduo é considerado na variedade de seus status e de seus papéis específicos, por exemplo de pai e de filho, de cônjuge, de empresário e de trabalhador, de professor e de estudante e até mesmo de pai de estudante, de médico e de doente, de oficial e de soldado, de administrador e de administrado, de produtor e de consumidor, de gestor de serviços públicos e de usuário, etc. Com uma expressão sintética pode-se dizer que, se hoje se pode falar de processo de democratização, ele consiste não tanto, como erroneamente muitas vezes se diz, na passagem da democracia representativa para a democracia direta quanto na passagem da democracia política em sentido estrito para a democracia social, ou melhor, consiste na extensão do poder ascendente, que até agora havia ocupado quase exclusivamente o campo da grande sociedade política (e das pequenas, minúsculas, em geral politicamente irrelevantes associações voluntárias), para o campo da sociedade civil nas suas várias articulações, da escola à fábrica: falo de escola e de fábrica para indicar emblematicamente os lugares em que se desenvolve a maior parte da vida da maior parte dos membros de uma sociedade moderna, deixando intencionalmente de lado a igreja ou as igrejas, pois este é um problema que diz respeito à sociedade religiosa, que não é nem a sociedade política nem a sociedade civil mas que, de qualquer forma, está igualmente abalada pelo impacto dos mesmos problemas. Em outras palavras, podemos dizer que o que acontece hoje quanto ao desenvolvimento da democracia não pode ser interpretado como a afirmação de um novo tipo de democracia, mas deve ser entendido como a ocupação, pelas formas ainda tradicionais de democracia, como é a democracia representativa, de novos espaços, isto é, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático.” BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 54.

¹⁰³ “[...] outras transformações científicas, políticas e sociais, com reflexos no Direito, vistas dos seguintes ângulos:[...] b) da democracia meramente formal para a democracia substancial, esta, a democracia econômica, cultural e social; c) do princípio da igualdade formal para o da igualdade material, que pressupõe a disponibilidade, em igualdade de condições (ou, no mínimo, diminuição das desigualdades), dos meios materiais necessários - a começar pelo mínimo existencial -, ao exercício das liberdades; d) da primeira para as demais dimensões dos direitos fundamentais, ou seja, da concepção de direitos à abstenção do Estado (direitos de defesa) para a de direitos a prestações positivas, democraticamente realizadas; e) dos estágios em que a pessoa foi considerada objeto, passando pela condição de sujeito, até chegar à cidadania (democracia), tida como direito fundamental de quarta dimensão; f) do desenvolvimento histórico da administração pública, em seus modelos patrimonialista, burocrático e sistêmico (gerencial, na linguagem do neoliberalismo), o último a colocar em lugar privilegiado o cidadão-usuário dos serviços públicos; g) do controle judicial da administração pública, que não mais se circunscreve ao controle formal de legalidade, mas parte para o controle meritório até mesmo das políticas públicas, incluídas as políticas relativas aos serviços públicos. Não é casual que, para o neoliberalismo, o maior abuso que se pode cometer com a definição de democracia é tomar, no lugar do procedimento (democracia formal), o conteúdo substancial que se preveja com o fim da ação política (democracia substancial). A ideia defendida neste artigo está, assim, em sintonia com a evolução do Estado liberal, em que predominam os valores formais (Estado formal de Direito), para o Estado democrático-social (Estado material de Direito) - o Estado da justiça formal e substancial.” MOREIRA, João Batista Gomes. Serviço Público: Sobreprincípio da Solidariedade (Fraternidade) e Direitos Fundamentais. In: FRÓZ SOBRINHO, José de Ribamar [et al.] (Org.). **Direitos humanos e fraternidade**: Estudos em homenagem ao Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. São Luís: ESMAM: EDUFMA, 2021. v. 2, p. 293.

dos direitos sociais. Todavia, são os condicionalismos económicos e económico-financeiros os que mais avultam e o Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais liga a progressiva efetivação dos direitos aos recursos disponíveis – ao “máximo de recursos disponíveis” (art. 2.º, n.º 1)¹⁰⁴.

E, é nesse ponto que o Estado, a partir das administrações públicas, alega o princípio da reserva do possível¹⁰⁵. No entanto, não se pode olvidar que, no que tange aos direitos fundamentais, vigora a análise do princípio da proibição ao retrocesso, muito bem analisado pelo doutrinador português Miranda¹⁰⁶:

O acórdão n.º 39/84 (sobre o serviço nacional de saúde) orientou-se perentoriamente na linha do princípio da proibição do retrocesso social: “Em grande medida, os direitos sociais traduzem-se para o Estado em obrigação de fazer, sobretudo de criar certas instituições públicas. Enquanto elas não forem criadas, a Constituição só pode fundamentar exigências para que se criem; mas após terem sido criadas, a Constituição passa a proteger a sua existência, como se já existissem à data da Constituição. As tarefas constitucionais impostas ao Estado em sede de direitos fundamentais no sentido de criar certas instituições ou serviços não o obrigam apenas a criá-los, obrigam-no também a não aboli-los uma vez criados. “Quer isto dizer que a partir do momento em que o Estado cumpre (total ou parcialmente) as tarefas constitucionalmente impostas para realizar um direito social, o respeito constitucional deste deixam de consistir (ou deixa de consistir apenas) numa obrigação positiva, para se transformar (ou passar também a ser) numa obrigação negativa. O Estado, que estava obrigado a atuar para dar satisfação ao direito social, passa a estar obrigado a abster-se de atentar contra a realização dada ao direito social”.

O princípio da vedação ao retrocesso¹⁰⁷, denominado também de efeito *cliquet*, consiste em um limite material implícito, de forma que os direitos fundamentais sociais já constitucionalmente assegurados e que alcançaram um grau de densidade normativa adequado não poderão ser suprimidos por ato normativo posterior, a não ser que se tenha prestações alternativas para os direitos em questão¹⁰⁸.

¹⁰⁴ MIRANDA, Jorge. Os novos paradigmas do Estado Social. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 8-25, jul./dez. 2012. p. 21.

¹⁰⁵ A reserva do possível pode ser compreendida como uma limitação fática e jurídica oponível, ainda que de forma relativa, à realização dos direitos fundamentais, sobretudo, os de cunho prestacional. A expressão foi difundida a partir da decisão emblemática proferida pelo Tribunal Constitucional Federal da Alemanha em 1972, quando se discutiu o direito de acesso gratuito ao ensino superior, cujo número de vagas era menor que o de candidatos (Caso *numerus clausus*). Este limite deve ser analisado sob uma tríplice dimensão, que engloba: a) efetiva disponibilidade fática dos recursos; b) disponibilidade jurídica sobre os recursos necessários; e, c) razoabilidade da prestação. SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. **Revista de Doutrina da 4ª Região** [online], Porto Alegre, n. 24, jul. 2008.

¹⁰⁶ MIRANDA, Jorge. Os novos paradigmas do Estado Social. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 8-25, jul./dez. 2012. p. 21.

¹⁰⁷ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

¹⁰⁸ Possui conteúdo negativo e positivo. O negativo refere-se à imposição ao legislador de, ao elaborar os atos normativos, respeitar a não supressão ou a não redução do grau de densidade normativa que os direitos fundamentais sociais já tenham alcançado por meio da normatividade constitucional e infraconstitucional,

Quando se fala em direitos sociais deve haver a conjugação desses direitos à economia. Afinal, “Não há dúvida de que os Direitos Econômico e Social, acolhidos no sistema jurídico pelo processo legislativo, possuem a característica formal de normas jurídicas. No entanto, a discussão doutrinária que se segue é a indagação se tais normas, realmente, atribuem os direitos subjetivos e são capazes de garantir perspectivas de comportamento”¹⁰⁹.

Continua Silva¹¹⁰ sobre os direitos econômicos e sociais, bem como sobre a prestação dos bens essenciais ao ser humano:

Tais perspectivas de comportamento, no caso dos Direitos Econômicos e Sociais, dizem respeito à vinculação do Estado à proteção e prestação material de bens essenciais à manutenção da dignidade humana acolhidos pelo texto constitucional, como o direito à moradia, à educação, à saúde, ao trabalho, entre outros.

Em relação ao princípio da reserva do possível, com maestria, Sarlet¹¹¹ apresenta que essa argumentação não pode ser utilizada sob o pretexto de não se efetivar os direitos sociais:

[...] o que se verifica, em muitos casos, é uma inversão hierárquica tanto em termos jurídicos normativos quanto em termos axiológicos, quando se pretende bloquear qualquer possibilidade de intervenção nesse plano, a ponto de se privilegiar a legislação orçamentária em detrimento de imposições e prioridades constitucionais e, o que é mais grave, de caráter jus fundamental, tudo a demonstrar – como bem recorda Eros Grau – que a assim designada reserva do possível, ‘não pode ser reduzida a limite posto pelo orçamento’, até porque, se fosse assim, um direito social sob ‘reserva dos cofres cheios’ equivaleria, na prática – como diz José Joaquim Gomes Canotilho – a nenhuma vinculação jurídica’. Importa, portanto, que se tenha sempre em mente, que quem ‘governa’ – pelo menos num Estado Democrático (e sempre constitucional) de Direito - é a Constituição, de tal sorte que aos poderes constituídos impõe-se o dever de fidelidade às opções do constituinte, pelo menos no que diz com seus elementos essenciais, que sempre serão limites (entre excesso e insuficiência!) da liberdade de conformação do legislador e da discricionariedade (sempre vinculada) do administrador e dos órgãos jurisdicionais.

salvo se forem desenvolvidas prestações alternativas para de forma supletiva resguardarem direitos sociais já consolidados. Ao passo que o conteúdo positivo encontra-se no dever dos Poderes Públicos de implementação dos direitos sociais através de efetiva concretização dos direitos fundamentais sociais, para a constante redução das desigualdades fático-sociais. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

¹⁰⁹ SILVA, Rogério Florêncio da. **Os direitos econômicos e sociais: a relação da eficácia do direito à moradia e o acesso à justiça**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 32. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-12022014-155807/pt-br.php>. Acesso em: 13 jul. 2023.

¹¹⁰ SILVA, Rogério Florêncio da. **Os direitos econômicos e sociais: a relação da eficácia do direito à moradia e o acesso à justiça**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 32. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-12022014-155807/pt-br.php>. Acesso em: 13 jul. 2023.

¹¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 380-381.

Assim, ao falar em garantias, sobretudo, o direito social¹¹² à moradia, observa-se que o Estado não possui as condições necessárias em muitas circunstâncias. Ou seja, faltam, recursos financeiros para albergar todos os direitos. Portanto, o que se busca alcançar com os mecanismos extrajudiciais, como a regularização fundiária, é justamente integrar o cidadão ao Estado, assegurando a moradia. E, em contrapartida, o Estado também pode cobrar as obrigações e deveres deste cidadão, revertendo, em seu benefício, a partir do pagamento de tributos, as condições necessárias para o financiamento de demais direitos sociais de traço prestacional. Ou seja, contribui-se para o Estado ter recursos para a implementação de outras políticas públicas, efetivando os demais direitos sociais constitucionalmente previstos, como lazer, educação, saúde, entre outros.

Nessa linha, a inclusão do direito social à moradia no rol de direitos fundamentais está em sintonia com o mínimo existencial¹¹³ digno, decorrente da dignidade humana, conforme a Constituição Cidadã e com as normas internacionais de proteção dos direitos humanos¹¹⁴.

¹¹² Miranda assevera que “Voltando ao núcleo ineliminável de toda esta problemática – os direitos sociais. Sobre eles importa frisar, necessariamente em breve síntese: 1º) Como os direitos de liberdade, os direitos sociais fundam-se na dignidade da pessoa humana (art. 1º da Declaração Universal, art. 1º da Constituição portuguesa, art. 1º-III da Constituição brasileira). 2º) Os direitos sociais são direitos universais, são direitos de todos os membros de comunidade política; não são só direitos das classes trabalhadoras (como terão sido 12 no início e como pretende o pensamento marxista), nem tão pouco direitos dos pobres ou dos carentes (como seriam numa linha neoliberal de um Estado mínimo) e, como de certo modo sugere [...]. 3º) São direitos universais, ainda que alguns atribuídos em razão de categoria de pessoas (as crianças, os jovens, as pessoas portadoras de deficiência, os idosos) ou em razão de situações especiais (as grávidas, os privados de família normal, os toxicodependentes, os deslocados) – porquanto todos que pertençam a essas categorias ou se achem nessas situações deles devem beneficiar. 4º) São direitos universais, sem que isto implique necessária gratuidade universal das prestações; longe disso, gratuidade universal não tem cabimento senão quanto a prestações correspondentes a bens jurídicos essenciais e universais. 5º) São direitos universais, embora muito dificilmente seja possível efetivar todos, simultaneamente, com toda a mesma intensidade. 6º) São direitos universais, no presente e possuem outrossim uma dimensão transgeracional e de futuro (para recorrer ao título do livro de JUAREZ FREITAS – Sustentabilidade – Direito ao Futuro, Belo Horizonte, 2011) direitos através dos quais se manifesta a solidariedade entre gerações a que também aludem tanto a Constituição brasileira (art. 223º) quanto a portuguesa (art. 66º). 7º) Apesar de não constarem dos elencos dos arts. 288º da Constituição portuguesa e 60º, § 4º da Constituição brasileira, os direitos sociais devem considerar-se, à luz dos respetivos sistemas, limites materiais de revisão constitucional, cláusulas pétreas.” MIRANDA, Jorge. Os novos paradigmas do Estado Social. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 8-25, jul./dez. 2012. p. 19.

¹¹³ “A noção de um mínimo existencial na seara dos direitos sociais revela a íntima correlação entre os conceitos de dignidade da pessoa humana e de justiça social, de tal sorte que, se por um lado, a dignidade serve de fundamento e justificação para as exigências essenciais em matéria de justiça social, por outro se percebe que apenas mediante uma ordem institucional guiada por princípios da justiça social o respeito e a proteção da dignidade da pessoa humana poderão alcançar realização prática.” SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. p. 138.

¹¹⁴ Nessa mesma perspectiva, segue entendimento jurisprudencial do Tribunal de Justiça Gaúcho. APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. PLEITO DE DEMOLIÇÃO. DESCABIMENTO. MORADIA. OBSERVÂNCIA DO JUÍZO DE PROPORCIONALIDADE. VALOR DA INDENIZAÇÃO MANTIDO. 1. A CF dispõe no art. 225 que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. 2. O direito de

Diante do todo argumentado, vislumbra-se a nova acepção de Estado e a possível concretização dos direitos por meio de uma democracia ativa¹¹⁵, com debates públicos, inserindo mecanismos alternativos com diálogos interinstitucionais, bem como a perspectiva do Poder Judiciário frente aos processos estruturantes na composição dos conflitos e o acesso à moradia. Intui-se que, assim, são beneficiados os Poderes e o cidadão, sendo uma via de mão-dupla: o acesso à justiça, formalizando os direitos, por um lado e, de outro, a criação de obrigações para o cidadão, que irá responder e possuir responsabilidades contributivas com o Estado que, conseqüentemente, terá possibilidades de criar políticas públicas em favor do cidadão emancipado.

Assim, Amartya Sen¹¹⁶ aborda que “identidade pode ser uma fonte de riqueza e de acolhimento, como também de violência e terror” [... e] “miniaturização dos seres humanos, quando é negado o reconhecimento da pluralidade de identidades humanas [...]”¹¹⁷.

Por fim, feitas as análises sobre os modelos de Estados, finalizando com o Estado Socioambiental e as várias perspectivas sobre um novo olhar da democracia, cidadania e de que

propriedade não é absoluto, podendo sofrer limitações, dentre elas, a proibição de construir em área de preservação permanente. 3. Necessidade de compreender a questão ambiental por meio do Estado de Direito Socioambiental, no qual se busca proteger o meio ambiente, mas sem descuidar o aspecto social, aplicando a dignidade da pessoa humana. 4. A ideia de sustentabilidade conjuga a proteção do meio ambiente com a solidariedade econômica e social para alcançar o ideal de igualdade substancial entre os cidadãos, mediante o controle do uso racional do patrimônio natural. 5. Aplicação da legislação ambiental com o conceito jurídico de justiça ambiental e a proporcionalidade, compreendida a partir das circunstâncias do caso concreto. 6. Na hipótese em julgamento é plenamente possível a aplicação das diretrizes da proporcionalidade, pois a prova pericial, em especial, observado o contexto no qual se encontra a pequena casa construída, considerou mínimo o impacto ambiental, ressaltando expressamente que a “fossa séptica instalada hoje diminui em grande parte, se não totalmente, esses eventuais danos” e que em relação à vegetação não houve “nenhum tipo de corte para a construção da casa”, admitindo a possibilidade concreta de medidas de compensação, nos termos do referido no laudo pericial (realização de “um projeto de reflorestamento na margem do riacho, abrangendo os diversos lotes, até a ERS 129, para evitar novas construções”). 7. Situação na qual o imóvel é utilizado para fins de moradia de um funcionário do réu e de sua família, o que, no caso concreto, torna crível a adoção de um juízo de proporcionalidade com maior prevalência à defesa do direito de moradia, o que enseja a manutenção do juízo de improcedência do pedido de demolição. 8. Mantida a indenização fixada pela sentença em R\$ 3.000,00. APELO DESPROVIDO. (RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Apelação Cível**, Nº 70085163376, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leonel Pires Ohlweiler, Julgado em: 20-04-2022. Disponível em https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em 14 jan. 2024).

¹¹⁵ Por outro lado, o processo, como técnica de formulação e realização do direito, está fortemente comprometido com a carga ideológica, política e tem as implicações econômicas que se identificam no ordenamento jurídico a que instrumentalmente ele vincula. [...]. Evidenciada a ineliminável correlação entre o político, o econômico e o jurídico, cabe, agora, direcionar nossa atenção para o problema político, ou mais precisamente, para o problema da democracia. PASSOS, Joaquim José Calmon de. Democracia, participação e processo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel; WATANABE, Kazuo (coord.) **Participação e Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 87.

¹¹⁶ SEN, Amartya. **Identity and violence: the illusion of destiny**. New York, London: W. W. Norton & Company, 2006. p. 4.

¹¹⁷ SEN, Amartya. **Identity and violence: the illusion of destiny**. New York, London: W. W. Norton & Company, 2006. p. XIII-XIV.

como isso tem conexão com as políticas públicas¹¹⁸, sobretudo a regularização fundiária, passamos ao próximo capítulo. Nele, observaremos o direito fundamental social à moradia, perpassando pela evolução histórica dos direitos fundamentais até encontrar o direito à moradia constitucionalmente previsto na Constituição Federal.

¹¹⁸ Nessa temática de democracia e cidadania no Estado Democrático de Direito, em que um dos pilares é a igualdade, importante ressaltar frase célebre de Rousseau, “ninguém deve ser tão rico que possa comprar o outro e nem tão pobre que seja obrigado a se vender”. ROUSSEAU, Jean- Jaques. **Do contrato social**. São Paulo: Editora Folha de São Paulo, 2010. (Coleção Livros que Mudaram Mundo, v. 2). p. 97.

3 DIREITOS FUNDAMENTAIS

Diante do explanado anteriormente, considerando a premissa de que no Estado Democrático de Direito e no Estado Socioambiental ainda há questões preocupantes no sentido da problemática acerca da efetiva concretização dos direitos fundamentais¹¹⁹, importante traçar parâmetros acerca desses direitos, os quais serão analisados inicialmente de forma global para, após, aprofundar de maneira profícua no que tange ao tema debatido na presente pesquisa, qual seja, o direito constitucional social ao acesso à moradia.

3.1 A evolução dos Direitos Fundamentais

No ponto, cumpre destacar citação de Limberger¹²⁰, que realiza uma crítica ao Estado Democrático de Direito, asseverando que em que pese seja esse o modelo de Estado que tem como escopo os direitos fundamentais, não ocorre a sua concretização de forma universal:

Mais de duas décadas de constitucionalismo democrático brasileiro demonstram esta busca de efetividade dos direitos fundamentais sociais. Deste modo, a crise do direito administrativo é uma mutação para adequar-se às transformações e mudanças sociais vividas no início do século XXI. É necessário voltar-se à pauta dos direitos fundamentais, que até hoje não foram efetivados de maneira universal [...].

Assim, o Estado Democrático de Direito reclama a implementação dos direitos fundamentais, por meio das políticas públicas. Deste modo, a atividade administrativa no terceiro milênio deve ser pautada dentro dos balizadores que compõem o Estado Democrático de Direito: os direitos do homem e a democracia substantiva.

Para essa abordagem do direito fundamental social ao acesso à moradia será necessário o estudo da evolução dos direitos fundamentais, pois nesse encadeamento de ideias pode-se vislumbrar, após, o cerne deste trabalho.

¹¹⁹ Direitos fundamentais são o conjunto de estados, situações, relações e/ou posições jurídicas de vantagem, concernentes às pessoas naturais e jurídicas, dotadas de fundamentalidade material (circunstância de conterem decisões fundamentais sobre a estrutura do Estado e da sociedade, de modo especial, porém, no que diz com a posição ocupada nestes pela pessoa humana) que, do ponto de vista do Direito Constitucional positivo [fundamentalidade formal], foram, expressa ou implicitamente, integradas à Constituição e retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos, bem como todas as posições jurídicas que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparadas, tendo, ou não, assento na Constituição formal. SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

¹²⁰ LIMBERGER, Têmis. Revisitando o dogma da discricionariedade administrativa: a tensão instaurada entre os poderes para efetivação das políticas públicas de saúde no Brasil. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; GUIMARÃES FILHO, Gilberto; SIMÕES, Sandro Alex de Souza (orgs.). **Supremacia constitucional e políticas públicas: discutindo a discricionariedade administrativa na efetivação de direitos fundamentais**. Porto Alegre: Editora Fi, 2016. p. 184, 160.

Partindo-se da premissa de que os direitos fundamentais¹²¹ são inerentes ao ser humano e de que devem ser resguardados, desde muito tempo, há a preocupação com a sua proteção. Barroso¹²² explica a evolução dos direitos fundamentais desde a queda da Bastilha, em 1789, passando pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão no mesmo ano, a qual consagrou um novo pensamento firmado e com o reconhecimento dos direitos fundamentais do ser humano:

A Revolução Francesa, cuja deflagração é simbolizada pela queda da Bastilha, em 1789, foi um processo mais profundo, radical e tormentoso de transformação política e social. E, na visão de superfície, menos bem-sucedido, pela instabilidade, violência e circularidade dos acontecimentos. A verdade, contudo, é que foi a Revolução francesa - e não a americana ou a inglesa - que se tornou o grande divisor histórico, o marco do advento do Estado liberal. Foi a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, com seu caráter universal, que divulgou a nova ideologia, fundada na Constituição na separação de Poderes e nos direitos individuais. Em 1791 foi promulgada a primeira Constituição francesa. No plano das idéias e da filosofia, o constitucionalismo moderno é produto do iluminismo e do jusnaturalismo racionalista que o acompanhou, com o triunfo dos valores humanistas e da crença no poder da razão. Nesse ambiente, modifica-se a qualidade da relação entre o indivíduo e o poder, com o reconhecimento de direitos fundamentais inerentes à condição humana, cuja existência e validade independem de outorga por parte do Estado. No plano político, notadamente na Europa continental, a Constituição consagrou a vitória dos ideais burgueses sobre o absolutismo e a aristocracia. Foi, de certa forma, a certidão do casamento, de paixão e conveniência, entre o poder econômico - que já havia sido conquistado pela burguesia - e o poder político.

Outrossim, Sarlet¹²³ sustenta que o primeiro documento para aqueles que dedicam esforços ao estudo da evolução dos direitos humanos surgiu “na Inglaterra da Idade Média, mais especificamente no século XIII”. Trata-se da *Magna Charta Libertatum*, pacto firmado em 1215 pelo Rei João Sem-Terra, os bispos e os barões ingleses.

Sobre o assunto, cabe mencionar que a referência à Magna Carta como primeiro marco histórico dos direitos fundamentais é contestado doutrinariamente, pois direitos nela previstos não eram universais, sendo que a titularidade remontava, apenas, a algumas nobres classes

¹²¹ O dever de observância é próprio de todos os direitos fundamentais como direitos de resistência contra intervenções estatais: o Estado observará a liberdade ou o direito individual, na medida em que omitir quaisquer ações que inflijam às pessoas, seus titulares universais, afetações de sua respectiva dignidade humana. MARTINS, Leonardo. **Tribunal Constitucional Federal Alemão: Dignidade humana, livre desenvolvimento da personalidade, direito fundamental à vida e à integridade física, igualdade**. São Paulo: Konrad Adenauer, 2016. (Decisões anotadas sobre direitos fundamentais, v. 1). p. 35.

¹²² BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 96.

¹²³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 41.

sociais; portanto, não poderiam ser qualificados como direitos fundamentais¹²⁴. Contudo, tais indagações não serão abordadas nesse estudo, uma vez que haveria uma digressão ao debate em análise.

Para além disso, portanto, contemporaneamente e no Brasil, foi a Constituição Federal de 1988 que promoveu a consagração dos direitos humanos, alçando-os à categoria de direitos fundamentais. Nesse ponto, Sarlet¹²⁵ considera que, com a Constituição de 1988, pela primeira vez na história do direito constitucional pátrio, os direitos fundamentais receberam o devido e merecido reconhecimento, ganhando o *status* de direitos fundamentais constitucionais. Ao referir o processo de elaboração da Constituição de 1988, o autor ressalta que:

[...] sua umbilical vinculação com a formatação do catálogo dos direitos fundamentais na nova ordem constitucional, à circunstância de que esta foi resultado de um amplo processo de discussão oportunizado com a redemocratização do País após mais de vinte anos de ditadura militar¹²⁶.

Na mesma linha de raciocínio, Siqueira Junior¹²⁷ refere que “A Constituição Federal de 1988 configura-se como marco jurídico, social e político da transição democrática e institucional, concedendo ênfase aos direitos humanos”. Segundo o autor, a Constituição vigente, de forma inédita, inseriu a proteção dos direitos humanos no ordenamento pátrio, “constituindo-se a Carta Política mais avançada em matéria de direitos fundamentais na história constitucional do país”¹²⁸.

O catálogo de direitos e garantias fundamentais previsto no Texto Constitucional de 1988 (Título II) coloca o ordenamento jurídico brasileiro em sintonia com a Declaração Universal de

¹²⁴ Duas são as razões principais: (1) documentos como a *Magna Carta*, de 1215, o *Petition of Rights*, de 1629 e, especialmente, o *Bill of Rights*, de 1689, eram ou são declarações destinadas a garantir privilégios e prerrogativas a uma classe - a nobreza, como mostra o exemplo da *Magna Carta* - ou, no caso do *Bill of Rights* de 1689, de um órgão, o Parlamento. A eventual presença, nessas declarações, de alguns direitos mais amplos - como o direito de petição - não altera essa característica principal: elas não eram declarações de direito no sentido atual do termo; (2) as declarações de direitos, em seu sentido atual, pressupõem a vinculação de todos os poderes estatais - incluindo o poder legislativo - a suas disposições, o que não ocorria na Inglaterra até o advento do *Human Rights Act* de 1998. SILVA, Virgílio Afonso da. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 6, p. 541-558, 2003. p. 544.

¹²⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 18.

¹²⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 75.

¹²⁷ SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton. **Direito processual constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 179.

¹²⁸ SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton. **Direito processual constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 179.

1948, assim como com os principais pactos internacionais sobre Direitos Humanos, uma vez que contempla direitos fundamentais das diversas dimensões¹²⁹.

Complementando, Siqueira Junior¹³⁰ ressalta que a ênfase aos direitos humanos pode ser verificada na leitura do Título I da Constituição de 1988, que trata “Dos Princípios Fundamentais”, quando o legislador expressa taxativamente que “A República Federativa do Brasil tem como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF)”. Segundo o autor, o reconhecimento dos direitos fundamentais é pressuposto para o exercício da liberdade, pois “Os direitos fundamentais são essenciais no Estado Democrático na medida em que são inerentes às liberdades, formando a base de um Estado de Direito”¹³¹.

A par do exposto, embora se vislumbre que, ao longo do tempo, o estudo dos direitos fundamentais permaneça continuamente aprofundado pelos juristas, para a efetivação deles surge a problemática de como atendê-los da melhor forma possível. Afinal, na esteira da sempre presente máxima de Ferdinand Lassalle, os direitos fundamentais devem transcender “uma mera folha de papel” e cumprir a sua função. Para isso não basta que sejam somente uma promessa, é necessário que se tornem concretos, efetivos e eficazes.

Barroso¹³² contempla a respeito explicando que é necessário a retomada de conjuntura política, econômica e social para a efetiva concretização dos direitos sociais no Brasil:

O sociologismo constitucional ou o conceito sociológico de Constituição é associado ao alemão Ferdinand Lassalle. De acordo com sua formulação, a Constituição de um país é, em essência, a soma dos fatores reais do poder que regem a sociedade. Em outras palavras, o conjunto de forças políticas, econômicas e sociais, atuando dialeticamente, estabelece uma realidade, um sistema de poder: esta é a Constituição real, efetiva do Estado. A Constituição jurídica, mera "folha de papel", limita-se a converter esses fatores reais do poder em instituições jurídicas, em Direito.

Nessa mesma toada, Bercovici¹³³ sustenta a ideia de que a eficácia da norma não se restringe ao ordenamento jurídico, mas deve ir além, também na eficácia social do produto daquela norma na vida em sociedade, ou seja, para que de fato ocorra a modificação no mundo fenomênico do cidadão:

¹²⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 68.

¹³⁰ SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton. **Direito processual constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 179.

¹³¹ SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton. **Direito processual constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 179.

¹³² BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 98.

¹³³ BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 36, n. 142, p. 35-51, 1999. p. 39.

A eficácia pode ser compreendida tanto no sentido jurídico quanto no social. No primeiro caso, diz respeito à possibilidade jurídica de aplicação da norma, ou seja, é a qualidade de produzir, mais ou menos, efeitos jurídicos ao regular situações ou comportamentos. No segundo, trata-se da conformidade das condutas à norma, isto é, se ela foi realmente observada. A eficácia da lei, para Marcelo Neves, abrange situações das mais variadas (observância, execução, aplicação e uso do direito), podendo ser compreendida genericamente como concretização normativa. Para ele, esse processo sofre bloqueios sempre que o conteúdo do texto legal positivado for rejeitado, desconsiderado ou desconhecido nas diversas interações da sociedade. Detentoras de eficácia jurídica, as normas programáticas têm, assim, possibilidade de ter alcançados os seus objetivos, ou seja, possuem perspectiva de efetividade, ou nas palavras de Cármen Lúcia Antunes Rocha: “Os efeitos da norma constitucional, contudo, são sempre plenos, vale dizer, o que nela se contém e se constituiu é efetivável”. Já a efetividade, ou eficácia social, refere-se à implementação do programa finalístico que orientou a atividade legislativa. A norma só será efetiva quando seu objetivo for alcançado por força de sua eficácia (observância, aplicação, execução, uso), ou seja, quando ocorrer a concretização do comando normativo no mundo real.

