



A VULNERABILIDADE DO DIREITO À MORADIA E O PODER JUDICIÁRIO: O CASO DE GOIÂNIA

THE VULNERABILITY OF THE RIGHT TO HOUSING AND THE JUDICIARY: THE CASE OF GOIÂNIA

MAIUME SUZUE COELHO* | YCARIM MELGAÇO BARBOSA**

RESUMO

Este artigo objetivou investigar como o Poder Judiciário do estado de Goiás decide os processos litigiosos que atingem o direito à moradia, no âmbito das ações envolvendo o município de Goiânia. Para tanto, procedeu-se à revisão de literatura e à pesquisa documental acerca de processos judiciais. Inicialmente, foram apresentados o conceito e o histórico do direito à moradia. Com relação ao Direito Internacional, tomou-se como base a Declaração Universal de Direitos Humanos; e, no plano interno, abordou-se, em especial, o artigo 6º da Constituição de 1988. Após, tratou-se da função jurisdicional e da estrutura do Poder Judiciário do estado de Goiás e, também, do direito à propriedade. Por fim, foram analisadas 55 ações e o conteúdo das suas decisões judiciais. Dentre os autores utilizados no presente trabalho, destacaram-se: David Harvey, que aborda a expansão capitalista no meio urbano, e Ermínia Maricato, que investiga a desigualdade social no território urbano. Como resultado alcançado, este artigo verificou a vulnerabilidade do direito à moradia frente à propriedade, mesmo após duas décadas da inclusão daquela como direito fundamental.

Palavras-chave: direito fundamental; propriedade; desigualdade.

ABSTRACT

This article aimed to investigate how the Judiciary of the state of Goiás decides on litigious cases that impact the right to housing within actions involving the municipality of Goiânia. To do so, a literature review and documentary research on judicial processes were carried out. Initially, the concept and historical background of the right to housing were presented. Regarding International Law, the Universal Declaration of Human Rights served as the basis, and at the domestic level, particular attention was given to Article 6 of the 1988 Constitution. Subsequently, it addressed the jurisdictional function and the structure of the Judiciary of the state of Goiás, as well as the right to property. At last, 55 actions and the content of their judicial decisions were analyzed. Amongst the authors used in this work, notable figures included David Harvey, who addresses capitalist expansion in urban areas, and Ermínia Maricato, who investigates social inequality in urban territory. As a result, this article verified the vulnerability of the right to housing in relation to property, even two decades after its inclusion as a fundamental right.

Keywords: fundamental right; property; inequality.

* Mestranda em Desenvolvimento e Planejamento Territorial pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás.

Procuradora do Município de Goiânia e advogada

maiume_suzue@hotmail.com

<https://orcid.org/0009-0005-1169-4196>

** Pós-doutor em Economia-Unicamp e em Administração de Organizações na FEA-RP USP.

ycarim@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-8038-1581>

Recebido em: 30-09-2023 | Aprovado em: 17-11-2023



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 REVISÃO DE LITERATURA; 1.1 DO DIREITO À MORADIA (O DIREITO À MORADIA E A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE); 1.2 O PODER JUDICIÁRIO E O DIREITO À PROPRIEDADE; 2 METODOLOGIA; 3 RESULTADOS E DISCUSSÃO; 3.1 ASPECTOS GERAIS DAS AÇÕES; 3.2 DESCRIÇÃO GERAL DO CONTEÚDO DAS DECISÕES; CONCLUSÕES.

■ INTRODUÇÃO

O Brasil tem uma das maiores riquezas do mundo tendo em vista seu Produto Interno Bruto (PIB). Em valores correntes, o PIB brasileiro atinge a 10ª posição no *ranking* das 15 maiores economias do mundo, com US\$ 2,082 trilhões. No entanto, apesar desses elevados dados econômicos, essa riqueza concentra-se nas mãos de poucas pessoas, assim, a maioria da população, por exemplo, encontra-se em condição de vulnerabilidade e de risco. Nesse contexto de desigualdade de patrimônio e de renda reside a crise de moradia.