Feita uma breve abordagem acerca da evolução dos direitos fundamentais, passa-se a análise dos direitos fundamentais que dão ensejo ao presente trabalho, quais sejam, o direito fundamental à cidadania, o direito ao acesso à justiça e o direito à moradia.

3.2 Direito fundamental à cidadania e ao acesso à justiça

A cidadania está insculpida na Constituição Federal de 1988 em seu Título I – Dos Princípios Fundamentais, no artigo 1º, II, como fundamento do Estado Democrático de Direito. A saber: “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]; II - a cidadania”¹³⁴. Portanto, a cidadania foi eleita pelo constituinte de 1988 como um fundamento a ser seguido pela República Federativa do Brasil em um Estado Democrático de Direito.

Assim, conceituando a cidadania, pode-se considerá-la como a “condição de pessoa que, como membro de um Estado, se acha no gozo de direitos que lhe permitem participar da vida política”¹³⁵. Entende-se que o Estado brasileiro, ao incluir a cidadania no rol de seus fundamentos constitucionais, tem por obrigação garantir a todos os cidadãos a possibilidade de exercitar os seus direitos.

¹³⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

¹³⁵ TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 118.

Com efeito, Siqueira Jr.¹³⁶ aduz que “a pessoa que se acha no gozo de direitos que lhe permitem participar da vida política, inclusive de votar e ser votado, participa direta ou indiretamente dos destinos de sua nação. Essa é a base da democracia”.

No entanto, atualmente, o *status* relacionado a esse mesmo conceito assume novo viés, exigindo postura ativa e progressista do cidadão¹³⁷. E é em decorrência dessa amplitude da cidadania que há o engajamento não apenas com a participação no processo de poder, mas introduz ao poder público a necessidade de realizar uma série de exigências, que são concretizadas por meio de políticas públicas do Estado¹³⁸.

Assim, pela democracia é que o cidadão consegue exercer o seu direito à cidadania, tornando-se um indivíduo mais ativo no processo democrático, influenciando no agendamento e na formulação de políticas públicas, a partir do debate e com a construção em conjunto com os órgãos responsáveis. Assim é, pelo menos, que ele procura assegurar os seus direitos constitucionais fundamentais, inclusive o acesso à justiça.

É justamente nesse viés que a Constituição Federal de 1988 dispõe em seu Título II, os direitos e garantias fundamentais, notadamente no art. 5º, XXXV, do qual se depreende o direito de acesso à justiça¹³⁹. No ponto, importa frisar a ponderação de Cappelletti¹⁴⁰, quando ressalta que “O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental mais básico dos direitos humanos de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar direitos”.

Nessa linha de raciocínio, vislumbra-se o direito à cidadania sendo efetivado com o acesso à jurisdição, portanto, uma garantia constitucional, a qual abrange todos os direitos fundamentais e não apenas os direitos políticos. Com efeito, há interligação direta do acesso à jurisdição como garantia de todos os direitos fundamentais.

¹³⁶ SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton. **Direito processual constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 143.

¹³⁷ E essa nova ideia de cidadania se constrói, pois, sob o influxo do progressivo enriquecimento dos direitos fundamentais do homem. SILVA, José Afonso da. Acesso à Justiça e Cidadania. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 216, p. 9-23, abr./jun. 1999. p. 10.

¹³⁸ Essa cidadania é que requer providências estatais no sentido da satisfação de todos os direitos fundamentais em igualdade de condições. SILVA, José Afonso da. Acesso à Justiça e Cidadania. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 216, p. 9-23, abr./jun. 1999. p. 11.

¹³⁹ CF/88, “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

¹⁴⁰ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 12.

Percebe-se, assim, que a democracia e o exercício da cidadania são indispensáveis para tornar possível a concretização dos princípios norteadores da democracia dos modernos, como liberdade, igualdade e fraternidade. O acesso à justiça e o acesso à moradia, tema dessa pesquisa, estão intimamente relacionados a esse ideário.

Todavia, no atual contexto brasileiro, o que ainda se denota é uma crise de cidadania¹⁴¹, pois em nosso país ainda está enraizada uma “cultura patrimonialista”¹⁴² e “não emancipatória da cidadania”¹⁴³. Barroso¹⁴⁴ relata acerca da “herança patrimonialista”, discutindo o tema elencando as definições não sucedidas do espaço público e privado:

A triste verdade é que o Brasil jamais se libertou dessa herança patrimonialista. Tem vivido assim, por décadas a fio, sob o signo da má definição do público e do privado. Pior: sob a atávica apropriação do Estado e do espaço público pelo interesse privado dos segmentos sociais dominantes. [...] A Constituição de 1988, o mais bem-sucedido empreendimento institucional da história brasileira, demarcou, de forma nítida, alguns espaços privados merecedores de proteção especial. Estabeleceu, assim, a inviolabilidade da casa, o sigilo da correspondência e das comunicações, a livre iniciativa, a garantia do direito de propriedade, além de prometer a proteção da família.

Em convergência, Bercovici¹⁴⁵ aborda essa temática, sugerindo: “Fortalecer o Estado brasileiro na superação do subdesenvolvimento, [...] é também [...] fortalecer (para não dizer instaurar) o regime republicano e democrático de soberania popular no Brasil”.

Assim, com efeito, diante não apenas do alargamento do conceito de cidadania, como, ainda, das peculiaridades do Estado brasileiro – como o viés pouco republicano observado por Barroso e Bercovici –, surge a necessidade de intervenção do Poder Judiciário, por vezes, na implementação de políticas públicas, o que será abordado no decorrer do trabalho. A anteceder essa análise, necessário abordar sobre o direito fundamental social ao acesso à moradia.

¹⁴¹ “[...] cada nova geração tem certas obrigações. Deve aprender como funciona nosso governo constitucional, conhecer sua história, ser incentivado a participar do processo democrático e observar a geração anterior à medida que se baseia nesses costumes públicos [...]. Isso deve acontecer principalmente através da educação cívica.” BREYER, Stephen. **Making our democracy work: a judge's view**. Imprensa: New York, Alfred A. Knopf, 2010. p. 72

¹⁴² FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Globo, 2000. v. 1, p. 84.

¹⁴³ LIMBERGER, Têmis. Saneamento: remédio preventivo em políticas públicas de saúde. In: CALLEGARI, André Luís, STRECK, Lenio Luiz, ROCHA, Leonel Severo (Org.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica: Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. v. 8, p. 303-318.

¹⁴⁴ BARROSO. Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 86.

¹⁴⁵ BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 161.

3.3 O Direito Fundamental ao acesso à moradia

O direito à moradia tem sua definição como um direito social, o qual, nas palavras de Bucci¹⁴⁶, “representa(m) uma mudança de paradigma no fenômeno do direito, a modificar a postura abstencionista do Estado para o enfoque prestacional, característicos das obrigações de fazer que surgem com os direitos sociais”.

A doutrina entende que os direitos sociais são “direitos de segunda geração”¹⁴⁷, segundo leciona o célebre Bobbio¹⁴⁸, que clarifica: “ocorreu a passagem dos direitos de liberdade – das chamadas liberdades negativas, de religião, de opinião, de imprensa, etc. – para os direitos políticos e sociais, que requerem uma intervenção direta do Estado”. O renomado jurista e filósofo continua acrescentando que os direitos sociais equivalem a uma ação positiva do Estado:

As primeiras, correspondem os direitos de liberdade, ou um não-agir do Estado; aos segundos, os direitos sociais, ou uma ação positiva do Estado. Embora as exigências de direitos possam estar dispostas cronologicamente em diversas fases ou gerações, suas espécies são sempre — com relação aos poderes constituídos, apenas duas: ou impedir os malefícios de tais poderes ou obter seus benefícios. Nos direitos de terceira e de quarta geração, podem existir direitos tanto de uma quanto de outra espécie.¹⁴⁹

Na linha de entendimento, Silva¹⁵⁰ aduz com maestria acerca dos direitos sociais abordando justamente essa agregação deles com a maior participação do cidadão na vida em sociedade, o qual assume um papel nas decisões políticas da comunidade em que está inserido.

¹⁴⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 2.

¹⁴⁷ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. 7. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 9.

¹⁴⁸ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. 7. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 33.

¹⁴⁹ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. 7. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 9.

¹⁵⁰ Esses novos direitos, chamados de direitos sociais e econômicos, e que são considerados como a segunda geração dos direitos fundamentais, surgem, contudo, não só em decorrência de uma maior participação dos cidadãos nas decisões políticas, mas, sobretudo, por causa da pressão dos movimentos sociais (e socialistas), que sustentavam, em linhas gerais, que as liberdades públicas não poderiam ser exercidas por aqueles que não tivessem condições materiais para tanto. Nesse sentido, essas liberdades eram consideradas como meramente formais e somente uma igualdade material poderia fazer com que todos pudessem exercê-las. Complementa o autor trazendo que “Alexy parte de um conceito de direitos sociais que, ainda que possa soar estranho, por não fazer menção expressa à igualdade, ajusta-se perfeitamente àquilo que a constituição, em seu art. 6º, dispõe. Segundo ele, direitos sociais são direitos a algo, cujo titular, se dispusesse de meios financeiros para tanto e se houvesse oferta suficiente, poderia conseguir por seus próprios meios. Não parece ser outra a intenção da constituição brasileira ao garantir, no art. 6º, um direito à saúde, à educação, ao lazer, à moradia etc. Aquele que, para usar os termos de Alexy, “dispõe de meios para tanto”, não necessita desses direitos sociais”. SILVA, Virgílio Afonso da. **Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 6, p. 541-558, 2003. p. 548-549.

Nesse mesmo raciocínio, cabe frisar a classificação de Georg Jellinek¹⁵¹, que tratava – ainda no século XIX – sobre os *status negativus* caracterizado pela liberdade contra o Estado e o *status positivus* compreendido pelas pretensões e exigências do cidadão.

À margem dessa discussão e contextualizando o direito ao acesso à moradia, nota-se que na seara internacional o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), instituído pela Organização das Nações Unidas, em 1966, e ratificado pelo ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 591, em 1992, elencou os direitos previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, sobretudo, no que tange ao reconhecimento do direito à moradia adequada como um direito de toda pessoa.

O art. 11 *in verbis*:

11. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento¹⁵².

Em sede constitucional, o direito social ao acesso à moradia tem respaldo no art. 6º da Constituição Federal¹⁵³. Importante fazer nota de que esse direito somente foi reconhecido no rol dos direitos sociais com a Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.

Por sua vez, a legislação infraconstitucional regulamentou a garantia a esse direito social no Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que dispõe em seu art. 2º¹⁵⁴ as

¹⁵¹ Classificação trazida por MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo**: a questão fundamental da democracia. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 80.

¹⁵² BRASIL. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

¹⁵³ “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html. Acesso em: 21 ago. 2023.

¹⁵⁴ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como 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; XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 13 jul. 2023.

diretrizes, como, por exemplo, a garantia a cidades sustentáveis, compreendida como o direito à moradia, bem como em seu inciso XIV, prevê a regularização fundiária.

Portanto, é assente que o direito social ao acesso à moradia, possuindo respaldo constitucional, numa visão de um constitucionalismo contemporâneo do Estado Democrático de Direito, deve ser implantado e concretizado a todos os cidadãos brasileiros¹⁵⁵. Todavia essa não é uma realidade no panorama da sociedade brasileira¹⁵⁶.

Com efeito, a preocupação para que o direito à moradia fosse alçado à direito expresso constitucionalmente decorre de diversos fatores, os quais brevemente serão citados. Nota-se que a população, a partir dos anos 1960, começou a migrar cada vez mais para a cidade, promovendo, de um lado, o êxodo rural e, de outro, a expansão das cidades. Os centros urbanos, via de regra sem infraestrutura suficiente, passaram a abrigar mais pessoas do que o seu planejamento (quando havia).

Não por acaso, Gazola afirma que “nossas cidades cresceram de forma desigual e excludente”¹⁵⁷. Esta autora ainda elenca alguns aspectos consideráveis do prejuízo causado ao cidadão e ao meio ambiente:

A demanda reprimida de acesso à moradia próxima do local de trabalho induz a ocupação de áreas de risco, de proteção ambiental, pelas famílias excluídas do mercado, assim como induz o desrespeito às normas urbanísticas, edificações de parcelamento de solo, gerando além do descontrole no planejamento urbano, a falta de segurança das moradias edificadas em locais sujeitos a inundações, deslizamentos, sem assistência técnica e sem as mínimas condições de salubridade. Nessas áreas de pobreza são poucas as condições oferecidas pelo Estado para uma vida digna”¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Ingo Sarlet leciona que o art. 5º, § 1º, da CF, estabelece que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata e isso representa: a) possibilidade de extração de um dever de maximização (otimização) da eficácia e efetividade das normas de direitos fundamentais, bem como uma regra impositiva de um dever de aplicação imediata de tais normas, em dimensões que não se excluem; b) exclusão do caráter meramente programático das normas de direitos fundamentais; c) presunção de eficácia plena, de forma que a ausência de lei não poderá, em regra, operar como elemento impeditivo da aplicação da norma de direito fundamental; d) a eficácia e aplicabilidade que de fato cada norma de direito fundamental apresenta irão depender do exame de cada direito fundamental e das diversas posições jurídicas que o integram, sejam de cunho negativo (defensivo), sejam de cunho positivo (prestacional); e) a própria Constituição pode excepcionar normas de aplicabilidade imediata, ou eficácia. SARLET, Ingo Wolfgang. **A SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

¹⁵⁶ Há ainda uma discussão quanto às políticas públicas, se é uma questão de um agendamento obrigatório, pois é nesse sentido que a Constituição Federal prevê, ou se deve debater a competência constitucional instituída. Filio-me ao entendimento contemporâneo que não é discutível a competência, mas, sim, uma obrigatoriedade.

¹⁵⁷ GAZOLA, Patrícia Marques. **Concretização do direito à moradia digna: teoria e prática.** Editora Fórum, 2008. p. 55.

¹⁵⁸ GAZOLA, Patrícia Marques. **Concretização do direito à moradia digna: teoria e prática.** Editora Fórum, 2008. p. 56.

Segundo os dados do IBGE, o Brasil possui 84,36% de sua população (160.925.804 habitantes) morando em cidades, e 15,64% residindo em áreas rurais (29.829.995 habitantes), de acordo com o censo demográfico de 2010¹⁵⁹. Maricato¹⁶⁰ também relata a problemática que esse fato ocasionou, como por exemplo, a ocupação irregular de áreas de preservação ambiental:

A ausência de alternativa habitacional para a maioria da população pobre nessas grandes cidades brasileiras teve como uma das consequências a ocupação irregular e predatória ao meio ambiente urbano. É nos lugares ambientalmente frágeis, “protegidos por lei” desprezados pelo mercado imobiliário, que proliferam os loteamentos irregulares, as ocupações informais e favelas. Nesse contexto, a questão ambiental urbana é antes de tudo um problema de moradia e de política habitacional, ou mais precisamente, da falta ou insuficiência desta.

Assim, o Estado não agiu de forma eficaz e eficiente para garantir o direito à moradia adequada, pois não houve um planejamento de política pública naquele momento. Destarte, verifica-se que o direito social à moradia, por vezes, foi e tem sido mitigado. As funções de Estado, seja pela falta de estrutura, de orçamento ou por outros fatores ocasionam a falta de concretização do direito tutelado. Nesse mesmo sentido, Bercovici¹⁶¹ sustenta:

A Constituição não contempla o princípio do equilíbrio orçamentário. E não contempla para não inviabilizar a promoção do desenvolvimento, objetivo da República fixado no seu art. 3º, II. A implementação de políticas públicas exige, às vezes, a contenção de despesas, outras vezes, gera déficits orçamentários. Não se pode restringir a atuação do Estado exclusivamente

¹⁵⁹ Cerca de 124 milhões vivem em concentrações urbanas. Em 2022, havia 124,1 milhões de pessoas vivendo em concentrações urbanas, que são arranjos populacionais ou municípios isolados com mais de 100 mil habitantes. Os arranjos populacionais são formados por municípios com forte integração, geralmente conurbados. Essa aglutinação de cidades forma unidades espaciais, como é o caso da capital paulista, núcleo de uma concentração urbana que reúne 37 municípios. Outros exemplos de concentrações do país são Belo Horizonte, em Minas Gerais (23), e Rio de Janeiro (21). “As concentrações urbanas podem ser formadas por um único município ou por um conjunto de municípios fortemente integrados e articulados entre si que funcionam como uma cidade só. É importante analisar essas informações urbanas porque, por exemplo, muitas vezes o crescimento demográfico se dá pelo espalhamento do tecido urbano de um município para um município vizinho. Então para se entender a taxa de crescimento demográfico desses municípios mais conturbados é preciso olhar para a concentração urbana e as relações que existem ali”, explica Stenner. Comparado aos dados do Censo 2010, o aumento da população que vivia em concentrações urbanas foi de 9,2 milhões de pessoas, o que representa parte expressiva do crescimento do país. No Brasil, são 185 concentrações urbanas e a maior parte delas (80) estava no Sudeste. Em seguida, aparecem Nordeste e Sul, com 37 cada. Na outra ponta estavam 4.218 municípios com menos de 25 mil habitantes. Cerca de 19,7% da população do país viviam neles. CABRAL, Uberlândia Alves. De 2010 a 2022, população brasileira cresce 6.5% e chega a 203,1 milhões. **Agência IBGE**, Rio de Janeiro, 28 jun. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37237-de-2010-a-2022-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes>. Acesso em: 23 ago. 2023.

¹⁶⁰ MARICATO, Ermínia. **Moradia social e meio ambiente**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001. p.54.

¹⁶¹ BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 157.

para a obtenção de um orçamento equilibrado, nos moldes liberais, inclusive em detrimento de investimentos na área social, que é o que faz a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tal realidade faz com que o direito fundamental do acesso à moradia¹⁶² reste por não ser realizado de forma satisfativa ao cidadão. Limberger¹⁶³ aduz a deficiência do Estado em fomentar as políticas públicas:

O administrador na realização das políticas públicas deve observar os preceitos constitucionais. O mandato político não deve ser desempenhado conforme critérios subjetivos do governante, mas representa política pública a ser desenvolvida em conformidade com os ditames constitucionais. Direitos sociais importantes foram consagrados no art.6º da CF, visando a execução pelo administrador. Porém, estes preceitos não têm sido cumpridos, opera-se uma situação de crise, pois o Estado brasileiro não foi capaz de atender às demandas do liberalismo clássico, com os direitos de cunho individual e tampouco conseguiu realizar as demandas do Estado Social. O Estado imiscuiu-se em atividades que não eram próprias do poder público e deixou de realizar atividades que eram prioritárias. Atualmente, não se afigura um projeto político claro com realização às demandas prestacionais sociais. Como consequência, os serviços públicos não são prestados ou o são de forma deficiente.

E, como já relatado, a cidadania ativa exige a formulação de políticas públicas. Elas são, afinal, os *meios* para a concretização dos direitos sociais. No entanto, o que se percebe é que a cidadania não é exercida de forma plena. Em perspectivas mais inclusivas, haveria mais mecanismos de exigência para controle, formulação de políticas e concretização dos direitos postulados. Nesse sentido explica Fachin¹⁶⁴:

[...] incluir não significa apenas evitar a discriminação devido a manifesta diferença entre as pessoas envolvidas numa determinada lide, ou seja, permitir-se apenas que a pessoa atinja seus objetivos por méritos próprios, mas significa, antes de tudo, criar meios e possibilidades, enfim, mecanismos para que as pessoas e grupos sociais tenham seus direitos respeitados e consigam ativamente participar da sociedade e fruir dos direitos dos quais são titulares.

¹⁶² O direito à moradia não se resume a programas habitacionais, mas às condições de habitabilidade proporcionadas pelos centros urbanos e que a impossibilidade de um pleno exercício deste impõe custo muito elevado para a sociedade e, por conseguinte, demanda efetiva sobre o Poder Público. ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. Políticas públicas, mínimo existencial e Poder Judiciário: a questão do direito à moradia. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 141-155, 2016. p. 145.

¹⁶³ LIMBERGER, Têmis. Revisitando o dogma da discricionariedade administrativa: a tensão instaurada entre os poderes para efetivação das políticas públicas de saúde no Brasil. *In*: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; GUIMARÃES FILHO, Gilberto; SIMÕES, Sandro Alex de Souza (orgs.). **Supremacia constitucional e políticas públicas**: discutindo a discricionariedade administrativa na efetivação de direitos fundamentais. Porto Alegre: Editora Fi, 2016. p. 153.

¹⁶⁴ FACHIN, Zulmar (Org). **Direitos fundamentais e cidadania**. São Paulo: Método, 2008. p. 175.

Nesse sentido, Bercovici¹⁶⁵ comenta sobre a justiça social a partir de um viés programático:

A justiça social é determinante essencial que conforma todas as normas da ordem econômica, de modo que só possam ser entendidas e operadas tendo em vista esse princípio constitucional, além de ser uma exigência constitucional para todo exercício de atividade econômica. O Estado brasileiro possui o dever jurídico constitucional de realização da justiça social, mesmo que seus dispositivos estejam em normas programáticas. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello: “Uma vez que a nota típica do Direito é a imposição de condutas, compreende-se que o regramento constitucional é, acima de tudo, um conjunto de dispositivos que estabelecem comportamentos obrigatórios para o Estado e para os indivíduos. Assim, quando dispõe sobre a realização da Justiça Social – mesmo nas regras chamadas programáticas –, está, na verdade, imperativamente, constituindo o Estado brasileiro no indeclinável dever jurídico de realizá-la”. No mesmo sentido, denuncia Paulo Bonavides: “Vemos com freqüência os publicistas invocarem tais disposições para configurar a natureza política e ideológica do regime, o que aliás é correto, enquanto naturalmente tal invocação não abrigar uma segunda intenção, por vezes reiterada, de legitimar a inobservância de algumas determinações constitucionais. Tal acontece com enunciações diretas formuladas em termos genéricos e abstratos, às quais comodamente se atribui a escusa evasiva da programaticidade como expediente fácil para justificar o descumprimento da vontade constitucional”. Podemos destacar, seguindo a lição de Luís Roberto Barroso, os seguintes efeitos das normas constitucionais programáticas: “Objetivamente, desde o início de sua vigência, geram as normas programáticas os seguintes efeitos imediatos: (A) revogam os atos normativos anteriores que disponham em sentido colidente com o princípio que substanciam; (B) carregam um juízo de inconstitucionalidade para os atos normativos editados posteriormente, se com elas incompatíveis. Ao ângulo subjetivo, as regras em apreço conferem ao administrado, de imediato, direito a: (A) opor-se judicialmente ao cumprimento de regras ou à sujeição a atos que o atinjam, se forem contrários ao sentido do preceptivo constitucional; (B) obter, nas prestações jurisdicionais, interpretação e decisão orientadas no mesmo sentido e direção apontados por estas normas, sempre que estejam em pauta os interesses constitucionais por elas protegidos”. 9. *Concretização da Constituição* A força normativa da Constituição, para Konrad Hesse, não se limita somente à sua adaptação à realidade concreta. A Constituição impõe tarefas que devem ser efetivamente realizadas. No entanto, isso se dará somente se existir a, por ele denominada, “vontade de constituição” (*Wille zur Verfassung*).

Nessa busca de concretizar o direito social à moradia é que surgem aliados ao Estado, para que ocorra a adequada efetivação. Nesse sentido Rodrigues¹⁶⁶ expõe que:

Há que se acrescentar que os movimentos sociais urbanos também buscam o direito à moradia com um direito humano. Organizam-se contra os despejos forçados para que haja garantia de permanência nas áreas ocupadas, procuram formas de regularização fundiária de interesse social, o que implica, não

¹⁶⁵ BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 36, n. 142, p. 35-51, 1999. p. 43.

¹⁶⁶ RODRIGUES, Arlete Moysés. Políticas públicas. **Revista Cidades**, Chapecó, v. 9, n. 16, p. 10-30, 2012. p. 17.

apenas a busca da casa própria, mas a tentativa de se obter o direito à vida centrada no mundo do viver.

À vista disso, percebe-se o despendimento de esforços na busca por soluções para efetivar o acesso à moradia, a fim de garantir a concretização do direito fundamental constitucional¹⁶⁷. É nesse viés que a formulação de políticas públicas torna-se necessária para a materialização das funções do Estado, com o escopo de concretizar os direitos expressos constitucionalmente.

3.4 Políticas públicas, conceituação e principais desdobramentos

Inicialmente, para introduzir o tema salutar conceituar políticas públicas, conforme leciona Bucci¹⁶⁸:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento de resultados.

Indo além, Pierre Muller¹⁶⁹ menciona que é “um processo de mediação social, na medida em que o objeto de cada política pública é de tomar conta dos desajustamentos que podem intervir entre um setor e outros setores, ou ainda entre um setor e a sociedade global”.

Pode-se afirmar que o Estado deve realizar um programa, visando o seu planejamento para a concretização das suas funções na busca da concretização dos direitos do cidadão¹⁷⁰.

¹⁶⁷ Dignidade não implica apenas que a pessoa não pode ser reduzida à condição de mero objeto da ação própria e de terceiros, mas também ‘o fato de que a dignidade gera direitos fundamentais (negativos) contra atos que a violem ou a exponham a graves ameaças, sejam tais atos oriundos do Estado, sejam provenientes de atores privados’. Fundamental é assegurar ao ser humano ‘por meio de medidas positivas (prestações), o devido respeito. WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental**, São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 216.

¹⁶⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 39.

¹⁶⁹ MULLER, Pierre *apud* DIAS, Bárbara Lou da C. V.; DELUCHEY, Jean-François Y. Por uma “Política do Comum” e não das políticas públicas. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; GUIMARÃES FILHO, Gilberto; SIMÕES, Sandro Alex de Souza (Orgs.). **Supremacia constitucional e políticas públicas: discutindo a discricionariedade administrativa na efetivação de direitos fundamentais**. Porto Alegre. Editora Fi, 2016. *E-book*. p. 16.

¹⁷⁰ Nas palavras de Mazzucato. The conviction that government should simply administer without risk-taking runs deep. We’re told that government should not transgress beyond ensuring a level playing field in the economy (such as by preventing monopolies), maintaining law and order and regulating where necessary (for example in food safety). The assumption is that not only should the public sector emulate private sector disciplines, but it ought also to slough off significant slices of activity traditionally held in the public domain

Liberati menciona que “a atuação estatal aponta sua atividade para a satisfação das necessidades e direitos das pessoas, que têm assegurada, no texto constitucional, a proteção da dignidade, da liberdade, da intimidade e de outros tantos direitos subjetivos individuais e coletivos”¹⁷¹. Em continuidade, o jurista expõe acerca de como o Estado desenvolve sua atividade da prestação dos serviços públicos:

O Estado, para desenvolver as atividades e os serviços públicos, o faz por meio de atores, pessoas, organizações e instituições encarregadas de prover as pessoas de todos os direitos previstos no texto constitucional. [...] sem a implementação das políticas públicas, o Estado Social não existe, pois sua razão de ser está voltada para a concretude dos direitos das pessoas na comunidade em que vivem¹⁷².

Essa é, precisamente, a ideia de Constituição denominada *Constituição Dirigente*, à luz com José Gomes Canotilho. No entanto, ele próprio realizou uma *correção* na referida denominação, pois o dito modelo não encontraria viabilidade, tendo em vista as dificuldades diversas que o Estado possui para alcançar a todos em relação à prestação de seus serviços.

A Constituição, para Canotilho, não tem mais capacidade para ser dirigente. Deve, assim, limitar-se a fixar a estrutura e parâmetros do Estado e estabelecer os princípios relevantes para a sociedade. [...] Grande parte das críticas ao modelo de Estado e de constituição existentes hoje é proveniente de teorias como a teoria do direito reflexivo. *Grosso modo*, essa teoria tem por fundamento o postulado de que o Estado e seus instrumentos jurídico-normativos não mais têm capacidade de regular a complexidade da sociedade contemporânea. Diante dessa incapacidade do Estado, a própria sociedade busca reduzir a sua complexidade por meio da diferenciação interna em vários sistemas, cada um deles atuando em áreas determinadas e auto organizando suas estruturas, ordenamento, identidade, etc. Essa diferenciação da sociedade em vários sistemas faz com que não haja mais necessidade das normas gerais e padronizadoras do Estado. Além disso, nenhum sistema pode pretender dirigir a sociedade como um todo, o que invalida as pretensões do Direito, do Estado e da Política de promoverem a integração social. O ordenamento jurídico passaria a ser um ordenamento de coordenação, viabilizando a autonomia dos sistemas para maximizar sua racionalidade interna. Embora não possa impor soluções para os sistemas, o ordenamento jurídico levaria esses sistemas, com base nos princípios da “responsabilidade social” e da “consciência global”, a uma reflexão sobre os efeitos sociais de suas decisões e atuação, induzindo-os a não ultrapassar situações limite em que todos perderiam¹⁷³.

to the private sector, such as public transport and public health. MAZZUCATO, Mariana. **Mission economy**: A moonshot guide to changing capitalismo. New York: Harper Business, 2021. p. 45.

¹⁷¹ LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no estado constitucional**. São Paulo: Atlas, 2000. p. 82.

¹⁷² LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no estado constitucional**. São Paulo: Atlas, 2000. p. 83.

¹⁷³ BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 36, n. 142, p. 35-51, 1999. p. 41.

Diante dessa nova visão, é o que se propõe a presente pesquisa. Buscando colmatar essa fissura, a ideia de responsabilidade social e de todos juntos integrarem um sistema para a solução do conflito e efetivação dos direitos sociais é a caminhada que soa possível.

E, é justamente nesse viés que o Conselho Nacional de Justiça, cumprindo com a Agenda 2030 da ONU, em observância aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), editou a Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023¹⁷⁴, visa resolver os conflitos, de forma a anteceder o caráter contencioso, jurisdicional. Há, afinal, a necessidade de se cumprir os prazos da Agenda, bem como, de concretizar os direitos do cidadão/jurisdicionado, de forma célere, com a possibilidade de chamar para integrar todos os atores da sociedade.

Com efeito, no escopo da Agenda 2030, os ODS são um plano de ação com dezessete objetivos globais envolvendo diversas temáticas, como sustentabilidade, educação, saúde e direitos humanos, para serem desenvolvidos no período de 15 anos, com o intuito de erradicar a pobreza, promover a paz e a igualdade, alavancar o crescimento inclusivo e proteger o meio ambiente¹⁷⁵. Esse documento foi assinado em setembro de 2015, por 193 países da Cúpula das Nações Unidas, que adotaram a Agenda 2030, sendo o Brasil um deles. Na pesquisa em comento, a análise será realizada, primordialmente, a respeito dos ODS nº 07, 10 e 11, sem deixar de considerar que os ODS nº 06, 13, 14 e 15 se inter-relacionam com o direito ao acesso à justiça e aos direitos fundamentais¹⁷⁶.

Percebe-se que o que se pretende com os ODS é a implementação dessas metas que foram delineadas como ideais para que cada governo estruture suas próprias metas nacionais, possuindo como norte o nível global de ambição. No entanto, consideram as peculiaridades nacionais, devendo ser incorporadas aos processos, nas políticas e estratégias nacionais de planejamento, conforme documento da ONU¹⁷⁷.

¹⁷⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023**. Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece 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. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2023.

¹⁷⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Brasil. **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro, 15 set. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 12 jul. 2023.

¹⁷⁶ Importante trazer em nota as palavras do professor e jurista Wedy: “A democracia e a garantia dos direitos fundamentais e das liberdades políticas públicas básicas (liberdade de consciência, associação e expressão) são essenciais para a formulação de um conceito satisfatório de direito fundamental ao desenvolvimento sustentável.” WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental**, São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p.106.

¹⁷⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Brasil. **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro, 15 set. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 12 jul. 2023.

Sob esse ângulo, pode-se afirmar que a edição de leis é uma das medidas a fim de se assegurar o cumprimento da implementação das políticas públicas para efetivar os direitos. Da mesma forma, hoje, desempenham papel normativo, visando a observância aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Nesse sentido, em nosso ordenamento jurídico podem ser citadas, além da Lei nº 6.938/81, que define a Política Nacional do Meio Ambiente, normativas mais recentes, como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) e o Código Florestal Brasileiro (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012), que regulamentam sobre as áreas urbanas e rurais, contemplando a necessidade de regularização do solo pela população.

O Estatuto da Cidade dispõe em seu art. 2º diretrizes, sendo o desenvolvimento das cidades e o crescimento urbano e suas implicações ao meio ambiente mote trazido em destaque em mais de um dos seus incisos. Vejamos:

2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população¹⁷⁸.

Há inúmeras leis que dispõem acerca da problemática, mas é necessário à sua aplicação efetiva, uma conexão entre as instituições e a sociedade civil. Sim, pois como já mencionado ao longo deste trabalho, o cidadão, como membro do Estado Democrático de Direito também possui o dever constitucional de zelar e de cumprir com o mandamento constitucional, não delegando somente a entes públicos esse mister.

Portanto, depreende-se que há a necessidade de realizar um acoplamento estrutural, que deve ocorrer com o intuito de perfectibilizar os objetivos de desenvolvimento sustentável. Na voz de Rocha¹⁷⁹:

¹⁷⁸ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 13 jul. 2023.

¹⁷⁹ ROCHA, Leonel Severo. Direito e Autopoieses. In: STRECK, Lenio; ROCHA, Leonel Severo da; TEIXEIRA, Anderson Vichineski (orgs.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**. Blumenau, SC: Dom Modesto, 2021. (Anuário do programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos, n. 17). p. 143.

As organizações são uma forma de acoplamento estrutural privilegiada. As organizações (Poder Judiciário, IBAMA, Agências Nacionais) são instituições produtoras de observações, descrições e tomadas de decisões que servem a vários sistemas sociais.

Ressalta-se que pode ser observado, mormente no Objetivo nº 07, que dispõe sobre a promoção de cidades inclusivas, produtivas e resilientes, a necessidade desse engajamento de toda a rede. Ou seja, o que pode é trabalhado, atualmente, como processos estruturantes¹⁸⁰. Nesse sentido, Sachs¹⁸¹ expõe que “o sucesso do ODS 7 exigirá novas formas de governo municipal participativo, responsável e eficiente, que promovam uma transformação urbana rápida e justa”. Ademais, em relação ao Objetivo nº 10, “transformar a governação para o desenvolvimento sustentável”, Sachs¹⁸² esclarece quanto à necessidade de boa governança e participação:

O setor público, o setor privado e outras partes interessadas devem comprometer-se com a boa governança. A boa governança para o desenvolvimento sustentável inclui a transparência, a responsabilidade, o acesso à informação, a participação, o fim dos paraísos fiscais e esforços para eliminar a corrupção.

Traçadas as premissas da política pública pelo Estado, bem como dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), resta evidente que, para o cumprimento da Agenda 2030

¹⁸⁰ O processo estrutural se caracteriza por: (i) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada; (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas¹⁸ (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada; (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido; (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária; (v) e, pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo (art. 190, CPC). DIDIER, Fredie Jr.; ZANETI, Hermes Jr.; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. p. 107.

¹⁸¹ SACHS, Jeffrey D. *The age of sustainable development*. Tradução Jaime Araújo. New York: Columbia University Press, 2017. p. 519.

¹⁸² SACHS, Jeffrey D. *The age of sustainable development*. Tradução Jaime Araújo. New York: Columbia University Press, 2017 p. 520.

da ONU, o Estado e todos os Poderes, inclusive o Poder Judiciário¹⁸³, estão obrigados a envidarem esforços para observância dos prazos e das metas inseridas e impostas¹⁸⁴.

Com vistas a essa análise, pertinente estudar as políticas públicas para a concretização do direito ao acesso à moradia.

3.5 A concretização do direito ao acesso à moradia pela via das Políticas Públicas

Ao analisar esse tópico, importante destacar que Bercovici¹⁸⁵ sustenta o papel do Estado na projeção das políticas públicas como desenvolvedor e estrategista, senão vejamos: “O Estado é o principal formulador das políticas de desenvolvimento, ao introduzir a dimensão política no cálculo econômico, em busca da constituição de um sistema econômico nacional”.

Nesse mesmo raciocínio, Limberger¹⁸⁶ afirma que “[...] o processo de formulação de políticas públicas é decorrência de diversos fatores econômicos, políticos e ideológicos. O Estado promove o debate com todas estas forças e nasce a lei, resultado deste embate, cabendo-lhe depois a sua implementação”. Ainda, a referida autora aduz que “o fundamento das políticas públicas é a concretização dos direitos sociais previstos na Carta Constitucional”¹⁸⁷.

¹⁸³ Ministro Luiz Fux, em palestra, ressaltou “O Poder Judiciário brasileiro foi pioneiro na adoção da Agenda 2030 e esse alinhamento reflete, em última instância, o compromisso internacional firmado pelo Estado brasileiro com a implementação dessa relevante agenda.” Nesse processo, disse o ministro, o CNJ tem liderado os esforços de implementação da Agenda 2030 nos órgãos judiciais citando como exemplo a criação de um Comitê Interinstitucional. Cabe a esse comitê realizar estudos e apresentar propostas de integração das metas do Judiciário aos ODS, entre os efeitos práticos dessa atribuição está a relação causal entre as atividades dos tribunais, as metas e esses objetivos. FUX: Agenda 2030 é vetor para remodelar modo de se fazer justiça. **Portal CNJ**, Brasília, 02 jun. 2021. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/fux-agenda-2030-e-vetor-para-remodelar-modo-de-se-fazer-justica/>. Acesso em: 24 ago. 2023.

¹⁸⁴ Em que pese não se tratar de normativa vinculante. Os 17 Objetivos são integrados e indivisíveis e mesclam as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. Eles são como uma lista de tarefas a serem cumpridas, de caráter não vinculante, pelos governos, a sociedade civil, o setor privado e todos os cidadãos na suposta jornada coletiva para se alcançar um 2030 sustentável. GRUPO DE AVALIAÇÃO E ESTUDO DA POBREZA E DE POLÍTICAS DIRECIONADAS À POBREZA (GAEPP). Agenda 2030 e a falsa possibilidade de uma igualdade mundial. **Observatório Social e do Trabalho**, São Luiz, p 1-6, dez. 2018. Disponível em: http://www.gaepf.ufma.br/boletim/images/ano-7-numero-4/EM_FOCO.pdf. Acesso em: 24 ago. 2023.

¹⁸⁵ BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 143.

¹⁸⁶ LIMBERGER, Têmis. Saneamento: remédio preventivo em políticas públicas de saúde. In: CALLEGARI, André Luís, STRECK, Lenio Luiz, ROCHA, Leonel Severo (Org.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica: Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. v. 8, p. 309.

¹⁸⁷ LIMBERGER, Têmis. Saneamento: remédio preventivo em políticas públicas de saúde. In: CALLEGARI, André Luís, STRECK, Lenio Luiz, ROCHA, Leonel Severo (Org.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica: Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. v. 8, p. 309.

Bercovici¹⁸⁸ observa a execução das políticas públicas sob o viés do Estado Social:

Com o advento do chamado Estado Social, governar passou a não ser mais a gerência de fatos conjunturais, mas também, e sobretudo, o planejamento do futuro, com o estabelecimento de políticas a médio e longo prazo. Tornou-se corrente afirmar que, com o Estado Social, o government by policies vai além do mero government by law do liberalismo. A execução de políticas públicas, tarefa primordial do Estado, com a conseqüente exigência de racionalização técnica para a consecução dessas mesmas políticas, acaba por se revelar muitas vezes incompatível com as instituições clássicas do Estado Liberal.

Outrossim, essa formulação das políticas públicas pelo Estado demonstra a “boa administração”, que a estatalidade tem como escopo, conforme descreve Rodriguez-Arana¹⁸⁹:

La centralidad del ciudadano para la Administración Pública, y su posición estelar en el nuevo Derecho Administrativo, ha permitido que la Carta Europea de los Derechos Fundamentales haya reconocido el derecho fundamental de los ciudadanos europeos a la buena Administración Pública. Este derecho, como hemos señalado, se concreta en una determinada manera de administrar lo público caracterizada por la equidad, la objetividad y los plazos razonables. En este marco, en el seno del procedimiento administrativo, la proyección de este derecho ciudadano básico, de naturaleza fundamental, supone la existencia de un elenco de principios generales y de un repertorio de derechos ciudadanos que adquieren una relevancia singular. Estos derechos componen, junto con las consiguientes obligaciones, el estatuto jurídico del ciudadano ante la Administración Pública. [...].

Es decir, el derecho fundamental a la buena Administración Pública es consecuencia de la centralidad de la dignidad de la persona y de sus derechos fundamentales.

No campo das políticas públicas, nota-se que elas surgiram pela ciência política e não do ramo jurídico¹⁹⁰, pois conforme mencionado, trata-se de uma atuação da administração pública, tendo em vista que elas adotam três fases marcantes, quais sejam, o agendamento, a formulação e a implementação¹⁹¹. Cabe ao Estado desenvolver cada uma dessas fases.

¹⁸⁸ BERCOVICI, Gilberto **Constituição econômica e desenvolvimento**. Porto: Grupo Almedina, 2022. p. 117.

¹⁸⁹ RODRIGUEZ-ARANA, Jaime. **El derecho a una buena Administración para los ciudadanos**: Un modelo global de Administración. España: INAP, 2013. p. 98, 109.

¹⁹⁰ O tema políticas públicas é, inicialmente, da ciência política e da administração pública. Mas, para estudar as políticas públicas, faz-se essencial estudar as instituições jurídicas, o processo político de tomada de decisões e a legitimidade. Assim, para uma política pública ser considerada legítima, esta deve fundar-se na lei. Os desafios para implementação das políticas públicas são jurídicos, econômicos e, principalmente, políticos. As decisões do Estado sobre Políticas Públicas, a depender da hipótese, são exercidas e realizadas por meio do Direito. Já o alcance de uma política pública é supraindividual, uma vez que envolve a coletividade, com demandas expectativas comuns. ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. Políticas públicas, mínimo existencial e Poder Judiciário: a questão do direito à moradia. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 141-155, 2016. p. 142.

¹⁹¹ Agendamento: constitui o problema, sendo que nessa fase realiza-se os debates acerca do que convém para a formulação daquela política pública. Formulação: traça os objetivos, as metas para a implementação. Implantação: execução da política pública.

Assim, nos dizeres de Andrade, as políticas públicas partem do Estado e têm como finalidade a concretização de um direito. Outro ponto importante consiste em analisar quais são os elementos e as etapas que compõem o ciclo das políticas públicas e a forma como estão sendo ou não articulados. Para o processo

Ocorre que, no Brasil, há longa data, como visto, o acesso ao direito à moradia tem se mostrado deficiente por inúmeras razões, algumas já citadas alhures¹⁹². Fruto disso, surge a necessidade de formulação de políticas públicas eficazes não apenas em relação aos programas diretos das cidades, mas sobretudo em relação aos déficits estruturantes do Brasil (para além dos conhecidos regionalismos) como o patrimonialismo, por exemplo.

Nesse rumo, surgiram várias normativas, conforme citado alhures, a fim de possibilitar a consecução desse direito, a saber: Lei Minha Casa, Minha Vida, Lei nº 11.997/2009; Lei Casa Verde e Amarela, Lei nº 14.118/2021; Lei da Reurb, Lei nº 13.465/17.

A Lei 11.977, de 07 de julho de 2009, teve como objetivo regulamentar o programa habitacional Minha Casa, Minha Vida – visando à criação de mecanismos de incentivos à produção e aquisição de moradias pela população de baixa renda.

Em 2017, o advento da Lei 13.465/17 conceitua a regularização fundiária urbana (Reurb), sendo um procedimento que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com o escopo de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

A Lei nº 14.118/2021, que institui o programa Casa Verde e Amarela tem a finalidade de promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas e rurais de baixa renda.

Ainda, com o Código de Processo Civil de 2015, engendrou-se a usucapião extrajudicial, no artigo 1.071. Havendo, para isso, inclusive, a alteração na Lei de Registros Públicos, Lei nº 6.015/73, acrescentando o art. 216-A com o procedimento necessário para a sua realização. Essa alteração demonstra significativa mudança em relação à usucapião, a qual, atualmente, pode ser realizada nos Tabelionatos de Notas e do Registro de Imóveis, possibilitando sua consecução sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário, tornando-o mais célere.

de definição e implementação das políticas públicas, é necessário analisar uma série de atividade e etapas distintas, dentre as quais podemos destacar: (a) identificação dos problemas e demandas a serem atacadas para a definição das prioridades a serem decididas junto aos formuladores de políticas públicas; (b) formulação de propostas concretas entre diferentes opções de programas a serem adotados; (c) implementação propriamente dita da política, com a criação da estrutura necessária e observância da burocracia existente, gasto de recurso e aprovação de leis; (d) avaliação de recursos da política por meio da verificação do resultado e impactos da política, para que se possa aferir se ela realmente funciona ou não; (e) fiscalização e controle da execução da política por meio da atuação da sociedade civil, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público. ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. Políticas públicas, mínimo existencial e Poder Judiciário: a questão do direito à moradia. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 141-155, 2016. p. 143.

¹⁹² Há algum tempo, a imprensa noticiou que, no Brasil, em áreas urbanas, 34,5 milhões de pessoas não contam com rede de esgoto e 13,2 milhões vivem em cortiços. Até que ponto é correta a política pública de investir em telefonia digital, com tecnologia importada de última geração, antes de atender às necessidades mínimas da maioria da população quanto a habitação e saúde? MOREIRA, João Batista Gomes. Serviço Público: Sobre o princípio da Solidariedade (Fraternidade) e Direitos Fundamentais. In: FRÓZ SOBRINHO, José de Ribamar [et al.] (Org.). **Direitos humanos e fraternidade**: Estudos em homenagem ao Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. São Luís: ESMAM: EDUFMA, 2021. v. 2, p. 290.

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), ao editar a Resolução nº 10/2018, dispôs sobre o dever de o Estado cumprir normas programáticas sobre o direito à moradia, também cumprindo o papel de assegurar o direito¹⁹³. Todas essas iniciativas buscam a regularização fundiária¹⁹⁴ com vistas ao acesso ao direito fundamental constitucional à moradia, previsto no art. 6º da Constituição Federal.

Essas leis mencionadas são exemplos da formulação das políticas públicas quando já houve o debate, ou seja, o agendamento. Resta, portanto, a aplicação, a implementação da política pública, para que, com isso, se tenha a eficácia e a efetividade¹⁹⁵ da norma no mundo fenomênico do cidadão/jurisdicionado.

Para que essa perfectibilização seja possível de ocorrer, atualmente, com todas as dificuldades do Estado e contextualizando para o mundo moderno, é necessário trazer o viés de responsabilidade social¹⁹⁶ de todos, com o que se verifica a relevância do diálogo multidisciplinar entre os poderes e as instituições, nas palavras de Limberger¹⁹⁷:

É necessário que o direito administrativo dialogue de maneira multidisciplinar, pois com a rapidez da informação nos tempos modernos nenhuma área do conhecimento pode sobreviver de forma isolada. É

¹⁹³ CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018.** Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessiosruraiseurbanos.pdf. Acesso em: 24 ago. 2023.

¹⁹⁴ Às ações de intervenções efetuadas pelo poder público nas áreas de exclusão urbana, denomina-se Regularização Fundiária. [...] Regularização Fundiária é um conjunto de projetos e ações integradas que objetivam a promoção da regularização jurídica, urbanística, ambiental e social, objetivando a promoção do desenvolvimento humano e urbano, em assentamentos irregulares, de forma incluyente e sustentável. GAZOLA, Patrícia Marques. **Concretização do direito à moradia digna: teoria e prática.** Editora Fórum, 2008. p. 117, 119.

¹⁹⁵ Barroso leciona que “efetividade significa a realização do Direito, a atuação prática da norma, fazendo prevalecer no mundo dos fatos os valores e interesses por ela tutelados. Simboliza a efetividade, portanto, a aproximação íntima quanto possível, entre o *dever ser* normativo e o *ser* da realidade social”. BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora.** 7. ed., 3. tir. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 375.

¹⁹⁶ Os modos de exercício do poder se transformaram, em nome da proteção aos direitos e aos valores da cidadania, da democracia e da sustentabilidade ambiental, o que passou a reclamar a integração das dimensões política e jurídica no interior do aparelho de Estado, combinando as esferas da Administração Pública e do governo; a política imbricada com a técnica, a gestão pública institucionalizada e regada pelo direito. A face política do governo vai se revestindo cada vez mais de uma tectura jurídica. BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** São Paulo: Saraiva Educação, 2021. *E-book*.

¹⁹⁷ LIMBERGER, Têmis. Saneamento: remédio preventivo em políticas públicas de saúde. *In*: CALLEGARI, André Luís, STRECK, Lenio Luiz, ROCHA, Leonel Severo (Org.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica: Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. v. 8, p. 316.

importante que essa atuação das políticas públicas seja feita de acordo com a pauta dos direitos humanos e com a articulação democrática.

Para corroborar, Liberati¹⁹⁸ explica que “as políticas públicas não derivam, por si só, de decisões individuais, ainda que adotadas por membros do Governo, mas de uma *policy* derivada de uma decisão que vai muito além dessa decisão, abrangendo, pelo menos, a sua execução ou *implementation*”. Continua o autor, explicando sobre os direitos fundamentais frente às questões políticas das políticas públicas:

Embora haja a necessidade de equilibrar os recursos para a implementação das políticas públicas, é certo, também, que os direitos fundamentais não podem ficar à mercê de questões políticas, oriundas da vontade dos atores (governantes e dos políticos) em geral¹⁹⁹.

Ressalta-se aqui a constância que é abarcada em sede de políticas públicas, as quais devem ser contínuas, atuais e eficientes, sendo sempre conectadas, interligadas com os objetivos da Constituição, pois diferente do que muitas vezes ocorre, elas devem ser políticas públicas (de Estado) e não políticas públicas (de governo). Portanto, deve ser algo perene e não efêmero.

Salienta-se, nesse sentido, os dizeres de Limberger²⁰⁰, que aborda a conexão entre políticas públicas e o Estado Democrático de Direito, trazendo a relevância da “implementação dos direitos fundamentais, por meio de políticas públicas no Estado Democrático de Direito”.

Em convergência, importante o entendimento de Moreira Neto²⁰¹ o qual traduz a trajetória do Estado aliado à demanda da sociedade, hoje mais complexa e mais exigente em relação aos seus direitos. Interessante, mencionar que o referido autor expõe que é possível realizar esses direitos através de instrumentos disponíveis:

[...] essa trajetória evolutiva do Estado moderno ao Estado pós-moderno, que, partindo de um modelo paleoliberal, em que prevalecia a atuação preventiva e de composição de conflitos, passou a um modelo interventivo sobre os processos econômicos e sociais das sociedades e busca hoje transcender os dois modelos pela redefinição de seu papel político-administrativo neste início do Século XXI. É inegável que o atual modelo de Estado – colhido nesse processo de mudança acelerada, como responsável pela regência dos destinos de sociedades cada vez mais conscientes de seus interesses bem como da importância de garanti-los, sempre mais demandantes de serviços e organizadas para exigí-los – tornou-se uma instituição problemática. Mais uma crise a superar, mas, diferentemente das crises históricas que o

¹⁹⁸ LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no estado constitucional**. São Paulo: Atlas, 2000. p. 87.

¹⁹⁹ LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no estado constitucional**. São Paulo: Atlas, 2000. p. 87.

²⁰⁰ LIMBERGER, Têmis. Saneamento: remédio preventivo em políticas públicas de saúde. In: CALLEGARI, André Luís, STRECK, Lenio Luiz, ROCHA, Leonel Severo (Org.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**: Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. v. 8, p. 160.

²⁰¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 72.

acossaram, há cada vez melhores condições para resolvê-la, como, de resto, qualquer outro conflito, não importa de que natureza, desde que se o faça com os próprios instrumentos de sua ordem jurídica e, para tanto, quanto mais dúctil e flexível esta for, melhor e mais rapidamente serão superadas as crises que advirão²⁰².

Esses instrumentos estão disponíveis, pois as leis já estão publicadas e em vigor, sendo que é possível articular com todos os atores²⁰³ para a implementação dos direitos. É sob esse aspecto que, no âmbito do Poder Judiciário, há uma nova visão quanto à necessidade de concretizar os direitos²⁰⁴.

Veja-se:

O Supremo Tribunal Federal ao decidir a ADPF 878²⁰⁵, em 02 de novembro de 2022, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, determinou a “criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários”. Na decisão constou a forma de atribuição da referida comissão:

A Comissão de Conflitos Fundiários terá a atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada. As comissões poderão se valer da consultoria e capacitação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, e funcionarão, nos casos judicializados, como órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece com a competência decisória.

²⁰² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 74.

²⁰³ Abordagem com crescente evidência nos últimos anos, a “participação social”, como temática na produção científica em habitação, tem na avaliação de políticas públicas seu principal direcionamento. RODRIGUES, Lucas Pazolini Dias; MOREIRA, Vinicius de Souza. Habitação e políticas públicas: o que se tem pesquisado a respeito?. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 8, p. 167-180, 2016. p. 175.

²⁰⁴ Se está diante de uma afirmação da função jurisdicional, uma vez que as normas que protegem o Estado não podem se sobrepor aos direitos fundamentais dos indivíduos, previstos na Constituição Federal, pois a Constituição quando garante o direito à moradia, sendo um direito social fundamental, requer a devida eficácia desse direito. Nessa toada, a norma constitucional deve ter eficácia social, conforme as palavras do Ministro Barroso: "a efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social". Portanto, não há falar em violação de um princípio quando não se é assegurado um direito constitucionalmente previsto". BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 7. ed., 3. tir. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 254. Andrade explica que “Assim, detecta-se que os três limites à atuação do Poder Judiciário sobre as políticas públicas de moradia não são razoáveis, tampouco adequados, tratando-se de retórica, uma vez que, considerando que a moradia é núcleo essencial do direito fundamental, por se tratar de mínimo existencial, não pode o Estado deixar de realizar e concretizar esse direito”. ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. Políticas públicas, mínimo existencial e Poder Judiciário: a questão do direito à moradia. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 141-155, 2016. p. 148

²⁰⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ADPF nº 878**. Relator Min. Roberto Barroso. Brasília, 02 de novembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355042872&ext=.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2023.

Nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça publicou a Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023²⁰⁶, obrigando todos os Tribunais do país a constituírem uma comissão para resolução de conflitos fundiários²⁰⁷.

No Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, foi publicado o Ato Conjunto nº 001/2023-CGJ, o qual instituiu a Comissão de Conflitos Fundiários no âmbito do Poder Judiciário Gaúcho²⁰⁸. Cumpre mencionar que o Tribunal de Justiça, com sua característica vanguardista, antes mesmo da Lei do Reurb, já havia instituído o projeto More Legal²⁰⁹, o qual visava a regularização fundiária, concedendo o direito à moradia ao cidadão.

²⁰⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 510 de 2 de junho de 2023**. Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece 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. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2023.

²⁰⁷ A Comissão prestará apoio operacional aos magistrados antes do cumprimento das decisões referentes às desocupações coletivas expressas na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828, do Supremo Tribunal Federal. As atribuições da Comissão englobam a mediação de conflitos fundiários de natureza coletiva, rurais e urbanos, inclusive para evitar o uso da força pública no cumprimento de mandados de reintegração de posse ou de despejo, incentivando o diálogo entre as partes, além de realizar visitas técnicas nas áreas de conflito, quando necessário, com a elaboração de relatórios, inclusive para análise das consequências de desocupações coletivas. SAGRERA, Renato de Oliveira. **Comissão do Poder Judiciário do RS irá tratar de conflitos fundiários**. Porto Alegre, 16 maio 2023. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/noticia/comissao-do-poder-judiciario-do-rs-ira-tratar-de-conflitos-fundiarios/>. Acesso em: 23 ago. 2023.

²⁰⁸ Art. 2º A Comissão de Conflitos Fundiários prestará apoio operacional aos magistrados antes do cumprimento das decisões referentes às desocupações coletivas englobadas pela decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828. RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral da Justiça. **Ato Conjunto Nº 001/2023-P E CGJ**. Institui a Comissão de Conflitos Fundiários no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 16 de maio de 2023. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/static/2023/05/Ato-conjunto-Comissao-de-Conflitos-Fundiarios.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2023.

²⁰⁹ Projeto More Legal. Este projeto foi idealizado pelo Desembargador Décio Antonio Erpen do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, quando Corregedor-Geral da Justiça, e consolidado através dos Provimentos nº 39/95-CGJ e nº 1/98-CGJ. Posteriormente, sofreu alterações decorrentes da publicação dos Provimentos nº 17/99-CGJ e nº 24/04-CGJ, que instituiu o “More Legal 2 e 3”, através do Corregedor-Geral, Desembargador Aristides Pedroso de Albuquerque Neto. Trata-se do Projeto “More Legal”, que é um tema não tão recente, embora pouco conhecido e utilizado, de suma importância para toda a comunidade gaúcha. Primeiramente, pelo propósito de implementar a regularização fundiária de inúmeras áreas que se encontram na clandestinidade jurídica e, também, pela originalidade do tema, eis que serviu de paradigma para os demais Estados da Federação, inclusive estabelecendo diretrizes para a promulgação da Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999. PAIVA, João Pedro Lamana. **Projeto “More Legal”**. Sapucaia do Sul, out. 2009. Disponível em: http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/projeto_more_legal_3.pdf. Acesso em: 24 ago. 2023.

Direito esse que, cabe mencionar, perpassa o direito à moradia, implicando no direito fundamental da dignidade da pessoa humana²¹⁰, o qual sempre deve estar presente nas lentes em que o Tribunal de Justiça examina as questões postas ao Judiciário²¹¹.

Diante disso, visualiza-se um cenário em que as medidas estão sendo assumidas pelo Estado²¹². Cabe, agora, monitorar também o desempenho do cidadão, para que ele aja no sentido de ir ao encontro às políticas públicas e assumir o seu papel de cidadão emancipado. A Resolução nº 510 prevê em seu art. 1º, III, disciplinando o incentivo ao diálogo com a sociedade e instituições públicas e privadas:

Art. 1º O Conselho Nacional de Justiça instituirá Comissão Nacional de Soluções Fundiárias, composta por 1 (um) Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça, que a presidirá, e no mínimo 4 (quatro) magistrados, indicados pela Presidência do CNJ.

III – incentivar o diálogo com a sociedade e com instituições públicas e privadas, e desenvolver parcerias voltadas ao cumprimento dos objetivos desta Resolução; IV – fomentar estudos e pesquisas sobre causas e consequências dos conflitos coletivos pela posse da terra e pela moradia, bem como o mapeamento e o seu monitoramento, a fim de auxiliar o diagnóstico dos casos e subsidiar a tomada de decisões administrativas e judiciais; V – realizar visitas técnicas nas áreas objeto de conflitos fundiários coletivos, em apoio às Comissões Regionais, elaborando o respectivo relatório, enviando-o ao juízo de origem para juntada aos autos.

²¹⁰ E por essa ótica da dignidade da pessoa humana que se guia a diligência interpretativa. Garantias sociais são garantias individuais, garantias do indivíduo em sua projeção moral de ente representativo do gênero humano, compêndio da personalidade, onde se congregam os componentes éticos superiores mediante os quais a razão qualifica o homem. BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 677.

²¹¹ A dignidade da pessoa humana deve ser respeitada nos âmbitos estatal e comunitário e necessita ser garantida por um complexo de direitos e deveres que são incompatíveis com o tratamento cruel, desumano e degradante perpetuado por parte do Estado e de particulares às pessoas. Deve ser garantido um mínimo social consubstanciado no direito a prestações estatais enquanto direitos fundamentais sociais. WEDY, Gabriel. O Princípio da dignidade da pessoa humana e o moderno conceito de desenvolvimento sustentável. *In*: FRÓZ SOBRINHO, José de Ribamar [et al.] (Org.). **Direitos humanos e fraternidade: Estudos em homenagem ao Ministro Reynaldo Soares da Fonseca**. São Luís: ESMAM: EDUFMA, 2021. v. 2, p. 220.