Para Arlete Moysés Rodrigues, a crise habitacional está presente sempre que se considera a capacidade de pagar dos compradores, pois, “para quem conta com recursos limitados, a oferta de imóveis no mercado não é compatível com seus salários. Para quem conta com recursos limitados, a crise habitacional não é nova”.^{1, p. 12}

A última pesquisa da Fundação João Pinheiro aponta que o Brasil tinha um déficit habitacional de 5,876 milhões de moradias em 2019, mas esses dados ainda não preveem o período de pandemia, em que houve incremento no número de pessoas despejadas. Conforme o levantamento da “Campanha Despejo Zero”, entre agosto de 2020 e maio de 2022, houve aumento de 333% no número de famílias despejadas no Brasil.²

Por meio do Informe Técnico 10, o Instituto Mauro Borges (IMB) trouxe dados do Déficit Habitacional do Estado de Goiás, como base nos dados do Cadastro Único (CadÚnico), de 2021. De acordo com o levantamento do IMB, cerca de 6% da população goiana sofre com algum tipo de déficit em suas casas.³ Por outro lado, ainda segundo o Instituto, por meio do

¹ RODRIGUES, Arlete Moyses. *Moradia nas cidades brasileiras*. 10. ed. São Paulo: Contexto, 2023.

² HABITAT BRASIL. *Déficit habitacional no Brasil, entenda os números*. Disponível em: https://habitatbrasil.org.br/deficit-habitacional-brasil/?utm_source=google&utm_medium=cpc&gclid=Cj0KCQjw6KunBhDxARIsAK-FUGs8oF8o4MXIliyZ6Nx4qrI225kpaqKqvV4L62eKk1bCY9UyFVhNOL1gaAl-NEALw_wcB. Acesso em: 27 ago. 2023.

³ GUERRA, G. R.; CRUVINEL, E. C.; MACEDO, M. R. Déficit habitacional com base nos dados do CadÚnico 2021. *Informe Técnico 10 – IMB – Instituto Mauro Borges*, Goiânia, dez. 2022. Disponível em: https://www.imb.go.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2382:10-deficit-habitacional-com-base-nos-dados-do-cadunico-2021&catid=15&Itemid=191. Acesso em: 20 jun. 2023.

Informe Técnico 5, 411,1 mil pessoas, no estado de Goiás, residem em domicílios próprios, mas não possuem documentos que comprovem a propriedade das moradias.⁴

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), no *caput* do artigo 6º, estabelece o direito à moradia como direito fundamental e social. Entretanto, apesar da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, a efetivação do direito social depende da realização de políticas públicas. A elaboração e a execução dessas políticas são de competência, respectivamente, do Poder Legislativo e do Poder Executivo, contudo, em razão das ações ou omissões do poder público, o Poder Judiciário tem se imiscuído na proteção do direito à moradia. Faz-se necessário, portanto, investigar como o Poder Judiciário tem atuado quando demandado a solucionar lides que envolvam o direito à moradia.

Nesse sentido, a presente pesquisa, de natureza preponderantemente quantitativa, teve como objetivo analisar a jurisprudência da Justiça Estadual do Estado de Goiás em relação ao direito à moradia de pessoas que residem em imóveis de propriedade pública municipal sem documentação que comprove a propriedade.

Parte-se da abordagem do controle jurisdicional dos direitos fundamentais, proposta por Vanice Regina Lírio do Valle.⁵ Para tanto, propõe-se, como recorte metodológico, o estudo das decisões judiciais em Primeira Instância, exaradas pelo Poder Judiciário do estado de Goiás, cujo objeto da lide envolva o direito à moradia e a propriedade do bem público municipal.

Justifica-se o recorte escolhido pela inexistência de pesquisa sobre o tema no âmbito do Poder Judiciário do estado de Goiás e, também, devido à experiência de um dos pesquisadores como Procuradora do município de Goiânia, na área de Patrimônio Imobiliário, nos anos de 2019 e 2020, período em que atuou diretamente com as questões propostas.