²¹² Há uma caminhada longa, pois em que pese já estar bem noticiado e trabalhado ente todos os Poderes, ainda há muito a ser realizado, conforme relata Moreira e Rodrigues: “Alguns pontos críticos que merecem ser analisados: (i) essa tendência, anteriormente apontada, indica-nos que outros aspectos de políticas e de programas habitacionais têm sido pouco divulgados, como as etapas de agenda, formulação e implementação; (ii) os estudos estão direcionados à provisão habitacional, isto é, à construção de casas, com pouca produção envolvendo outras perspectivas da política de habitação, como a reforma e a regularização de assentamentos; (iii) percebeu-se o predomínio das pesquisas em âmbito urbano, isto é, nota-se a carência de pesquisas que contemplem a habitação e a realidade rural. As questões aqui levantadas são indicativas para potenciais novos estudos que contribuam para a discussão desse tema de relevância social, o qual vem ganhando destaque nas atuações do governo. Com isso, cabe a nós, integrantes da academia e que estudamos esse vasto campo, socializar nossas pesquisas para, cada vez mais, fomentar o debate acerca da habitação e das políticas públicas”. RODRIGUES, Lucas Pazolini Dias; MOREIRA, Vinicius de Souza. **Habitação e políticas públicas: o que se tem pesquisado a respeito?**. *Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 8, p. 167-180, 2016. p. 178.

E, é nesse ponto que o diálogo²¹³ entre as instituições e o cidadão assume relevância, pois se cada um dos sujeitos jurídicos desempenhar o seu papel na sociedade democrática, assumindo e comprometendo-se em suas responsabilidades é possível a implementação das políticas públicas e a concretização dos direitos fundamentais à cidadania, ao acesso à justiça e à moradia²¹⁴.

Frisa-se que essa atuação de forma preventiva nas políticas públicas e de fomentar a regularização fundiária evita também várias demandas contenciosas no Poder Judiciário e a morosidade para a concretização do direito do cidadão/jurisdicionado.

Ao lado de todo o argumentado, ressalta-se, ainda mais, com vigor e pertinência a reflexão de Häberle²¹⁵, a qual deve ser lembrada: “a Constituição é a expressão também de certo grau de desenvolvimento cultural, um meio de auto-representação própria de todo um povo, espelho de sua cultura e fundamento de suas esperanças”.

Com essa elucubração, necessário atentar também quem são os destinatários da norma, ou seja, para quem as políticas públicas são feitas, pois cada povo condiz com a sua Constituição e com as suas normas. Nesse ponto, importante ressaltar, somente para fins de reflexão, que cabe também à Academia buscar novos vieses. Assim, nesse sentido, salutar trazer à tona a necessidade de educação e de conscientização da população brasileira para que ela se torne de fato cidadã, e não meramente um conjunto de indivíduos em um território geográfico²¹⁶.

²¹³ O diálogo entre os poderes e instituições pode servir como importante canal para resolução dos conflitos, pois apesar de uma separação funcional todos são integrantes da estrutura burocrática do Estado. LIMBERGER, Têmis. Revisitando o dogma da discricionariedade administrativa: a tensão instaurada entre os poderes para efetivação das políticas públicas de saúde no Brasil. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; GUIMARÃES FILHO, Gilberto; SIMÕES, Sandro Alex de Souza (orgs.). **Supremacia constitucional e políticas públicas**: discutindo a discricionariedade administrativa na efetivação de direitos fundamentais. Porto Alegre: Editora Fi, 2016. p. 182.

²¹⁴ O primeiro tipo de luta refere-se à reivindicação do direito de permanência e acesso à moradia. Nas lutas por acesso à moradia, as estratégias utilizadas pelos movimentos são diversas e vão desde diálogos” com secretarias de habitação (nacionais e estaduais) para construção de habitações populares e para criação (ou expansão) de linhas de crédito até ocupações de terrenos ou prédios abandonados. Em relação à permanência, destacam-se os movimentos de comunidades de favelas para regularização fundiária e as resistências contra remoções (em favelas, loteamentos clandestinos, áreas ou prédios ocupados). MOTTA, Luana Dias. n: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade. São Caros, SP, 2019. p. 10.

²¹⁵ HABERLE *apud* BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 161.

²¹⁶ Em verdade existe, contudo, uma diferença ente povo enquanto fonte de legitimação e povo enquanto objeto de dominação. O povo enquanto totalidade não possui nenhum corpo unitário e não constitui nenhuma vontade unitária. Assim, a vontade que lhe é imposta enquanto *volonté generalé* pelas estruturas de dominação necessariamente só pode ser uma vontade particular. MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo**: a questão fundamental da democracia. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 37.

Essa perspectiva, vem a calhar as ideias descritas por Breyer²¹⁷, que transcreve seu pensamento com maestria e nitidez quando aduz que cabe ao Poder Judiciário direcionar o crescimento e a prosperidade de um povo e, ainda, que o sucesso e a efetivação dos direitos e da democracia somente são alcançados com educação cívica:

Um judiciário eficaz, capaz de cumprir os contratos honestamente sem corrupção, ajuda, tanto quanto qualquer outra instituição, a estimular o investimento econômico e, assim, o crescimento e a prosperidade. Uma população americana cada vez mais diversificada percebeu a importância de resolver diferenças sérias por meio da lei, seguindo a conclusão de um tribunal, mesmo quando é impopular. [...]

Os exemplos também mostram que a confiança do público não pode ser tida como certa. A confiança pública não decorre automaticamente da existência de uma constituição escrita. Deve ser construído e, uma vez construído, deve ser mantido. Para manter a necessária confiança pública nas decisões do Tribunal, cada nova geração tem certas obrigações. Deve aprender como funciona nosso governo constitucional, conhecer sua história, ser incentivado a participar do processo democrático e observar a geração anterior à medida que se baseia nesses costumes públicos. Isso deve acontecer principalmente através da educação cívica. Mas o Tribunal também tem responsabilidades. [...]. Para ajudar a manter a confiança do público, a Corte deve exercer seu poder de revisão judicial de uma maneira que honre as lições do passado.

Nesse sentido, verifica-se que o Estado deve realizar um programa, um compromisso, no qual todas instituições, Poderes e cidadãos possam exercer seu papel, no sentido de garantir um interesse genuíno de fraternidade, igualdade e justiça. Após, essa abordagem sobre os direitos fundamentais, políticas públicas e o direito social ao acesso à moradia, passa-se à análise de casos concretos, a qual permitirá verificar se, atualmente, estão sendo observados – e de que forma – os ODS e toda a legislação aplicável, publicada com a formulação das políticas públicas.

²¹⁷ BREYER, Stephen. **Making our democracy work: a judge's view**. Imprensa: New York, Alfred A. Knopf, 2010. p. 71-72.

4 MORADIA E JUDICIÁRIO

De todo o argumentado na presente pesquisa, tendo em vista as considerações elencadas no que tange à problemática apresentada na efetividade para assegurar o direito fundamental social ao acesso à moradia, delineado constitucionalmente pela Emenda Constitucional nº 26/2000²¹⁸, vislumbra-se a necessidade da intervenção do Poder Judiciário, através de métodos, por vezes, não jurisdicionais, mas em uma concepção da justiça multiportas²¹⁹.

O Sistema Multiportas, chamado pelo direito alienígena de *multi-door system*, surge como meio de composição de conflitos e alternativa viável na busca por soluções que permitam a entrega efetiva da justiça ao cidadão em prazo razoável²²⁰. O Sistema Multiportas traz a possibilidade de promover a prevenção e a composição dos litígios de maneira extrajudicial, proporcionando à sociedade o direito fundamental do acesso à justiça²²¹.

4.1 O acesso à moradia e o Poder Judiciário

São vários os fatores que contribuíram para que o sistema jurídico brasileiro se encontre no atual quadro de morosidade e abarrotamento, o qual se traduz num verdadeiro colapso dos serviços jurisdicionais. Diante dessa realidade, os meios alternativos de solução de conflitos apresentam-se como forma viável de equacionar os problemas existentes e oferecer à população o efetivo direito de acesso à justiça e a concretização do exercício da cidadania. Diante disso, exsurge a relevância de aprofundar a abordagem do sistema multiportas.

O Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução nº 125/2010, institucionalizou a mediação, trouxe uma padronização de terminologias e propôs a todos os tribunais federais e estaduais a criação de Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos

²¹⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm. Acesso em: 08 out. 2023.

²¹⁹ *Multi-door system*.

²²⁰ O Poder Judiciário, já chegou a ter um estoque de 100 milhões de causas. Em 2018 o estoque foi calculado pelo CNJ (Justiça em números) em 78,7 milhões. A cada ano ingressam mais de 28 milhões de novos processos. Os índices de acordo, no Brasil, entre todos os segmentos da Justiça, variam de 9,4% (2015) a 12,1% (2017). 11,5% é o índice médio encontrado de solução por acordo no levantamento do CNJ. Em outros países, principalmente nos Estados Unidos da América, os índices de solução consensual se mantêm há muitos anos entre 85% e 95%. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2018**. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/contendo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf. Acesso em: 09 out. 2023.

²²¹ O direito de acesso à Justiça é, portanto, direito de acesso à uma *Justiça adequadamente organizada* e o acesso a ela deve ser assegurado pelos instrumentos processuais aptos à efetiva realização de direito. WATANABE, Kazuo. Acesso à Justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel; WATANABE, Kazuo (coord.) **Participação e Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 134.

- Nupemec (órgão destinado ao estabelecimento de diretrizes) e de Centros Judiciários de Solução de Conflitos - Cejusc (setor que executa, operacional).

Com base nessas ideias desenvolvidas no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, na regulamentação administrativa (Resolução do CNJ nº 125/2010²²²), é que foram embasadas as leis que estabelecem os marcos teóricos da Mediação no ordenamento jurídico brasileiro: o Código de Processo Civil de 2015 (Lei nº 13.105/2015) e a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015). Em que pese as duas legislações terem tratado do assunto, discute-se qual delas foi efetivamente o marco teórico legal da mediação no Brasil.

Nessa toada, o Poder Judiciário vem solucionando os mais diversos conflitos para a resolução dos casos de forma consensual, realizando tratativas antes de ingressar, de fato, com uma judicialização, um processo propriamente dito, com a formação da angularização processual perante o Poder Judiciário.

Nessa perspectiva, o Ministro Luiz Roberto Barroso, do Supremo Tribunal de Justiça, em voto na ADPF 828, enfatizou a importância das tratativas de conciliação, mormente na questão da regularização fundiária²²³.

Acerca desse tema da ADPF, que será debatido e analisado no presente capítulo, vem também ao encontro as decisões já proferidas no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Ao analisar a ADPF, ao final, conforme determinação do STF, regulamentada pelo CNJ, será demonstrado como o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul vem cumprindo a orientação, constituindo a Comissão de Conflitos Fundiários e trabalhando com os casos no Estado, sobretudo alguns considerados emblemáticos.

Diante do exposto, para elucidar bem o contexto narrado pelo estudo de caso a ser apresentado, a pesquisa ao tema será da solução de conflitos através de métodos, pode-se usar o termo *alternativos*, ou seja, métodos distintos do habitual.

²²² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 09 out. 2023.

²²³ Ora, a dificuldade com que, no processo histórico, os acontecimentos dão lugar a muitas violações de direitos, inclusive de direitos humanos, cujos eventos trágicos, com o passar dos anos, ressignificam-se, e, em uma virada paradigmática, ocasionam um giro a conferir reorganização aos direitos que, então, passam a usufruir de nova interpretação e recepção jurisprudencial. Obviamente, o anseio é que casos que tais pudessem desde sempre terem sido objeto de julgamentos ocorridos prontamente. Nesse sentido, já tarda a chegada de decisões que estão a cobrar a participação dos princípios-chaves que conferem sustentação à DUDH (1948), e, em contrapartida, são os mesmos princípios ali presentes que dão ordem a um dos importantes instrumentos jurídicos que consolidam a base dos direitos humanos – no caso, a liberdade, a igualdade e a fraternidade. FONSECA, Reynaldo Soares da; ROSSETTO, Geralda Magella de Faria Rossetto. Dívida fraternal e política compensatória: o dilema da proteção, promoção e defesa dos direitos humanos na civilização tecnológica. In: FRÓZ SOBRINHO, José de Ribamar [et al.] (Org.). **Direitos humanos e fraternidade**: Estudos em homenagem ao Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. São Luís: ESMAM: EDUFMA, 2021. v. 2, p. p. 21.

4.2 Meios de composição dos conflitos como forma de desjudicialização

O contexto jurídico-social tem como base a solução dos conflitos somente pela análise jurídica do conflito, com uma solução imposta pelo Estado-juiz, mediante a prolação de sentença impositiva, sem, por vezes, realizar, de fato, a promoção da pacificação entre as partes. Há muito tempo é o Estado que detém o monopólio da jurisdição, conforme leciona Cahali²²⁴:

Primitivamente, os conflitos de interesse eram solucionados por autotutela ou autodefesa, que representava a definição da questão litigiosa pela imposição da vontade do mais forte. Esse método de solução foi superado há anos quando o Estado idealizou o monopólio da jurisdição, impedindo, assim, que as próprias partes fizessem uso de suas razões, o que, no atual ordenamento brasileiro, é até mesmo capitulado como crime.

A jurisdição, compreendida como atividade meramente substitutiva, traz a eliminação do conflito, mas somente pelo viés dos efeitos jurídicos, o que, muitas vezes, não soluciona o conflito sociológico que há entre as partes. Assim, ao invés de resolver esse conflito existente, o alarga, causando insatisfação com a resposta imposta pelo Estado-juiz, o que ocasiona, também, um descontentamento com o Poder Judiciário.

Cabe ressaltar que esse modelo de solução jurídica de conflitos é imprescindível para a convivência em sociedade, sobretudo em uma sociedade dinâmica e com muitas demandas que, em alguns casos, representa o único meio de resolução cabível²²⁵.

Watanabe²²⁶ descreve pontualmente acerca dessa problemática, asseverando que “o que se privilegia é a solução pelo critério do “certo e do errado”, do “preto ou branco”, sem qualquer espaço para a adequação da solução, pelo concurso da vontade das partes, à especificidade de cada caso”.

Percebe-se que esse modelo se encontra em declínio, pois atualmente, com o crescimento da demanda, não há possibilidade de realizar a satisfação processual célere devido a vários fatores. Portanto, a possibilidade de solução de conflitos por outros meios é a melhor adequação do ordenamento jurídico aos princípios da justiça²²⁷.

²²⁴ CAHALI, Francisco José. **Curso de arbitragem**: Mediação: Conciliação: Tribunal Multiportas. 7.ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 45.

²²⁵ “No system of governance can count as a regime of law unless it operates through general norms, for those norms are its principal laws and are also the sources of its other laws. There can hardly be law without laws”. KRAMER, Matthew H. **Objectivity and the rule of law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. p. 109.

²²⁶ WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa**: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 66.

²²⁷ As condições sociológicas vinculantes ao Poder Constituinte decorrem de influxos valorativos cujo marco é a dignidade da pessoa humana, uma ideologia constitucional e uma função transformativa da estrutura social a que se rompe na transição de ordens jurídicas, como pôde se verificar na concepção de um constitucionalismo transformativo. Nesses termos, a fraternidade propõe vedações e limites materiais ao

Nessa seara, Cahali²²⁸ aborda a temática e relata que o estudo dos métodos alternativos de solução de conflitos integra aquilo que se designou de terceira onda renovatória do direito processual civil. Pois, “Além da autotutela, existem meios heterocompositivos e autocompositivos de resolução de litígios”. Enquanto as principais formas heterocompositivas de solução de conflito são realizadas perante o Poder Judiciário e pelos procedimentos de arbitragem, “as principais formas autocompositivas de solução de conflito são a negociação, a conciliação e a mediação”.

Cappelletti e Garth²²⁹ explicam com maestria que a terceira onda processual remete a uma concepção mais ampla de acesso à justiça, abarcando desde a representação até a efetivação do direito. Segundo os autores:

[...] esse enfoque reconhece a necessidade de correlacionar e adaptar o processo civil ao tipo de litígio. Existem muitas características que podem distinguir um litígio do outro. Conforme o caso, diferentes barreiras ao acesso podem ser evidentes, e diferentes soluções, eficientes. Os litígios, por exemplo, diferem em sua complexidade. É geralmente mais fácil e menos custoso resolver uma questão simples de não-pagamento, por exemplo, do que comprovar uma fraude²³⁰.

A perspectiva presente na terceira onda processual é de que sejam considerados “o papel e a importância dos diversos fatores e barreiras envolvidos, de modo a desenvolver instituições efetivas para enfrentá-los”. Diante disso, observa-se que, atualmente, é atribuída maior ênfase ao enfoque do acesso à Justiça²³¹, com o crescente reconhecimento da sua utilidade e mesmo da sua necessidade para a realização de direitos na sociedade²³².

conteúdo da Constituição e a própria autodeterminação coletiva de um Povo, sob a perspectiva do republicanismo, assim como formulações e arranjos sociais alternativos em prol de maior isonomia entre os cidadãos e de um bem-estar fraternalmente considerado. FONSECA, Reynaldo Soares da; FONSECA, Rafael Campos Soares da. *Federalismo Fraternal: Concretização do Princípio da Fraternidade no Federalismo*. In: FRÓZ SOBRINHO, José de Ribamar [et al.] (Org.). **Humanos e fraternidade: Estudos em homenagem ao Ministro Reynaldo Soares da Fonseca**. Volume I. São Luís: ESMAM: EDUFMA, 2021. v. 1, p. 34.

²²⁸ CAHALI, Francisco José. **Curso de arbitragem: Mediação: Conciliação: Tribunal Multiportas**. 7.ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 45.

²²⁹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 67.

²³⁰ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 67.

²³¹ A Ministra Nancy Andrigui, ao tecer indagações sobre a democratização da justiça, elenca que “Outro aspecto relevante que deve ser objeto de atenção é o relativo aos Juízes que prestam serviço nesta Justiça Especial. A mudança de mentalidade é inevitável. Não se concebe nessa Justiça a condução procedimental que estamos acostumados, submetendo os processos ao rigorismo das formas e ao excesso do tecnicismo inerentes ao Código de Processo Civil (LGL\1973\5).” ANDRIGHI, Fátima Nancy. A democratização da justiça (A Lei 9.099/95 - Perspectiva da Justiça no Terceiro Milênio). **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 87, n. 748, p. 68-73, fev. 199.

²³² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 67.

E é nesse ponto que cumpre destacar a ideia central do atual Código de Processo Civil, a qual vai ao encontro do sistema multiportas, que expõe acerca da nova visão processual: “deixar de ver o processo como teoria descomprometida de sua natureza fundamental de método de resolução de conflitos, por meio do qual se realizam valores constitucionais”.²³³

Corroborando com essa nova visão processual, Cahali²³⁴ aduz que “o próprio Estado passou a oferecer à sociedade ferramentas para encerramento amistoso da controvérsia, com a implantação do chamado ‘Tribunal Multiportas’ através da Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 125/2010”.

No Brasil, o sistema de acesso à justiça, há longa data, tem se mostrado deficiente por inúmeras razões, como alhures debatido. Fruto disso, a morosidade atualmente instaurada no sistema judiciário vem comprometendo sua eficiência em atender aos jurisdicionados, deixando a população carente de uma prestação que atenda de forma efetiva as suas necessidades. É nesse contexto que surgem os meios alternativos de resolução de conflitos, como a mediação, a arbitragem e a conciliação.

Conforme explica Cunha²³⁵, embora se tenha convencionado chamar a mediação, a conciliação e a arbitragem de “meios alternativos de resolução de conflitos”, estudos recentes têm demonstrado que tais meios não seriam alternativos, mas, sim, meios “integrados”, uma vez que sua composição forma um sistema de justiça multiportas. Tal abordagem se justifica pelo fato de que não há uma única forma, uma vez que cada controvérsia requer uma solução mais apropriada de acordo com as peculiaridades do caso concreto. Sendo assim, o autor defende que “[...] há casos em que a melhor solução há de ser obtida pela mediação, enquanto outros, pela conciliação, outros, pela arbitragem e, finalmente, os que se resolveriam pela decisão do juiz estatal”. Assim, pode-se afirmar, inclusive, que há casos em que o sistema judicial estatal seria meio alternativo de solução a ser buscado.

Nesse compasso, a Ministra Nancy Andrighi²³⁶ explica a importância dessa nova postura dos operadores do Direito:

Observado esse quadro conjuntural, reflexões importantes vêm à baila, como a de que não é mais possível se compreender a jurisdição somente prestada

²³³ BRASIL. **Código de Processo Civil e normas correlatas**. 7. ed. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 25. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>. Acesso em: 08 out. 2023.

²³⁴ CAHALI, Francisco José. **Curso de arbitragem: Mediação: Conciliação: Tribunal Multiportas**. 7.ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 15.

²³⁵ CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 673.

²³⁶ ANDRIGHI, Fátima Nancy. A democratização da justiça (A Lei 9.099/95 - Perspectiva da Justiça no Terceiro Milênio). **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 87, n. 748, p. 68-73, fev. 1998.

pelo Juiz investido nas funções jurisdicionais. A complexidade das relações jurídicas contratuais, o advento de novos tipos de contrato que incluem no cenário jurídico relações modernas, a impossibilidade de os jurisdicionados aguardarem por longo tempo a solução dos litígios, a internacionalização das relações comerciais e a união paulatina e inevitável dos povos em mercados comuns impõem aos operadores do Direito uma nova postura, principalmente dos membros do Poder Judiciário, no sentido de afastar nossa formação romanista que conduz à conclusão de que só os Juízes investidos nas funções jurisdicionais podem resolver os conflitos.

Para explicar o termo “multiportas”, Cunha²³⁷ ressalta que “A expressão multiportas decorre de uma metáfora: seria como se houvesse, no átrio do fórum, várias portas; a depender do problema apresentado, as partes seriam encaminhadas para a porta da mediação, ou da conciliação, ou da arbitragem, ou da própria justiça estatal”.

O Sistema Multiportas foi instituído no ordenamento brasileiro pela Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), cujos preceitos foram encampados pelo legislador com a edição do Código de Processo Civil de 2015, e tem por objetivo que a cada conflito seja solucionado de acordo com o método²³⁸ ou técnica mais adequada ao caso concreto²³⁹.

Esse referido Sistema Multiportas preceitua que “Não basta que o caso seja julgado; é preciso que seja conferida uma *solução* adequada que faça com que as partes saiam *satisfeitas* com o resultado”. A vista disso, tal sistema representa uma importante mudança paradigmática, preceituando que o Judiciário deixe de ser um lugar de julgamento e passe a ser um local de resolução de disputas²⁴⁰.

Assim, entende-se que a ideia basilar do Sistema Multiportas é de que “a atividade jurisdicional estatal não é a única nem a principal opção das partes para colocarem fim ao litígio, existindo outras possibilidades de pacificação social. Portanto, para cada tipo de litígio existe uma forma mais adequada de solução”.

Nesse contexto, a jurisdição estatal representa apenas mais uma opção de acesso à justiça, havendo o reconhecimento de outras formas efetivas de solução de conflitos²⁴¹. O Ministro Cezar Peluso²⁴², em seu discurso de posse como Presidente do STF, ressaltou a falência do atual

²³⁷ CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 673.

²³⁸ Há ainda o uso da comunicação não violenta – “CNV para resolver conflitos difere dos métodos tradicionais de mediação. Em vez de deliberar sobre as questões, as estratégias e os meios para chegar a um acordo, nós nos concentramos principalmente na identificação das necessidades de ambos os lados, para depois buscarmos estratégias que atendam a essas necessidades. ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação não violenta**: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais. São Paulo: Ágora, 2021. p. 217.

²³⁹ CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 673.

²⁴⁰ CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 673.

²⁴¹ JUSTIÇA Multiportas. **Dizer Direito**, [s.l.], 8 abr. 2019. Disponível em:

<https://www.dizerodireito.com.br/2019/04/justica-multiportas.html>. Acesso em: 08 out. 2023.

²⁴² PELUSO, Antonio Cezar. Discurso do Senhor Ministro Cezar Peluso, presidente do Supremo Tribunal Federal. *In*: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Posse na Presidência do Supremo Tribunal Federal**: sessão solene

modelo judicial brasileiro, ao dizer que “[...] a velha solução adjudicada, que se dá mediante produção de sentenças e, em cujo seio, sob influxo de uma arraigada cultura de dilação, proliferam os recursos inúteis e as execuções extremamente morosas e, não raro, ineficazes”. O Ministro exaltou a necessidade de o sistema Judiciário brasileiro, sob sua direção e controle, incorporar os chamados “meios alternativos de resolução de conflitos, que, como instrumental próprio, [...], sejam oferecidos aos cidadãos como mecanismos facultativos de exercício da função constitucional de resolver conflitos”.

Peluso²⁴³, ainda, aponta a utilização de tais meios como forma efetiva de promover o acesso à justiça e, ao mesmo tempo, desafogar os órgãos judicantes e dar maior celeridade aos processos. Salienta que mais do que uma transformação social, a solução alternativa de conflitos representa importante “mudança de mentalidade em decorrência da participação decisiva das próprias partes na construção de resultado que, pacificando, satisfaça seus interesses”.

Também no entender de Cahali²⁴⁴, o Sistema Multiportas consolidou-se no ordenamento jurídica brasileiro a partir da Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça. Através do chamado *Tribunal Multiportas*, em alternativa ao Sistema Judiciário, o Estado coloca à disposição da sociedade meios variados para a busca da solução mais adequada de controvérsias.

Segundo o autor, em tal sistema, cada uma das opções (mediação, conciliação, orientação, a própria ação judicial contenciosa etc.) colocadas à disposição da sociedade valoriza os mecanismos de pacificação (meios consensuais) e “representa uma ‘porta’, a ser utilizada de acordo com a conveniência do interessado, na perspectiva de se ter a maneira mais apropriada de administração e resolução do conflito”²⁴⁵.

A origem da expressão Justiça Multiportas remonta o ano de 1976, quando Frank Sander defendeu a pacificação de conflitos com a utilização de meios alternativos à via jurisdicional:

Em 1976, Frank Sander, professor emérito da Harvard Law School, apresentou, na Pound Conference, realizada em Saint Paul (no Estado de Minnesota), a palestra intitulada ‘Variedades de processamento de conflitos’,

realizada em 23 de abril de 2010 [recurso eletrônico]. Brasília: STF, 2010. p. 75. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoInstitucionalPossePresidencial/anexo/Plaqueta_Possepresidencial_CezarPeluso_NOVACAPA.pdf. Acesso em: 09 out. 2023.

²⁴³ PELUSO, Antonio Cezar. Discurso do Senhor Ministro Cezar Peluso, presidente do Supremo Tribunal Federal. *In*: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Posse na Presidência do Supremo Tribunal Federal**: sessão solene realizada em 23 de abril de 2010 [recurso eletrônico]. Brasília: STF, 2010. p. 75. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoInstitucionalPossePresidencial/anexo/Plaqueta_Possepresidencial_CezarPeluso_NOVACAPA.pdf. Acesso em: 09 out. 2023.

²⁴⁴ CAHALI, Francisco José. **Curso de Arbitragem**: Mediação: Conciliação: Tribunal Multiportas. 7.ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 67.

²⁴⁵ CAHALI, Francisco José. **Curso de Arbitragem**: Mediação: Conciliação: Tribunal Multiportas. 7.ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 67.

na qual defendeu a contenção da litigiosidade por meio da utilização de métodos alternativos ao Poder Judiciário para solucionar e pacificar conflitos²⁴⁶.

Na perspectiva de Cabral e Cunha²⁴⁷, a palestra de Frank Sander marca o nascimento do conceito de Tribunal Multiportas, expressão que decorre – como antes já se disse – de uma metáfora, pois “seria como se houvesse, no átrio do fórum, várias portas; a depender do problema apresentado, as partes seriam encaminhadas para a porta da mediação; ou da conciliação; ou da arbitragem, ou da própria justiça estatal”. Os autores ressaltam que no Sistema Multiportas, o Poder Judiciário, abrindo espaço para adoção de métodos alternativos, deixa de ser o único mecanismo para solução de conflitos, passando a ser mais um método, dentre vários, para que se possa atingir a solução almejada.

O Sistema Multiportas “[...] tem origem no modelo norte-americano ‘multidoor courtroom’, pelo qual o Judiciário, em última análise, deve ser o gestor do conflito, indicando o meio mais adequado para a solução, mesmo que não seja através da sentença judicial”, conforme explica Lorencini²⁴⁸.

A chamada “cultura do litígio” formou-se no sistema judicial brasileiro ao longo dos tempos, fazendo com que o Judiciário fosse considerado o meio lógico para a solução de demandas que envolvessem conflito de interesses. Tal cultura, arraigada por longas décadas, fez com que as pessoas, de um modo geral, perdessem a capacidade de resolver seus conflitos de interesses de forma amigável ou negociada, ou com o auxílio de terceiros. “Passou a existir a terceirização do conflito, entregando-se ao Judiciário o poder da solução, que poderia ser alcançada por meios alternativos e diretos”²⁴⁹.

Watanabe²⁵⁰ denominou de “cultura da sentença”, em oposição à “cultura da pacificação”. A cultura da pacificação tem como base a ideia de que os mecanismos consensuais de solução

²⁴⁶ CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (collaborative law): “mediação sem mediador”. In: ZANETI JUNIOR, Hermes; CABRAL, Tricia Navarro Xavier (Coord.). **Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos**. Salvador: Jus podivm, 2017. p. 35.

²⁴⁷ CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (collaborative law): “mediação sem mediador”. In: ZANETI JUNIOR, Hermes; CABRAL, Tricia Navarro Xavier (Coord.). **Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos**. Salvador: Jus podivm, 2017. p. 35.

²⁴⁸ LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. Sistema Multiportas: Opções para tratamento de conflitos de forma adequada. In: SALLES, Carlos Alberto; LORENCINI, Marco Antônio Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. **Negociação, mediação e arbitragem: Curso Básico para programas de graduação em Direito**. São Paulo: Editora Gen- Método, 2013. p. 73.

²⁴⁹ CAHALI, Francisco José. **Curso de arbitragem: Mediação: Conciliação: Tribunal Multiportas**. 7.ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 68.

²⁵⁰ WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 66.

dos conflitos constituem instrumentos eficientes e céleres na promoção da pacificação social e, com isso, a satisfação das partes, sob o ponto de vista jurídico e sociológico.

Dentre as vantagens propiciadas pelo Sistema Multiportas, Marco Peixoto e Renata Peixoto²⁵¹ ressaltam as seguintes:

- a) o cidadão assumiria o protagonismo da solução de seu problema, com maior comprometimento e responsabilização acerca dos resultados;
- b) estímulo à autocomposição;
- c) maior eficiência do Poder Judiciário, porquanto caberia à solução jurisdicional apenas os casos mais complexos, quando inviável a solução por outros meios ou quando as partes assim o desejassem;
- d) transparência, ante o conhecimento prévio pelas partes acerca dos procedimentos disponíveis para a solução do conflito.

O Conselho Nacional de Justiça, com a edição da Resolução nº 125/2010, inaugurou o Sistema Multiportas, mas foi somente incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro a partir das inovações trazidas pelo Código de Processo Civil de 2015, pela Lei nº 13.129/2015, que altera o instituto da arbitragem, e a Lei nº 13.140/2015, a qual dispõe sobre a mediação.

Vislumbra-se o ânimo do legislador que procura desafogar o Poder Judiciário com a adoção de meios alternativos de solução de conflitos. Inúmeras são as iniciativas legislativas com essa finalidade. Com a edição da Lei nº 11.441/2007, houve a modificação no Código de Processo Civil para possibilitar a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual pela via extrajudicial.

Essa nova visão de solucionar os conflitos de uma forma não impositiva está na exposição de motivos do atual Código de Processo Civil:

Na elaboração deste Anteprojeto de Código de Processo Civil, esta foi uma das linhas principais de trabalho: resolver problemas. Deixar de ver o processo como teoria descomprometida de sua natureza fundamental de método de resolução de conflitos, por meio do qual se realizam valores constitucionais²⁵².

Donizetti²⁵³ sustenta esse novo ideal do Código de Processo Civil quando diz que “O novo CPC não tem como foco exclusivamente o processo jurisdicional”. Pois, pela ótica do autor, na visão contemporânea, o processo caminha ao encontro da composição, “seja pela outorga da sentença estatal, da sentença arbitral ou do acordo entre as partes”.

²⁵¹ PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura; PEIXOTO, Renata Cortez Vieira. **Fazenda Pública e execução**. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 118.

²⁵² BRASIL. **Código de Processo Civil e normas correlatas**. 7. ed. Brasília: Senado Federal, 2015. p. XXIV. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>. Acesso em: 08 out. 2023.

²⁵³ NUNES, Elpidio Donizetti. **Novo Código de Processo Civil comentado**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 4.

Como toda mudança de paradigma há resistências. No entanto, conforme Silva²⁵⁴ as indagações que surgem quanto à possibilidade de os meios alternativos de solução de conflitos ferirem o acesso à justiça tem como indubitavelmente a resposta negativa:

Por certo que se há de perguntar como fica o juízo arbitral em face das considerações que acabamos de fazer. Fere ele o direito de acesso ao Poder Judiciário, ou não? [...] A lei não fere o princípio contido no dispositivo constitucional em exame, pois este o que impede é que a lei exclua da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direitos. Seria inconstitucional a lei se ela determinasse que certas questões teriam que ser submetidas ao juízo arbitral. Não é isso que ela faz. Apenas abre uma via especial de composição de litígio, a que as partes, em lide, recorrerão ou não. Se o fizerem, usaram de arbítrio, usaram de sua liberdade de disporem de seus interesses, como melhor lhe aprouverem. O caráter consensual da convenção arbitral mostra que ela não diz respeito à garantia do inc. XXXV do art. 5º, que, como diz Castro Nunes, supõe, ao seu natural, o desacordo das partes, assegurando-lhes o acesso aos tribunais. [...]. Ora, se as partes podem transigir, mediante acordo de vontade, até mesmo durante e depois do processo judicial, porque não poderia consentir na forma arbitral de decidir suas pendências? No fundo, o juízo arbitral é uma forma de valorizar a liberdade contratual.

Pode-se afirmar que o mesmo raciocínio se aplica aos demais métodos do Sistema Multiportas. Vislumbra-se que essa metodologia, esse novo olhar sobre o modo de exercer o papel do Estado-juiz contempla o direito fundamental de acesso à justiça, concretizando-se, assim, o exercício da cidadania e com isso todos os outros direitos, sobretudo o direito ao acesso à moradia, que é alvo da presente pesquisa.

Nessa toada, tem-se o Poder Judiciário com uma porta de entrada para a solução dos conflitos, mas, após, há um encaminhamento para uma nova perspectiva, um viés diferenciado que abrange muito mais o interesse real e efetivo das partes que estão buscando a solução de seus litígios, gerando, assim, liberdade²⁵⁵ e satisfação com o Poder Judiciário.

Realizada essa análise acerca dos métodos autocompositivos de solução de conflitos, passa-se à abordagem da ADPF 828, a qual privilegia tal método, assegurando o direito ao acesso à justiça e à moradia, sem o uso de decisões impostas, muitas vezes, sem ouvir os ocupantes do local *sub judice*, tratados, até mesmo em algumas oportunidades, como pessoas invasoras de terras.

²⁵⁴ SILVA, José Afonso da. Acesso à Justiça e Cidadania. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 216, p. 9-23, abr./jun. 1999. p. 14.

²⁵⁵ Nas palavras de Kramer, explicando a liberdade com um valor que vem a proporcionar outros: “Freedom is instrumentally valuable in that it tends to promote certain other desiderata, and the instrumental value is content-independent in that it is characteristic of anyone’s overall liberty and not merely of some of her particular liberties”. KRAMER, Matthew H. **Liberalism with excellence**. United Kingdom: Oxford University Press, 2017. p. 205.

4.3 O direito à moradia no Supremo Tribunal Federal: análise da ADPF 828

A Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 visa, sobretudo, em um contexto de pandemia, após eclodir a crise sanitária decorrente do COVID-19, analisar a desocupação de locais por pessoas vulneráveis, pois havia muitos casos de desocupações ou remoções forçadas de populações vulneráveis²⁵⁶.

Brevemente, esse é o mérito da referida ADPF. Ocorre que, em sede liminar, o Ministro Luís Roberto Barroso decidiu acerca da questão e determinou que todos os Tribunais constituíssem comissões de soluções de conflitos fundiários, no intuito de não haver nenhum despejo, nenhuma desocupação ou remoção forçada de pessoas sem antes realizar-se a mediação, a tentativa de conciliação entre as partes para que essas pessoas não fiquem sem o direito fundamental à moradia.

Nesse sentido, para melhor elucidar a liminar segue *in verbis*:

Liminar parcialmente deferida *ad referendum*

MIN. ROBERTO BARROSO

Ante o exposto, defiro parcialmente o pedido de medida cautelar incidental para determinar a adoção de um regime de transição para a retomada da execução de decisões suspensas na presente ação, nos seguintes termos: (a) Determino que os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais instalem, imediatamente, comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes e, principalmente nesse primeiro momento, elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada; (b) Determino a realização de inspeções judiciais e de audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos. As audiências devem contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nos locais em que esta estiver estruturada, bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados, Distrito Federal e Municípios onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021. (c) Determino que as medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis (i) sejam realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) sejam antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) garantam o encaminhamento das pessoas em

²⁵⁶ O desenvolvimento humano marcado pela necessária tutela constitucional consubstanciada pelo reconhecimento da máxima eficácia dos direitos fundamentais em todas as suas dimensões deve ser garantido pelo Estado. Com a omissão dos Poderes Executivo e Legislativo, na promoção de políticas públicas que promovam e respeitem a dignidade da pessoa humana, cabe ao Estado-Juiz assegurar a supremacia da Constituição e a garantia mais ampla do desenvolvimento humano. Sem o respeito à dignidade da pessoa humana, não existe desenvolvimento humano. Cabe ao STF, na sua função de guardião da Constituição, salvaguardar esse princípio. WEDY, Gabriel. O Princípio da dignidade da pessoa humana e o moderno conceito de desenvolvimento sustentável. In: FRÓZ SOBRINHO, José de Ribamar [*et al.*] (Org.). **Direitos humanos e fraternidade**: Estudos em homenagem ao Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. São Luís: ESMAM: EDUFMA, 2021. v. 2, p. 234.

situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotem outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família. Autorizo, por fim, a imediata retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo (Lei nº 8.245/1991, art. 59, § 1º, I, II, V, VII, VIII e IX). Determino a intimação da União, do Distrito Federal e dos Estados da Federação, assim como da Presidência dos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, para ciência e imediato cumprimento da decisão. Intimem-se também o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional de Direitos Humanos, para ciência²⁵⁷.

O que será analisado na presente pesquisa não é o objeto em si da ADPF, assim não será debruçado maiores delongas sobre o mérito, mas sim a respeito da questão que o Ministro determinou acerca das comissões de soluções de conflitos fundiários e sua repercussão jurídica.

Importante ressaltar que o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, desde o ano de 2015, possui um projeto, o qual tem como objetivo a promoção da mediação previamente a qualquer desocupação.

Conforme relatou a idealizadora e coordenadora do CEJUSC, no ano de 2014, período em que se iniciou o projeto em Porto Alegre, Dra. Geneci Ribeiro de Campos²⁵⁸ explicou que o ponto de partida foi uma manifestação de ocupantes de uma grande área localizada em Porto Alegre, os quais estavam na iminência de serem retirados da área. Os ocupantes fecharam uma avenida importante da capital do Rio Grande do Sul, em um horário de trânsito intenso, o que ocasionou enormes prejuízos a toda a população, sendo um problema a ser resolvido pelo Poder Executivo local. Diante dessa situação, o conflito “bateu” às portas do Poder Judiciário Gaúcho²⁵⁹.

Na ocasião, a magistrada que estava à frente do CEJUSC como coordenadora, explica que iniciou um projeto de tentativa de conciliação antes de realizar atos de desocupações de pessoas ocupantes dessas áreas.

Na referida entrevista, a magistrada contou acerca de todo o procedimento que se iniciou naquela época, pois não havia a praxe de realizar essas audiências prévias em um centro de conciliação antes de o juiz do processo julgar o feito. Assim, como toda mudança, houve resistência dos envolvidos. Todavia, a juíza enfatiza que, apesar das dificuldades, os ocupantes daquelas áreas foram os que mais acreditavam e auxiliaram na boa condução e no resultado dos trabalhos, sendo que, muitos dos casos, foram exitosos, chegando-se a um acordo.

²⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ADPF nº 828**. Relator Min. Luís Roberto Barroso. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 11 out. 2023.

²⁵⁸ Geneci Ribeiro de Campos, coordenadora do Centro Judiciário de Solução de Conflito e Cidadania (CEJUSC) de 1º grau de Porto Alegre- RS.

²⁵⁹ Entrevista realizada no âmbito das pesquisas desta dissertação em 13 out. 2023, em Porto Alegre, no Palácio da Justiça.

Outrossim, explicou sobre a Resolução CNJ nº 125/10, que tem como objetivos instituir a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses e assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade. Além de disseminar a cultura da pacificação social (harmonização), incentiva os Tribunais a se organizarem e planejarem programas amplos de autocomposição e mudar o “rosto” do Poder Judiciário.

Diante desse arrazoado, vislumbra-se que a prática da mediação e conciliação já estava sendo aplicada no Tribunal Gaúcho²⁶⁰, pois dessa forma acredita-se que se viabiliza de forma eficaz e efetiva o direito dessas populações.

Na mesma conformidade e atendendo às necessidades de todas as regiões do Brasil afora, a ADPF, em decisão do Ministro Barroso, trouxe a obrigatoriedade de todos os tribunais constituírem as comissões de solução de conflitos fundiários para realizarem um fluxo de trabalho²⁶¹ que aborde, sobretudo, a tentativa de conciliação.

O que se vislumbra é, justamente, que por ser um direito fundamental, o acesso à moradia deve ser tratado da mesma forma que o direito fundamental à saúde e à educação, pois com um direito adequado à moradia também seriam assegurados os demais direitos fundamentais.

Para regulamentar a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADPF 828, que determinou a instalação imediata pelos Tribunais de Justiça e pelos Tribunais Regionais Federais de Comissões de Conflitos Fundiários, a supramencionada decisão remeteu ao Conselho Nacional de Justiça a atividade de consultoria e capacitação para a constituição

²⁶⁰ **Edital 44/2015**. Instala regime de exceção, como projeto para conciliação ou mediação nos conflitos fundiários urbanos, designando a Juíza Coordenadora do CEJUSC, com a participação do Ministério Público e Defensoria Pública. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/jurisprudencia-e-legislacao/publicacoes-administrativas-do-tjrs/>. Acesso em: 15 out. 2023.

Ato 23/2016 – Institui o Cômite Interinstitucional sobre Conflitos Fundiários Urbanos que tem como atribuição “propor ações integradas entre as instituições para o aperfeiçoamento dos serviços públicos relacionados ao direito à moradia, bem como prestar reforço à efetividade de processos judiciais em conflitos fundiários urbanos” (Art. 2º). Disponível em <https://www.tjrs.jus.br/novo/jurisprudencia-e-legislacao/publicacoes-administrativas-do-tjrs/>. Acesso em: 15 out. 2023.

²⁶¹ Art. 1º O Conselho Nacional de Justiça instituirá Comissão Nacional de Soluções Fundiárias, composta por 1 (um) Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça, que a presidirá, e no mínimo 4 (quatro) magistrados, indicados pela Presidência do CNJ.

§ 1º Compete à Comissão Nacional de Soluções Fundiárias:

I – estabelecer 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, em imóveis urbanos ou rurais, objetivando auxiliar a solução pacífica de conflitos derivados dessas ações; BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 510 de 2 de junho de 2023**. Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece 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. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2023.

das Comissões de Conflitos Fundiários. Portanto, o Conselho Nacional de Justiça, com a atribuição constitucional de promover a gestão e administração judiciária, bem como nortear a atuação dos Tribunais na atividade de constituição das Comissões de Conflitos Fundiários, publicou a Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023:

Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis²⁶².

Uma das atribuições das comissões é realizar o diálogo entre as instituições e desenvolver parcerias voltadas ao cumprimento dos objetivos:

Art. 1º O Conselho Nacional de Justiça instituirá Comissão Nacional de Soluções Fundiárias, composta por 1 (um) Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça, que a presidirá, e no mínimo 4 (quatro) magistrados, indicados pela Presidência do CNJ.

§ 1º Compete à Comissão Nacional de Soluções Fundiárias:

– incentivar o diálogo com a sociedade e com instituições públicas e privadas, e desenvolver parcerias voltadas ao cumprimento dos objetivos desta Resolução²⁶³;

Nessa linha de raciocínio, vislumbra-se o direito à cidadania através do acesso à jurisdição, havendo uma interlocução entre os atores, com uma intervenção do Poder Judiciário, não de forma impositiva, mas cumprindo a função de pacificação social, fomentando, inclusive, a implementação de políticas públicas pelo Poder Executivo²⁶⁴.

²⁶² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 510 de 2 de junho de 2023**. Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece 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. Disponível em:

<https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2023.

²⁶³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 510 de 2 de junho de 2023**. Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece 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. Disponível em:

<https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2023.

²⁶⁴ Aqui, é possível mencionar a ADPF 976, na qual se determinou que o Poder Público adotasse uma série de ações com vistas a garantir os direitos e proteção da população em situação de rua no Brasil. São elas: “I) A formulação pela PODER EXECUTIVO FEDERAL, no prazo de 120 dias, do PLANO DE AÇÃO E MONITORAMENTO PARA A EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA; II) Aos PODERES EXECUTIVOS MUNICIPAIS E DISTRITAL, bem como onde houver atuação, aos PODERES EXECUTIVOS FEDERAL E ESTADUAIS que, no âmbito de suas zeladorias urbanas e nos abrigos de suas respectivas responsabilidades: II.1) Efetivem

Para essa conexão entre as instituições, surgiram os processos estruturantes, importante mudança de paradigma juntamente com todas as outras já mencionadas, sempre visando uma melhoria na prestação jurisdicional para a busca do objetivo final, que é a satisfação dos direitos fundamentais.

4.4 A perspectiva do Poder Judiciário frente aos processos estruturantes

Na busca constante de angariar melhorias para o processo, visando a melhor prestação jurisdicional ao cidadão-jurisdicionado, surge a concepção de processos coletivos e não mais individuais, pois as questões atuais, por vezes, englobam direitos universais²⁶⁵.

medidas que garantam a segurança pessoal e dos bens das pessoas em situação de rua dentro dos abrigos institucionais existentes; II. 2) Disponibilizem o apoio das vigilâncias sanitárias para garantir abrigo aos animais de pessoas em situação de rua; II.3) Proibam o recolhimento forçado de bens e pertences, assim como a remoção e o transporte compulsório de pessoas em situação de rua; II.4) Vedem o emprego de técnicas de arquitetura hostil contra as populações em situação de rua, bem como efetivem o levantamento das barreiras e equipamentos que dificultam o acesso a políticas e serviços públicos, assim como mecanismos para superá-las; II.5) No âmbito das zeladorias urbanas: II.5.1) Divulguem previamente o dia, o horário e o local das ações de zeladoria urbana nos seus respectivos sites, nos abrigos, e outros meios em atendimento ao princípio da transparência dos atos da administração pública permitindo assim que a pessoa em situação de rua recolha seus pertences e que haja a limpeza do espaço sem conflitos; II.5.2) Prestem informações claras sobre a destinação de bens porventura apreendidos, o local de armazenamento dos itens e o procedimento de recuperação do bem; II.5.3) Promovam a capacitação dos agentes com vistas ao tratamento digno da população em situação de rua, informando os sobre as instâncias de responsabilização penal e administrativa; II.5.4) Garantam a existência de bagageiros para as pessoas em situação de rua guardarem seus pertences; II.5.5) Determinem a participação de agentes de serviço social e saúde em ações de grande porte; II.5.6) Disponibilizem bebedouros, banheiros públicos e lavanderias sociais de fácil acesso para população em situação de rua; II.5.7) Realizem de inspeção periódica dos centros de acolhimento para garantir, entre outros, sua salubridade e sua segurança; II.6) Realização periódica de mutirões da cidadania para a regularização de documentação, inscrição em cadastros governamentais e inclusão em políticas públicas existentes; II.7) Criação de um programa de enfrentamento e prevenção à violência que atinge a população em situação de rua; II.8) Formulação de um protocolo intersetorial de atendimento na rede pública de saúde para a população em situação de rua; II.9) Ampla disponibilização e divulgação de alertas meteorológicos, por parte das Defesas Civas de todos os entes federativos, para que se possam prever as ondas de frio com a máxima antecedência e prevenir os seus impactos na população em situação de rua; II.10) Disponibilização imediata: II.10.1) Pela defesa civil, de barracas para pessoas em situação de rua com estrutura mínima compatível com a dignidade da pessoa humana, nos locais nos quais não há número de vagas em número compatível com a necessidade; II.10.2) A disponibilização de itens de higiene básica à população em situação de rua; e (III) Aos PODERES EXECUTIVOS MUNICIPAIS E DISTRITAL, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a realização de diagnóstico pormenorizado da situação nos respectivos territórios, com a indicação do quantitativo de pessoas em situação de rua por área geográfica, quantidade e local das vagas de abrigo e de capacidade de fornecimento de alimentação. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ADPF nº 976**. Relator Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6410647>. Acesso em: 01 jun. 2024.

²⁶⁵ As medidas estruturantes constituem um instituto de origem norte-americana, que surgiu de necessidades práticas experimentadas no controle judicial de políticas públicas e nos litígios de interesse público (*public law litigation*), onde encontrou terreno fértil para seu desenvolvimento, uma vez que são situações onde as interferências diretas do Judiciário são mais problemáticas – seja em razão da discussão sobre ativismo judicial, separação dos ‘Poderes’ (*rectius*: funções) e legitimidade democrática do Judiciário, em razão das limitações materiais nesses caos (escassez de recursos e reserva do possível) ou dos entraves burocráticos existentes nessas estruturas institucionalizadas. MARÇAL, Felipe Barreto. **Medidas e processos estruturantes (multifocais)**: características e compatibilização com o ordenamento processual brasileiro. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 19.

Corroborando essa ideia é que a doutrina e a jurisprudência lançam mão ao direito comparado:

O conceito de processo estrutural, por sua natureza inovadora dentro do ordenamento jurídico brasileiro, envolve discussões complexas e de suma importância para a discussão acerca da importância da igualdade formal e conseqüentemente para que a sociedade seja capaz de se desenvolver, considerando que “o número de litígios envolvendo interesse público e fora da bipolaridade clássica (além dos processos coletivos que, bem ou mal, inserem-se também na tradição subjetivista individualista) é cada vez maior”²⁶⁶.

O direito ao acesso à moradia, como visto na sua definição como um direito social, está como um direito universal, o qual deve ser contemplado por políticas públicas. Todavia, dessa dificuldade de o Estado implementar as políticas públicas surge uma contenda, o que deriva do que Fiss²⁶⁷ relata quando assevera que “o Judiciário atua sem necessidade de diálogos com os demais Poderes”.

Didier Jr. e Zaneti Jr.²⁶⁸ Explicam a decisão estrutural/decisão estruturante para analisar a questão:

A decisão estrutural (structural injunction) é, pois, aquela que busca implantar uma reforma estrutural (structural reform) em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos. Por isso, o processo em que ela se constrói é chamado de processo estrutural. Parte-se da premissa de que a ameaça ou lesão que as organizações burocráticas representam para a efetividade das normas constitucionais não pode ser eliminada sem que tais organizações sejam reconstruídas.

É nessa perspectiva de diálogo entre todos os envolvidos no procedimento que surge a ideia de processos estruturantes²⁶⁹, muito inovador e eficaz nesses conflitos de âmbito coletivo.

²⁶⁶ A percepção dessa nova realidade jurídica deu ensejo ao estudo do fenômeno do que se entende por processos civis de interesse público, com características peculiares e distintas do modelo histórico individualista. Considerando que se trata de conceito utilizado em ordenamentos do direito comum (common law) e também em certos países do direito legislado (civil law). SIMÕES, Sandro Souza; FREITAS, Juliana; RANGEL, Camila de Paula. O processo estruturante como meio de alcance da igualdade formal: um caminho para o desenvolvimento. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 22, n. 128, p. 522-541, out. 2020/jan. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2021v22e128-2116>. p. 540.

²⁶⁷ FISS, Owen. M. Foreword. The forms of justice. *Harvard Law Review*, v. 93, p. 18-28, 1979.

²⁶⁸ DIDIER, Fredie Jr.; ZANETI, Hermes Jr. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. v. 4. p. 379.

²⁶⁹ Contudo, há algum tempo, constatou-se que existe um outro tipo de litígio (inicialmente percebido nas questões que envolviam controle judicial de políticas públicas) que não se encaixa de forma satisfatória nos modelos criados para os processos individuais e coletivos vistos como “bipolares” (que dizem respeito apenas a autor e réu): o dos “litígios estruturantes”, também chamados “policêntricos”, “multipolares”, ou “multifocais”. MARÇAL, Felipe Barreto. Processos estruturantes (multipolares, policêntricos ou multifocais): gerenciamento processual e modificação da estrutura judiciária. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 44, n. 289, p. 423-448, mar. 2019. p. 426.

Nessa toada, interessante trazer à balia uma reflexão de Tocqueville²⁷⁰:

A Idade Média era uma época de fracionamento. Cada povo, cada província, cada cidade, cada família tendia então fortemente a se individualizar. Em nossos dias, um movimento contrário se faz sentir, os povos parecem caminhar para a unidade. Vínculos intelectuais unem entre si as partes mais distantes da terra, e os homens não poderiam ficar um só dia estranhos uns aos outros ou ignorando o que acontece num canto qualquer do universo.

Destarte, as Comissões prévias são uma forma de reunir os envolvidos no processo e garantir uma melhor resposta à contenda²⁷¹.

Para elucidar de forma melhor e demonstrar a aplicação das Comissões e, ainda, para responder ao questionamento inicial do presente trabalho, passa-se à análise de casos trabalhados no Poder Judiciário do Rio Grande do Sul.

4.5 Há um direito à moradia (adequada) no Brasil?

Essa indagação remete à problemática apresentada na presente pesquisa.

Diante do analisado até o momento nesse trabalho, para findar e verificar se a resposta é negativa ou positiva, importante para elucidar a realidade, sobretudo, para fins de contribuir de forma pontual, realiza-se um recorte para aprofundar de que maneira o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul trabalha com a matéria, nos quais estão sendo implantados as técnicas oriundas do projeto inicial do TJRS e, agora, com a regulamentação da comissão de soluções de conflitos, a metodologia adequada.

Os casos em destaque são os da Comarca de Porto Alegre e de Tramandaí.

Primeiramente, a fim de contextualizar como alhures mencionado, o projeto²⁷² no Tribunal do Rio Grande do Sul ocorre desde 2015, ou seja, antes mesmo da Lei da Reurb, o que

²⁷⁰ TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Leis e Costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. Tradução Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 476.

²⁷¹ Essa relação é o que um Estado e Direito proporciona, conforme Cass Sunstein, “requires a right to a hearing in which people can contest the government’s claim that their conduct meets legal requirements for either the imposition of harm or the denial of benefits”. SUNSTEIN, Cass R. **Legal reasoning and political conflict**. 2thEd. Oxford: Oxford Press, 2018. p. 4.

²⁷² Objetivo do projeto: estabelecer um ambiente de negociação entre os moradores de ocupações consolidadas de áreas públicas e particulares, bem como a regularização de loteamentos irregulares e clandestinos, visando promover a reurbanização (Lei 13.465/2017), privilegiando, na medida do possível, a manutenção das famílias na própria área ocupada. Quando não for possível a regularização, negociar a realocação adequada das pessoas (famílias) a serem removidas de áreas ocupadas.
Finalidade do projeto: viabilizar e efetivar o direito social à moradia previsto no artigo 6º da CF, através da prévia negociação, informação e orientação dos procedimentos necessários à regularização fundiária. Garantir o direito à cidade e à moradia legal como direitos essenciais à dignidade da pessoa humana. Extraído da entrevista realizada em 10 de outubro de 2023 com Dulce Oppitz, Juíza de Direito, coordenadora do CEJUSC de Porto Alegre à época do projeto.

dificultava algumas situações, pois a Consolidação Normativa Notarial e Registral do Rio Grande do Sul já regulamentava a regularização fundiária há muitos anos. Em seu artigo 737, há a previsão de regularização e registro de loteamento. Os artigos 738 a 743, da mesma forma, disciplinam a matéria²⁷³.

²⁷³ Consolidação Normativa Notarial e Registral do Rio Grande do Sul - Art. 737 - A regularização fundiária de núcleos urbanos informais consolidados, a ser promovida pelo Poder Judiciário, obedecerá ao disposto neste título. § 1º - A regularização fundiária urbana pelo More Legal V tem como objetivos a promoção do direito à moradia adequada, a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e o desenvolvimento sustentável das cidades. § 2º - Consideram-se núcleos urbanos informais os loteamentos, desmembramentos e outras formas de assentamentos urbanos irregulares e clandestinos, ou nos quais não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização. § 3º - Consideram-se consolidados os núcleos urbanos informais de difícil reversão, em razão do tempo da ocupação, da natureza das edificações, da localização das vias de circulação e da presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Juiz. § 4º - Na aferição da condição de núcleo urbano informal consolidado, serão valorizados quaisquer documentos provenientes do Poder Público ou apresentados pelos legitimados para requerer a regularização. § 5º - Em caso de dúvida ou lacuna decorrente da interpretação das disposições deste título, deverá o Juiz decidir de acordo com as normas previstas na Lei nº 13.465/2017. Art. 738 - Nas Comarcas do Estado do Rio Grande do Sul, a autoridade judiciária competente poderá autorizar ou determinar o registro do núcleo urbano informal consolidado. Parágrafo único - Poderão requerer a regularização fundiária: I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e V - o Ministério Público. Art. 739 - O More Legal V permitirá a regularização fundiária de interesse social, que compreende os núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, e a regularização fundiária de interesse específico, aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não compreendida como de baixa renda. § 1º - O requerimento da regularização fundiária deverá conter a classificação do núcleo urbano a ser regularizado, nos termos do caput deste artigo, podendo a autoridade judiciária acolher a classificação proposta ou determinar aquela que entender adequada ao caso. § 2º - À regularização fundiária de interesse social, aplicam-se as isenções previstas no artigo 13, § 1º, da Lei nº 13.465/2017. § 3º - Nos casos do parágrafo anterior, o ressarcimento dos emolumentos pelo Funore será realizado mediante utilização do EQLG20. Art. 740 - Com o requerimento de regularização fundiária, o legitimado deverá juntar: I - o projeto de regularização fundiária, devidamente aprovado pelo Município; II - certidão atualizada da matrícula ou certidão da situação jurídica atualizada do imóvel objeto da regularização, se houver; III - certidão negativa de registro do imóvel, na hipótese de regularização de área sem procedência registral; IV - listagem identificando os sujeitos de direito com nome completo, nacionalidade, estado civil e número do CPF, vinculados com cada parcela objeto da regularização, para fins de reconhecimento do seu direito através do expediente de regularização. Parágrafo único - O projeto de regularização fundiária de que trata o inciso I deste artigo deverá atender às exigências contidas no artigo 35 da Lei nº 13.465/2017. Art. 741 - Na regularização fundiária de interesse social, a autoridade judiciária poderá dispensar a juntada do projeto de regularização fundiária aprovado pelo Município sempre que o legitimado comprovar justificadamente a impossibilidade de apresentar o documento. § 1º - No caso do caput, a autoridade judiciária fixará prazo para que o legitimado junte o projeto de regularização fundiária aprovado pelo Município, em prazo que não poderá exceder doze meses, permitida uma prorrogação por seis meses, desde que devidamente justificada. § 2º - Havendo requerimento fundamentado do legitimado, o Juiz poderá determinar ao Município que proceda à elaboração e à aprovação do projeto de regularização fundiária do núcleo urbano informal, fixando prazo para o cumprimento da obrigação, que não poderá exceder doze meses, permitida uma única prorrogação por seis meses, desde que devidamente justificada pelo Poder Público municipal. § 3º - Na hipótese regulada neste artigo, poderá o Juiz, de ofício ou a pedido do requerente ou dos ocupantes, ajustar que instituição universitária, profissional ou pessoa jurídica 246 especializada produza um ou mais dos estudos necessários para a regularização fundiária do núcleo urbano, mantida a exigência de aprovação do respectivo projeto pelo Município. § 4º - O Juízo competente poderá manter cadastro de profissionais e pessoas jurídicas especializados na elaboração de um ou mais itens do

Malgrado não haver uma lei de âmbito nacional, o Tribunal Gaúcho já se atentava a essa demanda para assegurar a concretização e efetividade do direito digno à moradia às famílias gaúchas.

Com o advento da Lei nº 13.465/2017²⁷⁴, a regularização fundiária urbana passou a definir, no artigo 9º, as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, sendo que para medidas urbanísticas é necessária a aprovação de projetos nos órgãos públicos, melhorias urbanísticas (alargamento de vias, realocação de cercas, implantação de praças, quadras esportivas, etc.), implementação de infraestrutura essencial (rede regular de água, luz, drenagem pluvial e esgotamento sanitário) e reassentamentos.

projeto de regularização fundiária, cujos serviços poderão ser contratados pelo núcleo urbano informal interessado, sem ônus para o Poder Judiciário. Art. 742 - Na regularização fundiária de interesse social, a autoridade judiciária também poderá dispensar a apresentação das certidões e da listagem previstas nos incisos II, III e IV do artigo 740, desde que o requerente comprove fundamentadamente a impossibilidade de cumprir a exigência com o requerimento, caso em que o Juiz deferirá prazo para o cumprimento da exigência. Parágrafo único - Na hipótese do caput, havendo requerimento justificado do legitimado, o Juízo procederá às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado, podendo solicitar a realização de buscas e a expedição de certidões pelo Registro de Imóveis. Art. 743 - O projeto de regularização fundiária deverá contemplar proposta de solução e cronograma de implantação de obras de infraestrutura essencial. § 1º - Para fins deste artigo, consideram-se infraestrutura essencial vias de acesso, ligações domiciliares de energia elétrica e água potável, iluminação pública e soluções de esgotamento sanitário e drenagem urbana. § 2º - A autoridade judiciária não poderá concluir a regularização fundiária de núcleos urbanos informais sem que estejam implantadas ligações domiciliares de energia elétrica e água potável. § 3º - Para viabilizar a implantação das medidas de infraestrutura essencial previstas neste artigo, poderá a autoridade judiciária, ou pessoa por ela designada, realizar audiências com os requerentes, o Poder Público municipal e os entes públicos ou privados responsáveis pelo fornecimento dos respectivos serviços públicos, podendo determinar as diligências que entender necessárias. § 4º - A regularização fundiária pelo More Legal V de núcleo urbano informal situado em área de risco geotécnico, de inundação ou de outros riscos especificados em lei dependerá da realização de estudos técnicos para examinar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada, e da implantação das medidas neles indicadas. RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Consolidação Normativa Notarial e Registral do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/static/2024/01/Consolidacao-Normativa-Notarial-Registral-2023-TEXTO-INTEGRAL-15-01-2024.pdf>. Acesso em: 12 jan 2024.

²⁷⁴ Cumpre mencionar que o Tribunal de Justiça, com sua característica vanguardista, antes mesmo da Lei do Reurb, já havia instituído o projeto More Legal, o qual visava a regularização fundiária, concedendo o direito à moradia ao cidadão. Diante disso, visualiza-se um cenário em que as medidas estão sendo assumidas pelo Estado. Projeto More Legal. Este projeto foi idealizado pelo Desembargador Décio Antonio Erpen do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, quando Corregedor-Geral da Justiça, e consolidado através dos Provimentos nº 39/95-CGJ e nº 1/98-CGJ. Posteriormente, sofreu alterações decorrentes da publicação dos Provimentos nº 17/99-CGJ e nº 24/04-CGJ, que instituiu o “More Legal 2 e 3”, através do Corregedor-Geral, Desembargador Aristides Pedroso de Albuquerque Neto.

Trata-se do Projeto “More Legal”, que é um tema não tão recente, embora pouco conhecido e utilizado, de suma importância para toda a comunidade gaúcha. Primeiramente, pelo propósito de implementar a regularização fundiária de inúmeras áreas que se encontram na clandestinidade jurídica e, também, pela originalidade do tema, eis que serviu de paradigma para os demais Estados da Federação, inclusive estabelecendo diretrizes para a promulgação da Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999. PAIVA, João Pedro Lamana. **Projeto “More Legal”**. Sapucaia do Sul, out. 2009. Disponível em: http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/projeto_more_legal_3.pdf. Acesso em: 24 ago. 2023.

As medidas jurídicas são os registros dos lotes em nome dos ocupantes, com a respetiva expedição das matrículas. As medidas sociais, por sua vez, podem ser definidas como o empoderamento social e encaminhamento para geração de emprego e renda. Ao passo que as medidas ambientais são, em síntese, a recuperação de APP e implantação de melhorias identificadas em estudos técnicos²⁷⁵.

O projeto possuía amparo legal no artigo 34 da Lei da Reurb:

Os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual. (...) § 5º Os Municípios e o Distrito Federal poderão, mediante a celebração de convênio utilizar os Centros Judiciários de Resolução de Conflitos e Cidadania ou as Câmaras Credenciadas nos Tribunais de Justiça.

Ainda, o Código de Processo Civil, adotando os princípios já elencados nesse capítulo, trouxe em seu art. 565, *in verbis*:

No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º.

Nesse olhar, que o Conselho Nacional de Justiça, cumprindo com a Agenda 2030²⁷⁶ da ONU, atentando-se aos ODS, editou a Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023²⁷⁷, que visa resolver os conflitos, de forma a anteceder o caráter contencioso, jurisdicional.

²⁷⁵ Conforme Dulce Oppitz, Juíza de Direito, coordenadora do CEJUSC de Porto Alegre à época do projeto.

²⁷⁶ Agenda 2030:

Objetivo 6: Água Potável e Saneamento - Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos.

Objetivo 9: Redução das Desigualdades - Inclusão social;

Objetivo 11: Cidades e comunidades sustentáveis - Tornar as cidades e os assentamentos humanos

inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis Objetivo 16: Paz, Justiça e Instituições Eficazes - Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Brasil. **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro, 15 set. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 12 jul. 2023.

²⁷⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 510 de 2 de junho de 2023**. Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece 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. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2023.

Contudo, prefacialmente, salutar destacar o procedimento adotado pelo projeto²⁷⁸ no Poder Judiciário Gaúcho:

- Audiência inicial na qual são apresentados os integrantes do grupo e expostos os objetivos do trabalho buscando mobilizar os ocupantes a constituírem lideranças que possam representá-las nas sessões de conciliação.

- Verificação do número de pessoas atingidas por meio da organização de cadastro dos ocupantes e análise da situação de consolidação (§2º do artigo 9º, Lei 13.465/2017).

- Assessoramento para organização dos moradores, visando identificar e qualificar lideranças para atuar na obtenção de recursos à aquisição da área e/ou despesas necessárias à realização de projetos para oportuna instauração da Reurb, caso estejam presentes características de consolidação.

- Tratando-se de área particular, se verifica o interesse dos titulares do domínio em negociar a área – avaliação e propostas.

- Tratando-se de áreas públicas, a avaliação e negociação é concomitantemente à verificação de viabilidade de instauração da Reurb.

- São realizados levantamentos e estudos preliminares para verificar a viabilidade da instauração da Reurb. O órgão técnico do Município avalia situações de riscos e identifica áreas de preservação do meio-ambiente, bem como avalia a existência de infraestrutura regular ou irregular: rede de água e energia elétrica, esgotamento sanitário e drenagem pluvial.

- Realização de tantas sessões quantas forem necessárias até a ultimização negociação ou, se esta não for possível, para reassentamento dos moradores.

- É negociada a área e, sendo viável a regularização, são expedidas as diretrizes e prossegue administrativamente.

Todo esse procedimento vem a atender o cumprimento das etapas previstas na Lei nº 13.465/2017, quais sejam:

I- Legitimados (artigo 14)

II- Deferimento ou indeferimento da instauração (artigo 30)

III- Classificação da REURB (artigo 13)

IV- Processamento e análise administrativa – definição dos limites, verificação dos bens ambientais incidentes sobre a gleba, incidência de matrículas etc.

²⁷⁸ Núcleos urbano informal, conforme artigo 11): ocupações irregulares, clandestinas, ocupantes sem titulação, sem infraestrutura. Podem estar em áreas de preservação permanente, sob redes de alta tensão, aterros sanitários, sistema viário, áreas verdes ou áreas de risco geotécnico ou de inundações.
Loteamento Irregular: não tem projeto aprovado ou o loteador deixou de atender as outras etapas previstas na Lei 6.766/79, como realização das obras de infraestrutura ou registro do loteamento no cartório imobiliário.

- V- Notificação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes (artigo 31)
- VI- Projeto de regularização fundiária – definição de quadras, vias e lotes, entre outros requisitos urbanísticos
- VII- saneamento e decisão do processo administrativo ao qual se dará publicidade
- VII- Certidão de Regularização Fundiária (CRF)
- VIII- Registro dos lotes
- IX- Regularização das edificações (condições de habitabilidade e segurança)²⁷⁹.

Antes da criação da Comissão pelo Tribunal de Justiça Gaúcho o número de processos em tramitação junto ao Grupo de Trabalhos dos Conflitos Fundiários em fase de negociação/avaliação da Reurb era de quarenta e três. O número de famílias que podem ser beneficiadas pela superação do conflito e posterior Reurb, reassentadas ou beneficiadas com bônus moradia, era cerca de 8.000 famílias, as quais, segundo critérios do IBGE que considera uma média de 4 pessoas por família, representam 32.000 pessoas²⁸⁰.

Outrossim, importante projeto realizado no âmbito do Tribunal de Justiça é o projeto desenvolvido pela magistrada Laura Ullmann López, da Comarca de Tramandaí, a qual sistematizou o “Projeto Mortos, Falidos, Incertos e Não Sabidos”²⁸¹.

Conforme a magistrada relatou em entrevista, havia um caos completo nas demandas de execuções fiscais. A partir dessa *desordem*, ela idealizou o projeto para a regularização das demandas e, sobretudo, para conceder às pessoas o direito digno à moradia. Assim, entende que contribuiu para a regularização dos imóveis do Município de Tramandaí, os quais não havia contribuição de IPTU, não gerando renda para a implementação de políticas públicas e desvalorizando os imóveis.

Com essa longa trajetória a magistrada conseguiu reunir o Poder Executivo, o Registrador de Imóveis local, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)²⁸² e demais representantes para que conseguissem realizar, de forma não litigiosa, a regularização dos imóveis, concedendo àquelas famílias a sua área já ocupada com a possibilidade de isenção²⁸³

²⁷⁹ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 02 jan. 2024.

²⁸⁰ Extraído da entrevista realizada em 10 de outubro de 2023 com Dulce Oppitz, Juíza de Direito, coordenadora do CEJUSC de Porto Alegre à época do Projeto.

²⁸¹ Através da Corregedoria –Geral do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, a magistrada expediu a Portaria 140/2019, a qual regulamentou as situações com o objetivo da regularização fundiária. Portaria em ANEXO C.

²⁸² A universidade auxiliou com o trabalho técnico através de levantamentos topográficos das áreas, confecção de plantas e memoriais.

²⁸³ Pessoas com comprovação de baixa renda.

em alguns casos do retroativo dos impostos, mas com a obrigação de, a partir daquele momento, serem as responsáveis tributárias para o pagamento dos impostos.

Os resultados obtidos pelos dados colhidos junto à Comarca de Tramandaí são os seguintes²⁸⁴:

Processos de Regularização Fundiária/Propriedade:

- **941** processos ajuizados (desde 2019);
 - **654** processos extintos, com a regularização da propriedade e pagamento de IPTU;
 - **1679 audiências** de conciliação realizadas (até abril/2023).
- *** cada propriedade regularizada é uma ação de usucapião que deixa de ser intentada.

Execuções Fiscais:

- 25.435 execuções fiscais direcionadas para o projeto;
- 18.086 execuções fiscais extintas;
- 7.349 execuções fiscais tramitando no projeto;
- **485 audiências** de conciliação realizadas.

Na perspectiva desta dissertação, tal medida resultou em bons frutos para toda a sociedade²⁸⁵, pois, com o incremento na arrecadação do IPTU, foi possível a implementação de

²⁸⁴ Dados extraídos da entrevista com a magistrada Laura Ullmann López, da Comarca de Tramandaí, do “Projeto Mortos, Falidos, Incertos e Não Sabidos

²⁸⁵ A magistrada Laura Ullmann López relatou que “o projeto identifica e qualifica o possuidor, transformando em proprietário registral, dando condições das pessoas saírem da clandestinidade, irregularidades de moradias e conflitos urbanos diminuindo ações judiciais de disputas de áreas, trazendo dignidade e moradia digna a toda a população. ”

“Esta justiça sabe que o grande mote é reconhecer que todos são fundamentais para a roda girar. Falo dos pilares do projeto (Judiciário, município, Registro de Imóveis, etc.). E a decisão jurídica adotada para o caso concreto é tomada por um grupo, que traz os elementos de força e inteligência para fazer frente a demanda. E este caminho tem legitimidade, porque é criado com a participação ativa do cidadão, na medida em que coloca o proprietário registral e ocupante do lote na posição central deste Universo. Como as decisões são tomadas por todos os envolvidos, elas são respeitadas e cumpridas. Elas têm legitimidade.

O nosso modelo de Justiça é vertical, autoritário e centrado no litígio. O projeto, ao contrário, é horizontal. Coloca a pessoa no centro do palco interagindo com os cinco pilares na construção de uma solução justa e equilibrada. [...]

Em linhas gerais, podemos dizer que a Justiça é vertical e litigiosa. Foca no problema e não no sujeito. Talvez seja assim porque este é o modelo que vivemos em sociedade. Nas relações interpessoais desequilibradas, de um modo geral, as pessoas não assumem suas responsabilidades perante si e perante o outro e entram no jogo na condição de vítimas. No emaranhado que se cria, a partir de um sujeito que acusa ao contrário de assumir internamente suas responsabilidades, a solução para o conflito é delegada para o terceiro da relação, o Juiz. E a relação que se trava é de mando, o que acentua o litígio. A bem da verdade, o terceiro (o Juiz) é autorizado a disciplinar e regular todas as relações pessoais doentes que lhe são transferidas pelos próprios sujeitos passivos desta relação.

Este é um modelo doente e retrógrado. Podemos dizer, sem medo de errar, que o sistema macro (da Justiça) apenas reproduz o sistema micro (do sujeito), e eles se retroalimentam no caos que geram.

O projeto rompe com esta fórmula. Faz a leitura do problema e, imediatamente, coloca o sujeito no primeiro plano. E, no primeiro plano, ele está na condição de sujeito ativo da relação e interage com todos os sistemas correlatos em igualdade de condições e nele busca os subsídios necessários para a construção consensual de um resultado adequado e justo que equilibra o sistema como um todo.

No projeto, a pessoa é vista e ouvida; sua história é importante e respeitada. Reconhecemos que o ser humano é a peça mais importante de todo o sistema e precisa ocupar esta posição.

políticas públicas, revertendo toda renda para benefícios à população do Município. Explicou a magistrada que “o projeto é riquíssimo pelas histórias de vida que vão sendo trazidas à luz, que são tornadas conhecidas”.

O projeto em Tramandaí segue em vigência, mas, hoje, se houver necessidade de remessa de algum caso para a Comissão, assim será feito.

Após, com a criação da Comissão²⁸⁶ prevista na ADPF, a sistemática foi alterada, pois as comissões ficaram responsáveis pelas inspeções em áreas ocupadas, sendo que, quando necessário, realiza as inspeções igualmente nas áreas de abrangência²⁸⁷.

Portanto, verifica-se que há a entrada no Poder Judiciário e, após, são realizadas visitas nas áreas pela Comissão, afim de evitar prejuízos, mormente às famílias ocupantes das terras que, por vezes, estão lá consolidadas e, conseqüentemente, há o respeito ao seu direito à dignidade humana e à dignidade da moradia adequada.

No Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul foi publicado o Ato Conjunto nº 001/2023-CGJ, o qual instituiu a Comissão de Conflitos Fundiários no âmbito do Poder Judiciário Gaúcho²⁸⁸. Corroborando, assim com a Resolução nº 510, que prevê, em seu art. 1º, III, o incentivo ao diálogo com a sociedade e instituições públicas e privadas:

Art. 1º O Conselho Nacional de Justiça instituirá Comissão Nacional de Soluções Fundiárias, composta por 1 (um) Conselheiro do Conselho Nacional

O sistema judicial e todos os correlatos existem para servir ao ser humano e não para serem servidos.

E, no palco do projeto, os atores dos cinco pilares estão ali para ajudar aquele sujeito de direitos na construção de um resultado digno e justo, e que honre sua história de vida. Quando isto acontece, podemos dizer que o equilíbrio atingiu todas as relações e a justiça cumpriu sua função primordial.

E, do ponto de vista dos sistemas integrados (cinco pilares), como coordenadora do projeto, percebo que todos conhecem o seu papel e entendem que não perdem competência ou poder quando dialogam entre si e estabelecem um caminho que busca o equilíbrio das relações.

E quando os cinco pilares andam de mãos dadas, podemos dizer que a justiça atingiu seu grau máximo de aperfeiçoamento.”

Discurso da magistrada Laura Ullmann López.

²⁸⁶ A Comissão é órgão auxiliar do Juízo para mediar os conflitos fundiários de natureza coletiva - rurais e urbanos - inclusive para evitar o uso de força pública no cumprimento de mandados de reintegração de posse ou despejo e para restabelecer o diálogo entre as partes. RECOMENDAÇÃO 31 39/2023-CG.

²⁸⁷ O projeto em Tramandaí segue em vigência, mas hoje se houver necessidade de remessa de algum caso para a Comissão, assim será feito.

Participei de algumas audiências do “Projeto Mortos, Falidos, Incertos e Não Sabidos, que visa à regularização da propriedade, quitação do tributo municipal, atualização do cadastro municipal e extinção dos executivos fiscais. RIO GRANDE DO SUL. **Processo nº 501053-41-2023.8.21.0073**. Disponível em https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp_index. Acesso em: 16 out. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. **Processo 5022829-68-2021.8.21.0073**. Disponível em https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp_index. Acesso em: 16 out. 2023.

²⁸⁸ Art. 2º A Comissão de Conflitos Fundiários prestará apoio operacional aos magistrados antes do cumprimento das decisões referentes às desocupações coletivas englobadas pela decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/static/2023/05/Ato-conjunto-Comissao-de-Conflitos-Fundiarios.pdf>. Acesso em 23 ago. 2023.

de Justiça, que a presidirá, e no mínimo 4 (quatro) magistrados, indicados pela Presidência do CNJ.

III – incentivar o diálogo com a sociedade e com instituições públicas e privadas, e desenvolver parcerias voltadas ao cumprimento dos objetivos desta Resolução; IV – fomentar estudos e pesquisas sobre causas e consequências dos conflitos coletivos pela posse da terra e pela moradia, bem como o mapeamento e o seu monitoramento, a fim de auxiliar o diagnóstico dos casos e subsidiar a tomada de decisões administrativas e judiciais; V – realizar visitas técnicas nas áreas objeto de conflitos fundiários coletivos, em apoio às Comissões Regionais, elaborando o respectivo relatório, enviando-o ao juízo de origem para juntada aos autos.

Com a constituição das Comissões, o magistrado titular do processo, examinando o caso em concreto, verifica a necessidade da remessa daquele caso para a Comissão de Conflitos Fundiários, sendo que na Comissão será designado um novo juiz para realizar a sessão de mediação. Nessa sessão²⁸⁹ são chamados a integrar à solenidade todos os envolvidos- autores da ação, geralmente os proprietários; os ocupantes da área, advogados das partes, representantes da Defensoria Pública, da Promotoria de Justiça de Defesa da Habitação e da Ordem Urbanística, da Promotoria do Meio Ambiente, da Procuradoria do Município, da Secretaria de Habitação do Município, da Secretaria de Regularização Fundiária do Município e da Secretaria de Meio Ambiente.

A sessão pode ser realizada de forma presencia ou virtual, conforme for conveniente para as partes.

Frisa-se que esse magistrado atuante é para a mediação entre todos os envolvidos, buscando uma solução consensual, de forma que se não for possível mediar, o processo retorna ao juiz titular, o qual possui a jurisdição sobre o processo, pois somente ele poderá prolatar uma decisão de mérito.

Nessa perspectiva, vislumbra-se o papel da Comissão no sentido de fomentar uma solução construída entre todos os envolvidos, para que não ocorra desocupações sem assegurar os direitos daqueles ocupantes, visando a dignidade daquelas famílias.

E assim, mais uma vez importante ressaltar o diálogo entre as instituições e o cidadão²⁹⁰, que assume relevância, pois verifica-se que cada um dos sujeitos jurídicos desempenha o seu

²⁸⁹ Como magistrada participei de sessões de mediação da Comissão de Conflitos Fundiários. RIO GRANDE DO SUL. **Processo nº 5009663-82.2022.8.21.4001**. Disponível em https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp_index. Acesso em 17 jan. 2024. Anexo D.

²⁹⁰ Em suma: a) a fraternidade é o ponto de equilíbrio entre os princípios tradicionalmente assegurados (a liberdade e a igualdade) e o preâmbulo da Constituição, que tem força normativa, especialmente diante da estrutura do corpo permanente da Lei Maior (art. 3º, em especial); b) o horizonte da fraternidade é o que mais se ajusta com a efetiva tutela dos direitos humanos fundamentais. A certeza de que o titular desses direitos é qualquer pessoa, só por ser pessoa, deve sempre influenciar a interpretação das normas e a ação dos operadores do Direito e do Sistema de Justiça. Ainda que as normas jurídicas não possam impor a fraternidade, pode a atuação dos atores do Direito testemunhá-la, como terceira dimensão dos direitos

papel na sociedade democrática, assumindo e comprometendo-se em suas responsabilidades, principalmente o cidadão, o qual será o destinatário da implementação das políticas públicas. Alcança, assim, a concretização dos seus direitos fundamentais à cidadania, ao acesso à justiça e à moradia digna e adequada.

Nesse sentido, verifica-se que o Estado está comprometido com o seu papel, mormente o Poder Judiciário, através de seus membros, os quais estão, com essas iniciativas, na busca da satisfação dos direitos do cidadão, realizando os atos e as decisões da melhor forma possível, cumprindo seu mister constitucional na concretização do direito à dignidade humana, consubstanciada aqui nesses projetos, comissões e atuações para propiciar a dignidade da moradia adequada a todo o cidadão brasileiro²⁹¹.

Sem olvidar de todos os princípios constitucionais, aqui trazendo, mais uma vez destaque ao princípio da fraternidade, o qual conforme o Ministro Reynaldo da Fonseca, aduz que “a fraternidade vem recebendo reconhecimento em decisões de alta complexidade, inclusive, nos tribunais superiores”. No Habeas Corpus nº 554892 - RO (2019/0385486-2), de sua relatoria

humanos fundamentais. FONSECA, Reynaldo Soares da. O princípio jurídico da fraternidade no Brasil: Em busca de concretização. **Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília**, Brasília, v. 15, n. 1, p. 64-90, 2019. p.88. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/view/27948>. Acesso em: 20 jan. 2024.

²⁹¹ Para corroborar segue voto recente do ilustre Desembargador Leonel Pires Ohlweiler. AGRADO DE INSTRUMENTO. *DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO ANULATÓRIA. INVASÃO DE IMÓVEL PÚBLICO. NOTIFICAÇÃO DE DESOCUPAÇÃO. TUTELA DE URGÊNCIA. PRESENÇA DOS REQUISITOS*. 1. Conforme o artigo 300 do CPC, a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do *direito* e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. 2. A parte autora ajuizou ação anulatória de ato administrativo contra o Município de Gravataí, postulando a concessão de tutela de urgência para suspender imediatamente a notificação administrativa de desocupação do imóvel ocupado pela sua família. 3. Como referido pelo Ministério Público, há elementos suficientes nos autos para indicar que a autora é possuidora de imóvel que está inserido em programa de regularização Reurb, havendo, em princípio, beneficiário originário, situação que atrai a necessidade de instalação do contraditório e de dilação probatória, mormente diante consequência irreversível dos atos de desocupação e demolição. 4. Entendo não ser razoável a imposição da medida administrativa de desocupação do imóvel antes da instrução do feito, ao menos por ora. Não se pode olvidar que cabe ao cidadão cumprir com as restrições legalmente impostas ao *direito* de construir. A Administração Pública possui também a prerrogativa de fiscalizar, por meio do seu poder de polícia, o cumprimento das limitações administrativas. No entanto, a demolição possui algumas peculiaridades, em especial, a circunstância do seu caráter definitivo. A adoção de medidas administrativas de caráter definitivo, por certo, exige cuidados redobrados. 5. Não se pode olvidar que a parte autora ajuizou a cautelar antecedente nº 50268595820238210015 conexa, na qual foi concedida tutela de urgência para determinar a imediata suspensão da ordem de desocupação, tendo em vista o *direito* fundamental à *moradia* e o risco de dano irreparável à família em situação de extrema pobreza, com filhos menores, até o esclarecimento da situação dos fatos. 6. O recurso merece provimento, concedendo a tutela de urgência postulada para suspender provisoriamente a ordem de desocupação do imóvel. AGRADO DE INSTRUMENTO PROVIDO. RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Agravo de Instrumento**, Nº 52850086020238217000, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leonel Pires Ohlweiler, Julgado em: 14-12-2023. Disponível em https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em 14 jan. 2024.

foi realizada uma interpretação humanista decorrente do acolhimento constitucional da fraternidade como categoria jurídica²⁹²:

- a) O princípio da fraternidade é uma categoria jurídica e não pertence apenas às religiões ou à moral. Sua redescoberta apresenta-se como um fator de fundamental importância, tendo em vista a complexidade dos problemas sociais, jurídicos e estruturais ainda hoje enfrentados pelas democracias. A fraternidade não exclui o direito e vice-versa, mesmo porque a fraternidade enquanto valor vem sendo proclamada por diversas Constituições modernas, ao lado de outros historicamente consagrados como a igualdade e a liberdade;
- b) O princípio da fraternidade é um macro princípio dos Direitos Humanos e passa a ter uma nova leitura prática, diante do constitucionalismo fraternal prometido na CF/88 (preâmbulo e art. 3º)²⁹³.

Após, essa abordagem, conclui-se que o direito social ao acesso à moradia, possuindo respaldo constitucional, na visão do constitucionalismo contemporâneo do Estado Democrático de Direito, deve ser implantado e concretizado a todos os cidadãos. Afinal, nessa perspectiva, é possível identificar casos concretos já findados, em que muitas famílias tiveram o seu direito constitucional efetivado.

Destarte, pode-se afirmar que essa maneira proativa de trabalhar junto à população, auxiliando a sociedade, está em consonância com a importância que o Poder Judiciário possui no seu trabalho consciente na solução dos conflitos que trazem a vida adequada e digna às pessoas.

²⁹² FONSECA, Reynaldo Soares da; ROSSETTO, Geralda Magella de Faria Rossetto. Dívida fraternal e política compensatória: o dilema da proteção, promoção e defesa dos direitos humanos na civilização tecnológica. In: FRÓZ SOBRINHO, José de Ribamar [*et al.*] (Org.). **Direitos humanos e fraternidade: Estudos em homenagem ao Ministro Reynaldo Soares da Fonseca**. São Luís: ESMAM: EDUFMA, 2021. v. 2, p. 22.

²⁹³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus 554892 - RO** (2019/0385486-2). Relator Min. Reynaldo Soares da Fonseca. Brasília, 17 de abril de 2020. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo_documento=documento&componente=MON&sequencial=108618456&num_registro=201903854862&data=20200420. Acesso em: 15 jan. 2024.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em sede de considerações finais, destaque-se que, com a presente pesquisa, houve a proposta de analisar o direito fundamental social ao acesso à moradia à luz da Constituição Federal brasileira. Nessa perspectiva foram aprofundadas questões dogmáticas para, ao final, verificar se o direito fundamental social ao acesso à moradia digna e adequada está sendo implementado e concretizado para o cidadão brasileiro.

A questão posta como problemática se revela na importância e na necessidade de assegurar e efetivar os direitos fundamentais, mormente, o direito social à moradia, contemplando o direito à dignidade da pessoa humana, fundamento elencado no art. 1º da Constituição Federal.

Como visto, frisa-se que o direito social à moradia adequada e digna proporciona ao cidadão outros direitos, a exemplo do direito à saúde e do direito à educação, facultando condições básicas para uma vida com dignidade ao indivíduo. Com efeito, foi a partir de percepções como a da magistrada, que o presente trabalho, além da temática abordada com o viés acadêmico, pôde ser complementado com análise de situações e dados relevantes do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul.

Com o fito de trazer à comunidade acadêmica uma melhor abordagem a respeito do assunto tratado, a presente dissertação possui três capítulos, considerados fundamentais para a construção do argumento final.

Nesse panorama, no primeiro capítulo, demonstrou-se a evolução dos modelos de Estado, tecendo as principais nuances do Estado Liberal, Estado Social e Estado Democrático de Direito, bem como o desenvolvimento para o Estado de Direito Socioambiental.

Diante disso, percebeu-se o papel do Estado com o cidadão, elencando os direitos que mais se destacaram em cada período descrito. Assim, com a análise da evolução do Estado e dos seus direitos correspondentes, foi possível chegar a uma resposta à indagação inicial, no que tange à possibilidade de se assegurar o direito social à moradia digna e adequada a cada família brasileira, no contexto do Brasil atual.

Para além disso, discutiu-se, no âmbito socioambiental, o desenvolvimento sustentável, e como as nações estão atuando para diminuir e/ou terminar com os diversos problemas que afetam a humanidade, aplicando-se, para isso os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Em seguimento, foram considerados os princípios da fraternidade e da solidariedade social para fins de satisfação dos direitos fundamentais, haja vista que são princípios elencados

na Constituição Federal²⁹⁴, bem como considerados interligados com o princípio da dignidade da pessoa humana. Tal princípio, aliás, é norteador de todo o Estado Democrático de Direito; portanto, como demonstrado, possui esse acoplamento com todos os demais princípios e fundamenta os direitos do indivíduo.

Mencionou-se, ainda sobre o diálogo entre o Poder Público e a sociedade para somar esforços, com o fito de realizar ações de compatibilização e harmonização ao direito social à moradia, fomentando não apenas a democracia, mas também a “cidadania emancipatória”²⁹⁵, deixando para trás a “cidadania infantilizada”.

Os princípios da proibição do retrocesso, da reserva do possível e do mínimo existencial, da mesma forma, foram trazidos à baila para a formatação do argumento, tendo em vista a importância deles, em estreita conexão com os direitos fundamentais, sendo que a vedação ao retrocesso é um limite material implícito. Os princípios da reserva do possível e do mínimo existencial também são utilizados no âmbito dos direitos fundamentais, contudo, sob a sistemática de o Poder Público não poder se eximir da sua obrigação na prestação desses direitos caracterizados como prestacionais.

Assim, nessa linha, o primeiro capítulo é a base para que fosse trabalhado o restante da pesquisa. Afinal, é relevante o estudo da evolução do Estado para que, com isso, pudessemos analisar os direitos fundamentais e todo o percurso dos direitos do cidadão, sobretudo, aqueles de traço prestacional.

Por conseguinte, no capítulo posterior, depreendeu-se uma acepção acerca dos direitos fundamentais, conceituando-o inicialmente em um panorama mundial e, após, com ênfase na Constituição Federal do Brasil. Conforme visto, a Constituição de 1988, em seu artigo 1º, dispôs como fundamento do Estado Democrático de Direito a cidadania, assim como, em seu art. 5º, elencou os direitos e garantias fundamentais. Logo, surge o direito social ao acesso à moradia,

²⁹⁴ “PREÂMBULO. Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;” BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

²⁹⁵ LIMBERGER, Têmis. Saneamento: remédio preventivo em políticas públicas de saúde. In: CALLEGARI, André Luís, STRECK, Lenio Luiz, ROCHA, Leonel Severo (Org.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**: Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. v. 8, p. 306.

previsto expressamente no artigo 6º da Constituição Federal, o qual somente tornou-se assegurado constitucionalmente em 2000, via Emenda Constitucional.

Muito embora o direito ao acesso à moradia, que é o cerne da questão trabalhada, deva ser considerado como um direito para todos, ou seja, como um bem a ser assegurado para toda a população sem distinção, a prerrogativa à moradia enfrentou – continua enfrentando, na verdade – dificuldades para sua implementação e concretização para o cidadão. Portanto, sendo um objetivo a ser garantido pelo interesse público, como um bem comum, vai ao encontro dos ODS.

Diante desse panorama, abordou-se a legitimidade democrática, em uma visão de cidadania, para verificar a possibilidade de efetivação dos direitos fundamentais, notadamente, o acesso à moradia. Afinal, cabe ao Estado Democrático de Direito assegurar a proteção e conceder mecanismos para a efetivação dos direitos fundamentais.

Diante de tal preocupação, importa salientar que um Estado que não proporciona ao cidadão o reconhecimento e a realização dos direitos fundamentais constitucionais não está, também, harmonizado com as garantias constitucionais de um Estado Democrático de Direito.

Considera-se, assim, que um modelo de Estado ineficiente compromete a efetividade da concretização dos direitos constitucionalmente previstos, de modo que as normas se transformam em uma ilusão, sem a garantia de sua realização.

O Estado sofre de várias mazelas como, por exemplo, a falta de estrutura, de planejamento e de orçamento. No Brasil, o acesso ao direito à moradia tem se mostrado deficiente por inúmeras razões. Contudo, é possível haver instrumentos de políticas públicas para o Estado atuar em seu papel, dando uma resposta positiva e efetiva ao cidadão, como observado no transcurso desta dissertação.

É nesse contexto que surgem iniciativas dos Poderes Legislativo e Judiciário. O primeiro, com a elaboração e a publicação de atos normativos; já o Poder Judiciário, implementando os direitos na prolatação de decisões em casos concretos.

Diante da função do Poder Legislativo na criação de leis para que essas possam ser aplicadas ao caso em comento, foram descritas as principais normas que regulamentam o tema proposto em análise. A importância das políticas públicas e sua implementação pelo Poder Público foi analisada, salientando-se que cabe ao Estado viabilizar um programa, visando o seu planejamento para a concretização das suas funções na busca da efetividade dos direitos do cidadão.

Em breve síntese, no segundo capítulo, foram descritos os direitos fundamentais, as políticas públicas e o direito social ao acesso à moradia, pontos fundamentais para averiguar os casos concretos, os quais, ao final, serviram de base para verificar se estão sendo observadas as

funções do Estado e de seus Poderes (e de que forma os ODS e a legislação aplicável estão sendo formulada para as políticas públicas).

No terceiro e último capítulo, por fim, o tema trabalhado foi a relação do direito fundamental à moradia e o Poder Judiciário, objetivando verificar de que forma – e se – o Poder Judiciário está cumprindo o seu mister para concretizar esse direito social fundamental ao acesso digno e adequado à moradia.

Com o objetivo de dar subsídio ao tema, a composição dos conflitos como forma de desjudicialização também foi pauta de pesquisa. Afinal, conforme demonstrado alhures, as Comissões de Conflitos Fundiários têm o enfoque da mediação, solucionando o conflito posto de forma consensual, sem a necessidade de o Estado-juiz proferir uma decisão de mérito. Por vezes, como se sabe, é uma imposição, gerando insatisfação das partes envolvidas.

No ponto, vislumbrou-se a importância dessas sessões de mediação e da eventual visita técnica realizada pelo magistrado da Comissão. Nesse momento, as partes envolvidas também se sentem acolhidas e empoderadas para, juntas, formularem uma resolução ao caso, sem imposição de uma decisão, ou seja, com a solução construída em conjunto²⁹⁶.

De suma relevância para o fechamento dessa dissertação foi a abordagem do entendimento do Supremo Tribunal Federal, no que tange ao tema do direito à moradia, através da análise da ADPF 828, que trouxe significativas mudanças para os Tribunais brasileiros e, notadamente, à população brasileira. É ela, afinal, a destinatária dos direitos e das ordens emanadas pela Suprema Corte na efetivação dos direitos fundamentais.

A visão que o Poder Judiciário detém frente aos processos estruturantes, uma vez que o diálogo interinstitucional tem se mostrado importante e decisivo, sobretudo em conflitos fundiários também, foi analisada para que, ao final, pudesse ser respondida a seguinte questão: há um direito à moradia (adequada e digna) no Brasil?

Para findar o objetivo da presente pesquisa, foram demonstrados alguns casos emblemáticos do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, sendo que o referido Tribunal possuía projetos de regularização fundiária antes mesmo da decisão do Supremo Tribunal Federal e da regulamentação do Conselho Nacional de Justiça.

Malgrado, somente na ADPF 828, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, que foi determinada a constituição das Comissões de Conflitos Fundiários, para que fossem assegurados todos os direitos dos ocupantes das áreas em litígio. No passado, houve muitas

²⁹⁶ A audiência, como diz o nome, é o momento em que a Justiça ouve. É a oportunidade de ser ouvido pela Justiça, o que, em si, é de abrangência muito maior do que a mera formalidade do processo. ANDRIGUI, Nancy; BENETI, Sidnei. **O juiz na audiência**. 3. ed. São Paulo: Revista do Tribunais, 2023. p. 28.

desocupações traumáticas, não respeitando a dignidade de muitas famílias. Realizou-se, assim, a compilação de dados, a coleta de jurisprudência e de casos concretos para demonstrar os projetos anteriores às Comissões de Conflitos Fundiários, em que o Tribunal Gaúcho já atuava na concretização do direito ao acesso à moradia.

De todo modo, com o advento da ADPF 828 e da Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023, verificou-se a necessidade da constituição das Comissões de Conflitos Fundiários, que passaram a fomentar a mediação, unindo o Poder Judiciário e todos envolvidos – partes, Poder Executivo, representantes do Ministério Público, Defensoria Pública, entre outros representantes, em uma visão de diálogo interinstitucional²⁹⁷ para a aplicação de políticas públicas e da solução de litígios, com o auxílio também do cidadão na sua concepção de cidadania emancipatória.

Nesse diapasão, verificou-se uma reciprocidade entre todos. Com isso, foram desveladas condições de possibilidade (que não são únicas, mas foram as encontradas) para viabilizar os direitos assumidos na Carta Magna. Cabe, como se sabe, ao Poder Público e à sociedade traçar planejamentos e projetos, somando esforços para realizar ações com o viés de efetivar o direito social à moradia.

No Estado do Rio Grande do Sul, foi o Ato conjunto nº 001/2023-P e CGI que instituiu a Comissão de Conflitos Fundiários no âmbito do Poder Judiciário. Nessa senda, no último capítulo, foram apresentados alguns relatos de entrevistas com magistradas que atuaram em projetos de regularização fundiária.

Para além disso, minha condição de magistrada e mestrandia também possibilitou participar de audiências e sessões de mediações da Comissão. Com isso, foram verificadas *in loco* as angústias das partes, bem como, ao final, a satisfação e a felicidade de ter o seu direito resguardado com dignidade e respeito que todo o cidadão possui.

Dessa forma, pode-se afirmar que o objetivo da presente pesquisa responde ao questionamento da relevância para a concretização dos direitos fundamentais, notadamente, o direito à moradia digna e adequada.

Assim, diante de todos os aspectos abordados no presente estudo, pode-se concluir e afirmar que é possível a concretização e efetivação do direito fundamental ao acesso à moradia

²⁹⁷ Leciona Limberger: É necessário que o direito administrativo dialogue de maneira multidisciplinar, pois com a rapidez da informação nos tempos modernos nenhuma área do conhecimento pode sobreviver de forma isolada. É importante que essa atuação das políticas públicas seja feita de acordo coma pauta dos direitos humanos e com a articulação democrática. LIMBERGER, Têmis. Saneamento: remédio preventivo em políticas públicas de saúde. *In*: CALLEGARI, André Luís, STRECK, Lenio Luiz, ROCHA, Leonel Severo (Org.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**: Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. v. 8. v. 8, p. 316.

no Brasil, ao menos, quando essas demandas batem às portas dos Tribunais. Embora o país apresente notáveis *gaps* em relação à moradia, há uma série de ações propositivas que tornam – ou podem tornar – esse direito efetivo. As perspectivas abordadas nessa dissertação são algumas delas. Afinal, essa efetivação ocorre todos os dias nos Tribunais do Brasil, em específico, aqui demonstrado no Tribunal de Justiça Gaúcho.

Destarte, é possível mencionar que o Poder Judiciário cumpre seu mister constitucional, efetivando a concretização do comando/dever constitucional ao acesso à moradia adequada e digna ao cidadão brasileiro, contemplando os princípios da dignidade da pessoa humana, fraternidade e solidariedade social.

Evidentemente, há muito o que fazer, em soma de esforços que envolve todos os demais Poderes da República. Diante das grandes dimensões geográficas do nosso país, histórico de desigualdade e uma série de influxos de conotação histórica, há muita dificuldade para garantir esse direito. Mas, na perspectiva observada neste trabalho, ele está sendo implementado. E isso, por si só, já é um significativo avanço.

Por derradeiro, peço licença para escrever a impressão como profissional, magistrada, que visualiza no cotidiano das pessoas os anseios, as angústias de não ter um respaldo jurídico e uma certeza de seus direitos. Com essa vivência, acredito, que trabalhei aqui também algumas angústias. No decorrer da pesquisa estava ansiosa e receosa com o resultado e a resposta ao questionamento. No entanto, diante de vários casos e de diversas conversas, entrevistas, audiências e sessões de mediações com outros magistrados em diferentes Comarcas, tive a grata surpresa de poder responder, ao final da pesquisa, que o direito social à moradia está sendo assegurado com dignidade ao jurisdicionado gaúcho.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. Políticas públicas, mínimo existencial e Poder Judiciário: a questão do direito à moradia. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 141-155, 2016.
- ANDRIGHI, Fátima Nancy. A democratização da justiça (A Lei 9.099/95 - Perspectiva da Justiça no Terceiro Milênio). **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 87, n. 748, p. 68-73, fev. 1998.
- ANDRIGUI, Nancy; BENETI, Sidnei. **O juiz na audiência**. 3. ed. São Paulo: Revista do Tribunais, 2023.
- AVELÃS NUNES, José António. Do Estado liberal à revolução keynesiana. **Fornotelheiro**, Quinta dos Casões, Jul. 2007. p. 50. Disponível em: <https://www.odiario.info/b2-imag/avelasnunes.pdf>. Acesso em: 02 maio 2023.
- BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 7. ed., 3. tir. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BARROSO. Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo**: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BERCOVICI, Gilberto **Constituição econômica e desenvolvimento**. Porto: Grupo Almedina, 2022.
- BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 36, n. 142, p. 35-51, 1999.
- BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. **Lua Nova: Revista de cultura e política** [online], v. 61, p. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452004000100002>.
- BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BINGHAM, Tom. **The Rule of Law**. London: Penguin Books, 2011.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. 7. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política I**. Trad. Carmen C. Varriale. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. v. 1.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

BRASIL. **Código de Processo Civil e normas correlatas**. 7. ed. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>. Acesso em: 08 out. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2018**. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf. Acesso em: 09 out. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 09 out. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 510 de 2 de junho de 2023**. Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece 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. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018**. Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessoriosruraiseurbanos.pdf. Acesso em: 24 ago. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm. Acesso em: 08 out. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 13 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 02 jan. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus 554892 - RO** (2019/0385486-2). Relator Min. Reynaldo Soares da Fonseca. Brasília, 17 de abril de 2020. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo_documento=documento&componente=MON&sequencial=108618456&num_registro=201903854862&data=20200420. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ADPF nº 132**. Relator Min. Ayres Britto. Brasília, DF, 05 maio de 2011. p. 36. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628633>. Acesso em: 14 jan. 2024

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ADPF nº 828**. Relator Min. Luís Roberto Barroso. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 11 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ADPF nº 878**. Relator Min. Roberto Barroso. Brasília, 02 de novembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355042872&ext=.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ADPF nº 976**. Relator Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6410647>. Acesso em: 01 jun. 2024.

BREYER, Stephen. **Making our democracy work: a judge's view**. Imprensa: New York, Alfred A. Knopf, 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. *E-book*.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (collaborative law): “mediação sem mediador”. *In*: ZANETI JUNIOR, Hermes; CABRAL, Tricia Navarro Xavier (Coord.). **Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos**. Salvador: Jus podivm, 2017.

CABRAL, Uberlândia Alves. De 2010 a 2022, população brasileira cresce 6.5% e chega a 203,1 milhões. **Agência IBGE**, Rio de Janeiro, 28 jun. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37237-de-2010-a-2022-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes>. Acesso em: 23 ago. 2023.

CAHALI, Francisco José. **Curso de arbitragem: Mediação: Conciliação: Tribunal Multiportas**. 7.ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, Almedina, 2013.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

COPELLI, Giancarlo Montagner; BOLZAN de MORAIS, Jose Luis. A crise do Estado Social e a necessidade de novos discursos teóricos. *In*: DUARTE, Clarice Seixas (*et al.*). **Reflexões acadêmicas para superar a miséria e a fome**. Bauru, SP: Canal 6, 2016. p. 43-437.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DIAS, Bárbara Lou da C. V.; DELUCHEY, Jean-François Y. Por uma “Política do Comum” e não das políticas públicas. *In*: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; GUIMARÃES FILHO, Gilberto; SIMÕES, Sandro Alex de Souza (Orgs.). **Supremacia constitucional e políticas públicas: discutindo a discricionariedade administrativa na efetivação de direitos fundamentais**. Porto Alegre. Editora Fi, 2016. *E-book*.

DIDIER, Fredie Jr.; ZANETI, Hermes Jr. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. v. 4.

DIDIER, Fredie Jr.; ZANETI, Hermes Jr.; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

DINIZ, Marcio Augusto de Vasconcelos. Estado social e princípio da solidariedade. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 3, p. 31-48, 2008.

DYZENHAUS, David; THORBURN, Malcolm. **Philosophical foundations of constitutional law**. 1thed. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2016.

FACHIN, Zulmar (Org). **Direitos fundamentais e cidadania**. São Paulo: Método, 2008.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Globo, 2000. v. 1.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

FISS, Owen. M. Foreword. The forms of justice. **Harvard Law Review**, v. 93, p. 18-28, 1979.

FONSECA, Reynaldo Soares da. O princípio jurídico da fraternidade no Brasil: Em busca de concretização. **Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília**, Brasília, v. 15, n. 1, p. 64-90, 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/view/27948>. Acesso em: 20 jan. 2024.

FONSECA, Reynaldo Soares da; FONSECA, Rafael Campos Soares da. Federalismo Fraternal: Concretização do Princípio da Fraternidade no Federalismo. *In*: FRÓZ SOBRINHO, José de Ribamar [et al.] (org.). **Humanos e fraternidade: Estudos em homenagem ao Ministro Reynaldo Soares da Fonseca**. Volume I. São Luís: ESMAM: EDUFMA, 2021. v. 1, p. 20-38.

FONSECA, Reynaldo Soares da; ROSSETTO, Geralda Magella de Faria Rossetto. Dívida fraternal e política compensatória: o dilema da proteção, promoção e defesa dos direitos humanos na civilização tecnológica. *In*: FRÓZ SOBRINHO, José de Ribamar [et al.] (Org.). **Direitos humanos e fraternidade: Estudos em homenagem ao Ministro Reynaldo Soares da Fonseca**. São Luís: ESMAM: EDUFMA, 2021. v. 2, p. 10-33.

FUX: Agenda 2030 é vetor para remodelar modo de se fazer justiça. **Portal CNJ**, Brasília, 02 jun. 2021. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/fux-agenda-2030-e-vetor-para-remodelar-modo-de-se-fazer-justica/>. Acesso em: 24 ago. 2023.

GAZOLA, Patrícia Marques. **Concretização do direito à moradia digna: teoria e prática**. Editora Fórum, 2008.

GRAY, John. **Hayek on liberty**. 3thed. London: Routledge, 1998.

GRUPO DE AVALIAÇÃO E ESTUDO DA POBREZA E DE POLÍTICAS DIRECIONADAS À POBREZA (GAEPP). Agenda 2030 e a falsa possibilidade de uma igualdade mundial. **Observatório Social e do Trabalho**, São Luiz, p 1-6, dez. 2018. Disponível em: http://www.gaepp.ufma.br/boletim/images/ano-7-numero-4/EM_FOCO.pdf. Acesso em: 24 ago. 2023.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The Cost of Rights: why liberty depends o taxes**. New York: W.W. Norton & Company, 1999.

ISIAIAH, Berlin. **Uma mensagem para o Século XXI**. Tradução André Bezamat. Belo Horizonte: Editora ÂYINÉ, 2016.

JUSTIÇA Multiportas. **Dizer Direito**, [s.l.], 8 abr. 2019. Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br/2019/04/justica-multiportas.html>. Acesso em: 08 out. 2023.

KELSEN, Hans. **General theory of law and state**. Cambridge: Harvard University Press, 1945.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Tradução Luís Carlos Borges. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

KRAMER, Matthew H. **Liberalism with excellence**. United Kingdom: Oxford University Press, 2017.

KRAMER, Matthew H. **Objectivity and the rule of law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Jurisdição constitucional aberta**: Reflexões sobre a Legitimidade e os Limites da Jurisdição na Ordem Democrática. Uma abordagem a partir das teorias constitucionais alemã e norte-americana. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no estado constitucional**. São Paulo: Atlas, 2000.

LIMBERGER, Têmis. Revisitando o dogma da discricionariedade administrativa: a tensão instaurada entre os poderes para efetivação das políticas públicas de saúde no Brasil. *In*: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; GUIMARÃES FILHO, Gilberto; SIMÕES, Sandro Alex de Souza (orgs.). **Supremacia constitucional e políticas públicas**: discutindo a discricionariedade administrativa na efetivação de direitos fundamentais. Porto Alegre: Editora Fi, 2016.

LIMBERGER, Têmis. Saneamento: remédio preventivo em políticas públicas de saúde. *In*: CALLEGARI, André Luís, STRECK, Lenio Luiz, ROCHA, Leonel Severo. (org.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**: Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. v. 8, p. 303-318.

LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. Sistema Multiportas: Opções para tratamento de conflitos de forma adequada. *In*: SALLES, Carlos Alberto; LORENCINI, Marco Antônio Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. **Negociação, mediação e arbitragem**: Curso Básico para programas de graduação em Direito. São Paulo: Editora Gen- Método, 2013.

MARÇAL, Felipe Barreto. **Medidas e processos estruturantes (multifocais)**: características e compatibilização com o ordenamento processual brasileiro. Salvador: JusPodivm, 2021.

MARÇAL, Felipe Barreto. Processos estruturantes (multipolares, policêntricos ou multifocais): gerenciamento processual e modificação da estrutura judiciária. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 44, n. 289, p. 423-448, mar. 2019.

MARICATO, Ermínia. **Moradia social e meio ambiente**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001.

MARTINS, Leonardo. **Tribunal Constitucional Federal Alemão**: Dignidade humana, livre desenvolvimento da personalidade, direito fundamental à vida e à integridade física, igualdade. São Paulo: Konrad Adenauer, 2016. (Decisões anotadas sobre direitos fundamentais, v. 1).

MAZZUCATO, Mariana. **Mission economy: A moonshot guide to changing capitalismo.** New York: Harper Business, 2021.

MERQUIOR, José Guilherme. **O Liberalismo: Antigo e Moderno.** 2. ed. São Paulo: Nova Fronteira, 1991.

MIRANDA, Jorge. Os novos paradigmas do Estado Social. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 8-25, jul./dez. 2012.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial.** 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOREIRA, João Batista Gomes. Serviço Público: Sobreprincípio da Solidariedade (Fraternidade) e Direitos Fundamentais. *In: FRÓZ SOBRINHO, José de Ribamar [et al.] (Org.). Direitos humanos e fraternidade: Estudos em homenagem ao Ministro Reynaldo Soares da Fonseca.* São Luís: ESMAM: EDUFMA, 2021. v. 2, p. 275-298.

MOTTA, Luana Dias. n: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade. São Caros, SP, 2019.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo: a questão fundamental da democracia.** São Paulo: Max Limonad, 1998.

NUNES, Elpídio Donizetti. **Novo Código de Processo Civil comentado.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Brasil. **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro, 15 set. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 12 jul. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Brasil. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 11 fev. 2023.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Projeto “More Legal”.** Sapucaia do Sul, out. 2009. Disponível em: http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/projeto_more_legal_3.pdf. Acesso em: 24 ago. 2023.

PASSOS, Joaquim José Calmon de. Democracia, participação e processo. *In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel; WATANABE, Kazuo (coord.) Participação e Processo.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura; PEIXOTO, Renata Cortez Vieira. **Fazenda Pública e execução.** Salvador: Juspodivm, 2018.

PELUSO, Antonio Cezar. Discurso do Senhor Ministro Cezar Peluso, presidente do Supremo Tribunal Federal. *In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Posse na Presidência do Supremo Tribunal Federal: sessão solene realizada em 23 de abril de 2010 [recurso eletrônico].* Brasília: STF, 2010. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoInstitucionalPossePresidencial/anexo/Plaqueta_Possepresidencial_CezarPeluso_NOVACAPA.pdf. Acesso em: 09 out. 2023.

RAWLS, John. **Political liberalism**. New York: Columbia University Press, 2005.

RIO GRANDE DO SUL. **Processo 5022829-68-2021.8.21.0073**. Disponível em https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp_index. Acesso em: 16 out. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. **Processo nº 5009663-82.2022.8.21.4001**. Disponível em https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp_index. Acesso em 17 jan. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Processo nº 501053-41-2023.8.21.0073**. Disponível em https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp_index. Acesso em: 16 out. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Consolidação Normativa Notarial e Registral do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/static/2024/01/Consolidacao-Normativa-Notarial-Registral-2023-TEXTO-INTEGRAL-15-01-2024.pdf>. Acesso em: 12 jan 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral da Justiça. **Ato Conjunto Nº 001/2023-P E CGJ**. Institui a Comissão de Conflitos Fundiários no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande de Sul. Porto Alegre, 16 de maio de 2023. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/static/2023/05/Ato-conjunto-Comissao-de-Conflitos-Fundiarios.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral. **Recomendação nº 31 39/2023-CG**. Porto Alegre, 2023. Disponível em <https://www.tjrs.jus.br>. Acesso em: 12 jan. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Terceira Câmara Cível. **Agravo de Instrumento nº 5285008602038217000**. Relator: Leonel Pires Ohlweiler, Julgado em: 14-12-2023. Disponível em https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em 14 jan. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Terceira Câmara Cível. **Apelação Cível nº 70085163376**. Relator: Leonel Pires Ohlweiler, Julgado em: 20-04-2022. Disponível em https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em 14 jan. 2024.

ROCHA, Leonel Severo. Direito e Autopoiese. *In: In: STRECK, Lenio; ROCHA, Leonel Severo da; TEIXEIRA, Anderson Vichineski (orgs.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica***. Blumenau, SC: Dom Modesto, 2021. (Anuário do programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos, n. 17).

RODRIGUES, Arlete Moysés. Políticas públicas. **Revista Cidades**, Chapecó, v. 9, n. 16, p. 10-30, 2012.

RODRIGUES, Lucas Pazolini Dias; MOREIRA, Vinícius de Souza. Habitação e políticas públicas: o que se tem pesquisado a respeito?. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 8, p. 167-180, 2016.

RODRIGUEZ-ARANA, Jaime. **El derecho a una buena Administración para los ciudadanos: Un modelo global de Administración**. España: INAP, 2013.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. Brasília: UFG, 1997.

ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação não violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais**. São Paulo: Ágora, 2021.

ROUSSEAU, Jean- Jaques. **Do contrato social**. São Paulo: Editora Folha de São Paulo, 2010. (Coleção Livros que Mudaram Mundo, v. 2).

SACHS, Jeffrey D. **The age of sustainable development**. Tradução Jaime Araújo. New York: Columbia University Press, 2017.

SADDY, André. Surgimento e evolução do termo discricionariedade administrativa. *In*: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; GUIMARÃES FILHO, Gilberto; SIMÕES, Sandro Alex de Souza (orgs.). **Supremacia constitucional e políticas públicas: discutindo a discricionariedade administrativa na efetivação de direitos fundamentais**. Porto Alegre: Editora Fi, 2016.

SAGRERA, Renato de Oliveira. **Comissão do Poder Judiciário do RS irá tratar de conflitos fundiários**. Porto Alegre, 16 maio 2023. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/noticia/comissao-do-poder-judiciario-do-rs-ira-tratar-de-conflitos-fundiarios/>. Acesso em: 23 ago. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. **Revista de Doutrina da 4ª Região** [online], Porto Alegre, n. 24, jul. 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; WEDY, Gabriel de Jesus Tedesco. Direitos fundamentais, hermenêutica e meio ambiente. Algumas notas sobre o direito fundamental ao desenvolvimento sustentável e a sua dimensão subjetiva e objetiva. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 10, n. 3. p.20-39, 2020.

SEN, Amartya. **Identity and violence: the illusion of destiny**. New York, London: W. W. Norton & Company, 2006.

SILVA, José Afonso da. Acesso à Justiça e Cidadania. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 216, p. 9-23, abr./jun. 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, Rogério Florêncio da. **Os direitos econômicos e sociais: a relação da eficácia do direito à moradia e o acesso à justiça.** 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-12022014-155807/pt-br.php>. Acesso em: 13 jul. 2023.

SILVA, Virgílio Afonso da. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 6, p. 541-558, 2003.

SIMÕES, Sandro Souza; FREITAS, Juliana; RANGEL, Camila de Paula. O processo estruturante como meio de alcance da igualdade formal: um caminho para o desenvolvimento. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 22, n. 128, p. 522-541, out. 2020/jan. 2021. p. 540. DOI: <http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2021v22e128-2116>.

SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton. **Direito processual constitucional.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

STRECK, Lenio Luiz. **Dicionário de hermenêutica.** Belo Horizonte: Letramento Editora, 2018.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan. **Ciência política e teoria do estado.** 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

SUNSTEIN, Cass R. **Legal reasoning and political conflict.** 2thEd. Oxford: Oxford Press, 2018.

SUNSTEIN, Cass. **Designing democracy, what constitutions do.** New York: Oxford University Press, 2002.

TASSINARI, Clarissa. Desafios democráticos no contexto da dinâmica entre Poderes: os perigos das tentativas de sobreposições institucionais. In: STRECK, Lenio; ROCHA, Leonel Severo da; TEIXEIRA, Anderson Vichineski (orgs.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica.** Blumenau, SC: Dom Modesto, 2021. (Anuário do programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos, n. 17).

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional.** 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América.** Leis e Costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. Tradução Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VELOSO, Carlos Mário da Silva. A evolução da interpretação dos direitos fundamentais no Supremo Tribunal Federal. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (coord.). **Jurisdição constitucional e direitos fundamentais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

WATANABE, Kazuo. Acesso à Justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel; WATANABE, Kazuo (coord.) **Participação e Processo.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

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

WEDY, Gabriel de Jesus Tedesco. O desenvolvimento sustentável segundo o economista Jeffrey Sachs. **Consultor jurídico**, São Paulo, 10 dez. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-dez-10/ambiente-juridico-desenvolvimento-sustentavel-segundo-economista-jeffrey-sachs/>. Acesso em: 19 jun. 2023.

WEDY, Gabriel. Desenvolvimento sustentável como direito fundamental e o princípio da dignidade da pessoa humana. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, v. 11, n. 36, p. 195-224, jan./ jun. 2017.

WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento sustentável na era das mudanças climáticas**: um direito fundamental, São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

WEDY, Gabriel. Estado de direito contemporâneo: estrutura e novos desafios. *In*: STRECK, Lenio; ROCHA, Leonel Severo da; TEIXEIRA, Anderson Vichineski (orgs.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**. Blumenau, SC: Dom Modesto, 2021. (Anuário do programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos, n. 17).

WEDY, Gabriel. Estado de Direito Contemporâneo: estrutura e novos desafios. *In*: STRECK, Lenio; ROCHA, Leonel Severo da; TEIXEIRA, Anderson Vichineski (orgs.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**. Blumenau, SC: Dom Modesto, 2021. (Anuário do programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos, n. 17).

WEDY, Gabriel. O Princípio da dignidade da pessoa humana e o moderno conceito de desenvolvimento sustentável. *In*: FRÓZ SOBRINHO, José de Ribamar [*et al.*] (Org.). **Direitos humanos e fraternidade**: Estudos em homenagem ao Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. São Luís: ESMAM: EDUFMA, 2021. v. 2, p. 213-243.

ANEXO A - MODELO DE VISITA TÉCNICA

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:

ANEXO B - ATO CONJUNTO Nº 001/2023-P E CGJ**ATO CONJUNTO Nº 001/2023-P E CGJ**

INSTITUI A COMISSÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

A PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E O CORREGEDOR-GERAL DA JUSTIÇA, NO USO DE SUAS ATRIBUIÇÕES LEGAIS E REGIMENTAIS, TENDO EM VISTA A NECESSIDADE DE ATENDER AO QUE CONSTA NO EXPEDIENTE SEI Nº 8.2021.0139/000232-6, RESOLVE:

ART. 1º INSTITUIR A COMISSÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

ART. 2º A COMISSÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS PRESTARÁ APOIO OPERACIONAL AOS MAGISTRADOS ANTES DO CUMPRIMENTO DAS DECISÕES REFERENTES ÀS DESOCUPAÇÕES COLETIVAS ENGLOBALADAS PELA DECISÃO PROFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF) Nº 828.

§ 1º NOS CASOS JUDICIALIZADOS, A COMISSÃO FUNCIONARÁ COMO ÓRGÃO AUXILIAR DO JUIZ DA CAUSA, QUE PERMANECE COM A COMPETÊNCIA DECISÓRIA, PODENDO, INCLUSIVE, SE ASSIM DESEJAR, ACOMPANHAR A REALIZAÇÃO DAS DILIGÊNCIAS.

§ 2º A COMISSÃO PODERÁ ATUAR EM QUALQUER FASE DO LITÍGIO, INCLUSIVE ANTES DA INSTAURAÇÃO DO PROCESSO JUDICIAL OU APÓS SEU TRÂNSITO EM JULGADO, PARA MINIMIZAR OS EFEITOS DAS DESOCUPAÇÕES ENTRE AS PARTES ENVOLVIDAS, ESPECIALMENTE EM RELAÇÃO ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL RECONHECIDA.

ART. 3º SÃO ATRIBUIÇÕES DA COMISSÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS:

I - PRESTAR APOIO OPERACIONAL AOS JUÍZES DE DIREITO E DESEMBARGADORES COMPETENTES PARA JULGAMENTO DE AÇÕES CUJO ATO DE DESOCUPAÇÃO SE ENQUADRE NAS PROPOSIÇÕES DA ADPF Nº 828;

II - MEDIAR CONFLITOS FUNDIÁRIOS DE NATUREZA COLETIVA, RURAIS E URBANOS, INCLUSIVE PARA EVITAR O USO DA FORÇA PÚBLICA NO CUMPRIMENTO DE MANDADOS DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE OU DE DESPEJO E RESTABELECE O DIÁLOGO ENTRE A PARTES, ATUANDO DE FORMA PROATIVA PARA PRESTAR AUXÍLIO AO MAGISTRADO COMPETENTE DA DEMANDA;

III - ATUAR NA INTERLOCUÇÃO COM O MAGISTRADO QUE DETÉM COMPETÊNCIA SOBRE O PROCESSO JUDICIAL, SE ASSIM ENTENDER PERTINENTE;

IV - PARTICIPAR DE SESSÕES DE MEDIAÇÃO/CONCILIAÇÃO AGENDADAS NO ÂMBITO DE PROCESSO JUDICIAL EM TRÂMITE NO 1º OU NO 2º GRAU DE

JURISDIÇÃO, A FIM DE VERIFICAR A FORMA MAIS ADEQUADA PARA O CUMPRIMENTO DA DETERMINAÇÃO JUDICIAL, A PARTIR DO DIÁLOGO ENTRE AS PARTES E A ADOÇÃO DE PROCEDIMENTOS QUE VISEM A RESGUARDAR OS DIREITOS DE TODOS OS ENVOLVIDOS, ESPECIALMENTE DAQUELES QUE SE ENCONTREM EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE, ASSIM DEFINIDA POR LEI;

V - REALIZAR VISITAS TÉCNICAS NAS ÁREAS DE CONFLITO, QUANDO NECESSÁRIO, COM ELABORAÇÃO DO RESPECTIVO RELATÓRIO, INCLUSIVE PARA ANÁLISE DAS CONSEQUÊNCIAS DE EVENTUAL DESOCUPAÇÃO COLETIVA;

VI - REALIZAR SESSÕES DE MEDIAÇÃO/CONCILIAÇÃO PREVIAMENTE AO CUMPRIMENTO DE ORDENS DE DESOCUPAÇÃO, AS QUAIS PODERÃO CONTAR COM A PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, DA DEFENSORIA PÚBLICA (NOS LOCAIS ONDE ESTIVER ESTRUTURADA) E DOS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELA POLÍTICA AGRÁRIA E URBANA DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS, ASSIM COMO DE EVENTUAIS ÓRGÃOS QUE OS INTEGRANTES DA COMISSÃO ENTENDEREM PERTINENTES A EXTENSÃO DO CONVITE;

VII - EXECUTAR AÇÕES QUE TENHAM POR FINALIDADE A BUSCA CONSENSUAL DE SOLUÇÕES PARA OS CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS OU, NA SUA IMPOSSIBILIDADE, AUXILIAR NA GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS PARTES ENVOLVIDAS, EM CASO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE;

VIII - REALIZAR REUNIÕES PARA O DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS E DELIBERAÇÕES DA COMISSÃO, INCLUSIVE PARA CONHECIMENTO E MENSURAÇÃO DOS RESULTADOS;

IX - INTERAGIR COM AS COMISSÕES DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS NO ÂMBITO DE OUTROS PODERES E ÓRGÃOS, COMO O GOVERNO DO ESTADO, A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFENSORIA PÚBLICA, NOS TERMOS ESTABELECIDOS NA DECISÃO PROFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ADPF Nº 828;

X - OUTRAS ATRIBUIÇÕES NECESSÁRIAS À EXECUÇÃO DE SUAS FINALIDADES.

ART. 4º A COMISSÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS DEVERÁ SER SEMPRE COMUNICADA QUANDO HOVER NECESSIDADE DE CUMPRIMENTO DE ORDEM DE DESOCUPAÇÃO COLETIVA, A FIM DE PREVIAMENTE ATUAR NO PROCESSO.

ART. 5º A COMISSÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS SERÁ INTEGRADA POR, NO MÍNIMO, 3 (TRÊS) JUÍZES DE DIREITO, COM CONHECIMENTO EM MEDIAÇÃO, PREFERENCIALMENTE COORDENADORES DE CENTROS JUDICIÁRIOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS (CEJUSCS).

§ 1º O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DESIGNARÁ, ENTRE OS JUÍZES DE DIREITO, O PRESIDENTE DA COMISSÃO.

§ 2º A DESIGNAÇÃO DOS INTEGRANTES DA COMISSÃO DAR-SE-Á POR MEIO DE PORTARIA DA PRESIDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA.

§ 3º A DESIGNAÇÃO DOS INTEGRANTES DA COMISSÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS TERÁ PRAZO DE 2 (DOIS) ANOS, PRORROGÁVEL POR IGUAL PERÍODO.

§ 4º CABERÁ AO CEJUSC DE PORTO ALEGRE A FUNÇÃO DE SECRETARIAR AS ATIVIDADES DA COMISSÃO.

ART. 6º OS JUÍZES DE DIREITO INTEGRANTES DA COMISSÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS SERÃO RESPONSÁVEIS POR TODAS AS REGIÕES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

ART. 7º CABERÁ À COMISSÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS DELIBERAR SOBRE A COMPETÊNCIA DE SEUS INTEGRANTES PARA, EM CONJUNTO OU SEPARADAMENTE, ATUAREM NOS RESPECTIVOS PROCESSOS, REALIZAREM INSPEÇÕES E DESIGNAREM SESSÕES DE MEDIAÇÃO/CONCILIAÇÃO, A FIM DE ATINGIR OS OBJETIVOS E AS ATRIBUIÇÕES DA COMISSÃO.

ART. 8º OS PROCESSOS A SEREM APRECIADOS PELA COMISSÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS DEVERÃO SER ENCAMINHADOS PARA O CEJUSC DE PORTO ALEGRE, PARA FINS DE AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS NECESSÁRIOS PARA A REALIZAÇÃO DA SESSÃO DE MEDIAÇÃO/CONCILIAÇÃO OU DE INSPEÇÃO DA ÁREA A SER DESOCUPADA.

§ 1º RECEBIDO O PROCESSO PELO CEJUSC, A COMISSÃO DECIDIRÁ QUAL DE SEUS INTEGRANTES, EM CONJUNTO OU SEPARADAMENTE, PROMOVERÁ OS PROCEDIMENTOS NECESSÁRIOS PARA O ATENDIMENTO DA DEMANDA.

§ 2º PODERÃO SER CONVIDADOS REPRESENTANTES DO MINISTÉRIO PÚBLICO, DA DEFENSORIA PÚBLICA E DE OUTRAS COMISSÕES DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS, PARA PARTICIPAREM DE SESSÃO DE MEDIAÇÃO/CONCILIAÇÃO OU DE INSPEÇÃO DA ÁREA A SER DESOCUPADA.

§ 3º PARA OPERACIONALIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DA SESSÃO DE CONCILIAÇÃO/MEDIAÇÃO, OS INTEGRANTES DA COMISSÃO DEVERÃO OBSERVAR OS DEMAIS ATOS NORMATIVOS VIGENTES NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ACERCA DAS COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES DOS CEJUSCS.

§ 4º APÓS A REALIZAÇÃO DE AÇÕES NO ÂMBITO DO CEJUSC, O PROCESSO SERÁ RESTITUÍDO À VARA DE ORIGEM PARA OS ENCAMINHAMENTOS PROCESSUAIS QUE O JUIZ DE DIREITO DA CAUSA ENTENDA PERTINENTES.

§ 5º CASO HAJA INTERESSE, OS DESEMBARGADORES PODERÃO FAZER USO DA COMISSÃO PARA AUXÍLIO NA RESOLUÇÃO DO LITÍGIO.

ART. 9º CADA INTEGRANTE DA COMISSÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS FARÁ JUS AO RECEBIMENTO DE ATÉ 4 (QUATRO) DIÁRIAS MENSAIS, PARA O CASO DE NECESSIDADE DE DESLOCAMENTOS PARA OUTRAS CIDADES E/OU COMARCAS.

§ 1º EXCEPCIONALMENTE, CASO NECESSÁRIO UM NÚMERO MAIOR DE DESCOLAMENTOS NO MÊS, O QUANTITATIVO DE DIÁRIAS PODERÁ SER AMPLIADO, MEDIANTE AUTORIZAÇÃO DO CORREGEDOR-GERAL DA JUSTIÇA.

§ 2º AOS INTEGRANTES DA COMISSÃO TAMBÉM SERÁ DEVIDO RESSARCIMENTO DE EVENTUAIS DESPESAS DE DESLOCAMENTO, MEDIANTE COMPROVAÇÃO.

ART. 10. ESTE ATO ENTRA EM VIGOR NO PRIMEIRO DIA ÚTIL SUBSEQUENTE À DATA DE SUA DISPONIBILIZAÇÃO NO DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO.

SECRETARIA DA PRESIDÊNCIA, 16 DE MAIO DE 2023.

DESEMBARGADORA IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA,

PRESIDENTE.

DESEMBARGADOR GIOVANNI CONTI,

CORREGEDOR-GERAL DA JUSTIÇA.

Diário da Justiça Eletrônico - RS - Administrativa e Judicial Edição Nº 7.439 /
Disponibilização: Quarta-feira, 17 de Maio de 2023.

ANEXO C - PORTARIA Nº 140/2019 - DIREÇÃO DO FORO

PORTARIA Nº 140/2019 - DIREÇÃO DO FORO.

Estabelece normas especiais para o registro da regularização fundiária urbana via ferramentas do More Legal e da Reurb, no âmbito da Comarca de Tramandaí, especificamente para os processos (aqui descrever o número dos processos, o nome dos loteamentos ou denominação de bairros e vilas atendidos pela portaria; especificando ao máximo quais regularizações estão abrangidas pelo presente ato normativo).

Considerando a edição do Provimento 21/2011 pela Corregedoria-Geral da justiça do Rio Grande do Sul;

Considerando os dispositivos da Consolidação Normativa Notarial e Registral local;

Considerando a exegese do Provimento 44/2015 do CNJ;

Considerando a publicação da Lei 13.465/2017, regradada pelo Decreto 9.310/2018;

Considerando a competência do Poder judiciário de fiscalizar e orientar os serviços notariais e de registro (arts. 103-B, § 4º, I e III, e 236, § 1º, da Constituição Federal; COJE);

Considerando a obrigação de os notúrios e registradores cumprirem as normas técnicas estabelecidas pelo Poder judiciário (arts. 30, XIV, e 38 da Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994);

Considerando a competência do juízo-Corregedor Permanente, leia-se juízo da Direção do Foro, de expedir portarias e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos serviços notariais e de registro;

Considerando a necessidade de regulamentação e padronização do procedimento para as regularizações fundiárias locais, tendo em vista a alta demanda existente na Comarca de Tramandaí;

Considerando a maior celeridade, redução de custos e de litígios no Poder judiciário mediante a desjudicialização de procedimentos;

Considerando a necessidade de preservar-se o espírito de flexibilização na comprovação documental para a aquisição e regularização da propriedade, sem descuido de uma observância às normas que regulamentam os registros públicos;

Segue a exposição de motivos para a edição da presente Portaria, senão vejamos:

A Portaria nº 140/2019 tem por finalidade especial esclarecer as competências dos agentes públicos envolvidos no processo de registro, conforme aquilo que dispõe o Provimento 21/2011 da CG/RS, leia-se Projeto More Legal, a Lei 13.465/17, o Decreto 9.310/18 e demais legislações e normas afins.

A expedição da presente portaria se mostra de toda salutar, tendo em vista que a partir de inúmeras reuniões e audiências, constatou-se que uma das dificuldades enfrenta das na prática da regularização fundiária urbana é aquela encontrada no momento da qualificação do projeto de regularização fundiária ou mesmo do Mandado de Registro, que é excessivamente rigorosa.

De outro lado, uma das mais significativas mudanças encontradas na análise da legislação e da norma atual (v.g.: Lei 13.465/17 e Prov. 21/2011) é a valorização do papel do Município e do Poder judiciário

no processo, principalmente, a ênfase na presunção de veracidade e de legitimidade de seus atos e também pela segurança jurídica entregue pelos títulos judiciais.

A partir da constatação desses dados buscou-se incorporar na portaria agora publicada: a redução da discricionariedade do registrador; a presunção de veracidade e legitimidade dos atos produzidos pelo Município e pelo juízo da Direção do Foro; a necessidade de observância das normas técnicas e das legislações hodiernas; e, por fim e mais que especial, da necessidade de regularizar o maior número de moradias possíveis, entregando dignidade e direito de propriedade aos municípios locais.

A escolha pelo enfoque sobre a redução do juízo de discricionariedade do registrador imobiliário parte da ideia de mitigação de exigências desnecessárias, assim como se apoia sobre o reconhecimento da limitação do campo de qualificação do oficial de registros, que, sabidamente, não alcança o mérito administrativo, não podendo avançar sobre aspectos administrativos, jurisdicionais, ambientais e urbanísticos, quando já presente o ente público competente, conforme demonstra o aresto infra:

REGISTRO DE IMÓVEIS - Dúvida julgada procedente - Recusa de ingresso de escritura de doação com reserva de usufruto vitalício e de divisão amigável - Área inferior a 125m² - Vedação pelas leis municipal e federal - Aprovação pela Prefeitura Municipal - Presunção de legalidade - Inviável o controle do ato administrativo no âmbito da qualificação registraria, restrita à legalidade formal - Dúvida improcedente - Recurso provido. CSMSP - APELAÇÃO CÍVEL: 0004302-32.2014.8.26.0083.

Ex positis, passamos a expor os artigos da presente portaria:

Art. 1º - Esta Portaria regula o registro da Regularização Fundiária Urbana no âmbito da Comarca de Tramandaí, amparada pelo Projeto More Legal, pela Lei 13.465/2017, pelo Decreto 9.310/2018 e pelas demais legislações e normas correlatas e hodiernamente vigentes.

Art. 2º - O procedimento de registro das regularizações levadas a cabo pela Direção do Foro desta Comarca, em parceria com os Municípios de Tramandaí Imbé e Cidreira é uno e deve observar o disposto no Provimento 21/2011 da CGJ/RS, a Consolidação Normativa Notarial e Registral, o Provimento 44 do CNJ, a Lei 13.465/2017, o Decreto 9.310/2018 e as normas desta Portaria, cabendo ao Oficial do Registro de imóveis a realização do controle de legalidade meramente formal acerca das aprovações dos órgãos competentes.

Art. 3º - Os atos relativos ao registro das regularizações regidas por esta portaria serão realizados diretamente pelo Oficial do Registro de Imóveis da situação do imóvel, após a manifestação do Ministério Público e determinação judicial.

Art. 4º - Os agentes promotores das regularizações fundiárias são legitimados a requerer todos os atos de registro, independentemente de serem titulares de domínio ou detentores de direito real sobre a gleba objeto da regularização.

Art. 5º - A emissão do Mandado judicial de Registro pelo juízo Competente ou mesmo da Certidão de Regularização Fundiária pelo Município goza de presunção de legitimidade absoluta para efeitos da qualificação registral, dando presunção absoluta de que foram integralmente cumpridos os requisitos legais exigidos para sua emissão, portanto o oficial deve ater-se a aspectos meramente formais, sem adentrar na análise do conteúdo dos títulos e dos documentos que os acompanham.

Art. 6º - O procedimento de registro tramitará em prenotação única e sua apresentação legítima a prática de todos os atos necessários ao registro da regularização e da titulação de seus beneficiários.

Art. 7º - Recebido o Mandado de Registro ou a Certidão de Regularização Fundiária, cumprirá ao Oficial de Registro de Imóveis prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo de quinze dias, emitir a respectiva nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, nos exatos termos do artigo 334 da CNNR e artigo 205, parágrafo único, da LRP.

§ 1º - A qualificação negativa de um ou alguns nomes/lotos constantes da listagem não impede o registro das demais aquisições.

§ 2º - Estando a documentação em ordem, o Oficial de Registro de Imóveis comunicará esse fato ao juízo emitente e ao Município e efetivará os atos registrais dentro do prazo supracitado.

§ 3º - No caso de haver nota de exigências, estas deverão ser apresentadas de uma única vez.

§ 4º - Novas exigências somente poderão ser emitidas se as mesmas tratarem de matéria ou exigências não cumpridas ou não dispensadas resultantes da primeira nota.

Art. 8º - Ao recusar o registro, o Oficial de Registro de Imóveis expedirá nota de devolução fundamentada com a indicação dos dispositivos legais e normativos não atendidos e das medidas necessárias para o cumprimento das exigências.

Art. 9º - Qualificado o título e não havendo exigências nem impedimentos, o Oficial de Registro de Imóveis abrirá a matrícula matriz, se não houver, com a descrição do memorial descritivo da gleba apresentado com o projeto de regularização, constando “proprietários indicados na matrícula de origem” ou “proprietários não identificados”, se o caso, fazendo as respectivas averbações nas transcrições ou matrículas atingidas, total ou parcialmente, independentemente de retificação, unificação ou apuração de disponibilidade e remanescente e, por fim, procederá ao registro da regularização.

Art. 10 - Registrada a regularização, o Oficial de Registro de Imóveis abrirá as matrículas individualizadas para as unidades imobiliárias resultantes do projeto de regularização aprovado, transportando os dados constantes da matrícula matriz referentes ao “registro anterior” e “proprietário” e, em seguida, registrará os direitos reais indicados no título ou em documento anexo.

§ 1º - As matrículas relativas a unidades não adquiridas nos termos indicados na listagem, permanecerão em nome do titular constante na matrícula matriz.

§ 2º - As matrículas dos bens públicos serão abertas em nome deste, devendo nelas serem averbadas as respectivas afetações, destinações e limitações legais.

Art. 11 - No caso da Reurb-S, a averbação das edificações poderá ser efetivada a partir de mera notícia, desde que constante no título ou anexo, da qual constem a área construída e a vinculação à unidade imobiliária, dispensada a apresentação de habite-se e de certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias, até o limite máximo de 70 metros quadrados.

Parágrafo único - Ultrapassada a metragem acima, imperativo será a apresentação de carta de habitação e de CND do INSS relativa à obra.

Art. 12 - Os atos de averbação, de registro ou abertura de matrículas decorrentes da aplicação da presente portaria independem de provocação, retificação, notificação, unificação ou apuração de disponibilidade ou remanescente.

Art. 13 - A existência de registros de direitos reais ou constrições judiciais, inclusive as averbações de bloqueios e indisponibilidades, não obstrui a unificação das áreas, o registro do Mandado ou da CRF e a titulação dos ocupantes por legitimação fundiária ou de posse ou similar, ressalvada a hipótese de decisão judicial específica que impeça a prática desses atos, devendo ser transportados para a matrícula matriz e matrículas das unidades imobiliárias.

Parágrafo único - Nas matrículas das unidades imobiliárias adquiridas por legitimação fundiária ou similar serão transportados apenas os ônus referentes ao próprio legitimado e ao próprio imóvel.

Art. 14 - O registro da regularização não extinguirá eventuais restrições administrativas, ônus reais, nem gravames judiciais regularmente inscritos.

§ 1º A parte interessada, oportunamente, deverá formular pedido de cancelamento dos gravames e restrições diretamente à autoridade que emitiu a ordem.

§ 2º Os entes públicos ou credores podem anuir expressamente à extinção dos gravames no procedimento e, desta forma, ficará o Oficial do Registro de Imóveis autorizado a baixar o gravame.

Art. 15 - O registro da regularização atribui propriedade plena.

Art. 16 - Registrada a regularização e restando unidades imobiliárias não tituladas pela listagem que a compõe, os atuais compradores, compromissários ou cessionários poderão requerer o registro dos seus contratos, padronizados ou não, apresentando o respectivo instrumento ao Oficial de Registro de Imóveis competente.

§ 1º - O Município poderá, a qualquer tempo, apresentar listagens complementares para a titulação das demais unidades imobiliárias.

§ 2º - Os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título hábil para aquisição da propriedade, quando acompanhados da respectiva prova de quitação das obrigações do adquirente e serão registrados nas matrículas das correspondentes unidades imobiliárias resultantes da regularização fundiária.

§ 3º - O registro de transmissão da propriedade poderá ser obtido, ainda, mediante a comprovação idônea, perante o Oficial do Registro de Imóveis, da existência de pré-contrato, promessa de cessão, proposta de compra, reserva de unidade imobiliária ou outro documento do qual constem a manifestação da vontade das partes, a indicação da fração ideal, unidade imobiliária ou unidade, o preço e o modo de pagamento, e a promessa de contratar.

§ 4º - A prova de quitação dar-se-á por meio de declaração escrita ou recibo assinado pelo empreendedor, com firma reconhecida, ou com a apresentação da quitação da última parcela do preço avençado.

§ 5º - Equivale à prova de quitação a certidão emitida pelo Distribuidor Cível da Comarca de localização do imóvel e da comarca do domicílio do adquirente, se diversa, onde conste a inexistência de ação judicial que verse sobre a posse ou a propriedade do imóvel contra o adquirente ou seus cessionários, após 5 (cinco) anos do vencimento da última prestação (CC, art. 206, § 5º, I).

§ 6º Derivando a titularidade atual de uma sucessão de transferências informais, o interessado deverá apresentar cópias simples de todos os títulos ou documentos anteriores, formando a cadeia possessória, e a certidão prevista no § 5º, de cada um dos adquirentes anteriores.

§ 7º - No caso do item anterior, o Oficial de Registro de Imóveis realizará o registro do último título, fazendo menção em seu conteúdo que houve transferências intermediárias, independentemente de prova do pagamento do imposto de transmissão intervivos destas e, se for o caso, do laudêmio, vedado ao oficial do registro de imóveis exigir sua comprovação. (Lei n. 13.465, Art. 13, § 2º), quando tratar-se de regularização de interesse social.

§ 8º - No caso de emissão de Mandado de Adjucação Compulsória pelo juízo competente o Registrador fica autorizado a proceder o respectivo registro, independentemente de apresentação de contrato ou cadeia dominial, forte no artigo 25 da Lei 6.766/79 c/c artigos 463 e 1.418 do Código Civil e, ainda, súmula 239 do STJ.

Art. 16 - Em caso de omissão no título, os dados de qualificação do adquirente poderão ser complementados por meio da apresentação de cópias simples da cédula de identidade (RG) ou

documento equivalente, ou do CPF, da certidão de casamento e de eventual certidão de registro da escritura de pacto antenupcial ou de união estável, e declaração firmada pelo beneficiário, constando sua profissão e residência, dispensado o reconhecimento de firmas nas hipóteses de regularização de interesse social.

Art. 17 - Quando a descrição do imóvel constante do título de transmissão for imperfeita em relação ao projeto de regularização fundiária registrado, mas não houver dúvida quanto à sua identificação e localização, o interessado poderá requerer seu registro, de conformidade com a nova descrição, com base no disposto no art. 213, §13, da Lei nº 6.015, de 1973.

Art. 18 - Caso o título de transmissão ou a quitação ostente imperfeições relacionadas à especialidade ou à continuidade registrária, o Oficial de Registro de Imóveis, seguindo o critério da prudência e à vista dos demais documentos e circunstâncias de cada caso, verificará se referidos documentos podem embasar o registro da propriedade.

Art. 19 - Não se consideram óbices à qualificação:

I. - a ausência do formal de partilha de bens, da assinatura do cônjuge, da certidão de casamento com averbação da separação ou divórcio e do pacto antenupcial, do transmitente, quando decorridos mais de dois anos da data da celebração do negócio jurídico com o adquirente, ou seus antecessores;

II. - a ausência de indicação no título do número do CPF ou do CNPJ, dos alienantes anteriores, exceto do último adquirente;

III. - a ausência do reconhecimento de firmas de que trata o art. 221, II, da Lei no 6.015, de 1973, quando decorridos mais de dez anos da data do instrumento, para registros de compromissos de compra e venda, cessões e promessas de cessão, pré-contrato, promessa de cessão, proposta de compra, reserva de unidade imobiliária ou outro instrumento do qual constem a manifestação da vontade das partes e a respectiva conversão em propriedade.

§ 1º - Se, ainda assim, a qualificação for negativa, o Oficial de Registro de Imóveis encaminhará, de ofício, a nota devolutiva fundamentada e os documentos que a acompanham ao juiz Corregedor Permanente que, de plano ou após instrução sumária, decidirá se os documentos estão habilitados para registro, aplicando-se, no que couber, as seguintes hipóteses de prorrogação da prenotação: a) casos dos artigos 189, 198 e 260 da Lei no 6.015/73 e artigo 18 da Lei nº 6.766/79; b) casos de procedimento de retificação administrativa bilateral na forma do artigo 213, II, da Lei no 6.015/73, de regularização fundiária e de registro dos títulos dela decorrentes, quando houver expedição de notificação, publicação de edital, audiência de conciliação e remessa ao juízo corregedor permanente para decidir impugnação.

§ 2º - Para a validação do título de transmissão, o juiz Corregedor Permanente poderá determinar a produção de prova pelo interessado ou a notificação do titular de domínio ou do empreendedor.

Art. 20 - Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à regularização de interesse social:

I - o primeiro registro, o qual confere direitos reais aos beneficiários;

II - o registro da legitimação fundiária;

III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;

IV - o registro do Mandado, CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada e para as áreas públicas;

V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;

VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da regularização de interesse social;

VII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

VIII - enquadrado a regularização em interesse social deverá o Oficial do Registro de Imóveis utilizar o EQLG20 para justificativa da isenção, recebendo ressarcimento pelos atos gratuitos.

Art. 21 - A consignação constante no título apresentado a registro de enquadramento em regularização fundiária de interesse social gera presunção absoluta de hipossuficiência, sendo vedado seu questionamento.

Art. 22 - As isenções de emolumentos e migrações fiscais e tributárias previstas nesta portaria ficam condicionadas a apresentação pelo interessado de comprovação de renda mensal familiar de até 5 salários mínimos, ficando à total discricionariedade do juízo Competente aceitar ou não a comprovação de renda, descabendo ao Oficial do Registro de Imóveis qualquer indagação acerca do referido enquadramento.

Art. 23 - Nos casos de dúvidas acerca da aplicação da presente portaria deverá o Oficial do Registro de Imóveis remeter consulta ao juízo Corregedor Permanente, leia-se juízo da Direção do Foro.

Art. 24 - Esta portaria entra em vigor na data da sua publicação.

Tramandaí, 14 de outubro de 2019.

Juíza Diretora do Foro - Dra. Laura Ullmann López

ANEXO D - ATA DE SESSÃO DE MEDIAÇÃO**COMISSÃO REGIONAL DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS**

comissaocf@tjrs.jus.br, fone 51-3210.6961

ATA DE SESSÃO DE MEDIAÇÃO

Processo nº 5009663-82.2022.8.21.4001 – OCUPAÇÃO MARISTELA BERTACO HANSEN (autora)

Data: 17/01/2024

Hora: 14h30min

Aberta a audiência virtual, por meio da plataforma CISCO WEBEX, pela MM. Juíza de Direito Membro da Comissão Regional de Soluções Fundiárias, Dra. Paula Brun; presentes a Dra. Eugênia Amábilis, Magistrada, a Sra. Camila Mallet, Secretária da Comissão Regional de Soluções Fundiárias; a Dra. Mônica Zimmer (nudeam@defensoria.rs.def.br), Defensora Pública do NUDEAM; o Dr. Antonio Carlos Rosa Machado, advogado da proprietária (antoniocrmachado@yahoo.com.br, 51 984274771); a Sra. Maristela Bertaco Hansen, autora; e a Sra. Raquel Poltronieri (raquelpoltronieri5@gmail.com, 51995766340), moradora. A Dra. Paula, inicialmente, explicou as funções da Comissão Regional de Soluções Fundiárias. Esclareceu que se busca uma solução adequada para os envolvidos, com a construção de um desfecho satisfatório para as partes. A seguir, dada a oportunidade de todos se manifestarem, o Dr. Antônio referiu que já juntou toda a documentação nos autos quanto à propriedade e à irregularidade da ocupação. O interesse da proprietária é desocupar a área e que o único ponto que poderia ceder seria num prazo para que os moradores pudessem organizar-se para tanto. A Dra. Mônica ressaltou que a ideia da Comissão é tentar uma solução consensual, descabendo quaisquer argumentações jurídicas. A Dra. Paula acrescentou que não possui jurisdição sobre o processo e não tomará nenhuma decisão de mérito. A Sra. Maristela contou que está preocupada com a degradação da área, que foi uma herança dos seus pais, sendo que lhe deixa triste vê-la com depósito de lixo e entulhos. A Sra. Raquel disse que é moradora e representante dos demais ocupantes, os quais tinham conhecimento da sessão de hoje, mas não tiveram condições de se organizar para participar. Vivem em situação precária e, na verdade, o entulho e lixo referidos pela proprietária seriam suas próprias residências. Pede desculpas a ela pelo ocorrido, mas não viram alternativa diante da crise econômica decorrente da pandemia. Muitos não possuem celular nem acesso à internet. Por isso, seria interessante que a próxima sessão fosse presencial. Para a próxima sessão, deverão ser convidados aqueles já referidos no ofício do Evento 493, ressaltando-se que, além da intimação pessoal dos moradores, devem ser chamados a comparecer os representantes da Promotoria de Justiça de Defesa da Habitação e da Ordem Urbanística, da Promotoria do Meio Ambiente, da Procuradoria do Município, da Secretaria de Habitação do Município, da Secretaria de Regularização Fundiária do Município e da Secretaria de Meio Ambiente. Fica agendada nova sessão de mediação para o dia 27/03/2024, às 14h30min, de forma VIRTUAL por meio do link <https://tjrs.webex.com/meet/comissaocf>, ID da reunião 25303656542, sem senha. Para os moradores que não conseguirem acessar dessa maneira, é possível o comparecimento presencial no Miniauditório do CEJUSC, localizado no Foro Central 1, na Av. Aureliano de Figueiredo Pinto, nº 105, Bloco A, 7º andar, sala 712, bairro Praia de Belas. Presentes intimados. Nada mais.