A estrutura do artigo é composta por Introdução, com a delimitação do problema e do objetivo; Revisão de Literatura, momento em que serão apresentados o conceito jurídico e o histórico do direito à moradia, além de breves apontamentos sobre o Poder Judiciário e o processo judicial, com “Do direito à moradia (o direito à moradia e a função social da cidade)” e “O Poder Judiciário e o direito à propriedade”; Metodologia, com a definição dos critérios da pesquisa realizada; Resultados e Discussão, com “Aspectos gerais das ações” e “Descrição geral do conteúdo das decisões”; e, por fim, a Conclusão, com as considerações finais obtidas através da pesquisa.

⁴ LIMA, A. F. R. *et al.* Perfil dos domicílios sem documento que prove sua propriedade: resultados a partir da PNAD-Contínua. *Informe Técnico 5 – Instituto Mauro Borges*, Goiânia, ano XI, n. 5, set. 2021. Disponível em: https://www.imb.go.gov.br/files/docs/publicacoes/informes-tecnicos/2021/Perfil_moradias_PNAD.pdf. Acesso em: 30 set. 2023.

⁵ VALLE, V. R. L. *Políticas públicas*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1405>. Acesso em: 10 jun. 2023.

1 REVISÃO DE LITERATURA

1.1 DO DIREITO À MORADIA (O DIREITO À MORADIA E A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE)

No plano do Direito Internacional, a Declaração Universal de Direitos Humanos, elaborada pela Organização das Nações Unidas (ONU), promulgada em 1948, traz, em seus artigos XXII, XXIII e XXV, a proteção dos grupos sociais mais fracos ou necessitados, que se concretiza por meio da seguridade e da assistência social.⁶

Visando assegurar direitos econômicos, sociais e culturais, em 1966, foi aprovado o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), que assim dispõe:

ARTIGO 11

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.⁷

Numa abordagem funcional, o ordenamento das funções sociais da cidade constitui-se na materialização dos direitos fundamentais através de uma política de desenvolvimento urbano com o objetivo de proporcionar o bem-estar de seus habitantes através da melhoria da qualidade de vida a todos aqueles que nela habitam ou dela usufruem.⁸

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 infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; [...].⁹

⁶ ONU – Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal do Direitos Humanos*. [S.l.], ONU, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 20 jun. 2023.

⁷ BRASIL. *Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília: Presidência da República, [1992]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 20 jun. 2023.

⁸ BERNARDI, J. L. *Funções sociais da cidade: conceitos e instrumentos*. 2006. 136 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Centro de Ciências Exatas e Tecnologia, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006. p. 48. Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/cp000951.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

⁹ BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2001]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 30 set. 2023.

O capitalismo fundamenta-se, como nos diz Marx, na eterna busca de mais-valia (lucro). Contudo, para produzir mais-valia, os capitalistas têm de produzir excedentes de produção. Isso significa que o capitalismo está eternamente produzindo os excedentes de produção exigidos pela organização. A relação inversa também se aplica. O capitalismo precisa da urbanização para absorver o excedente de produção que nunca deixa de produzir.^{10, p. 30.}

A absorção do excedente por meio da transformação urbana tem, contudo, um aspecto ainda mais sombrio, uma vez que implica uma grande recorrência de reestruturação urbana por meio de uma “destruição criativa”. Quase sempre isso tem uma dimensão de classe, pois em geral são os pobres, os desprivilegiados e marginalizados do poder político os que sofrem mais que quaisquer outros com esse processo.^{11, p. 49-50}

However much we might wish rights to be universal—as the declaration of the universal rights of man first envisaged—it requires the protection of the state apparatus to enforce those rights. But if political power is not willing, then notions of rights remain empty. Rights in this instance are fundamentally derivative of and conditional upon citizenship and territorialized power (primarily but not uniquely expressed as state power).¹²

[o] direito à moradia abrange medidas que são necessárias para evitar a falta de moradia, as remoções forçadas e as discriminações, focando nos grupos marginalizados e vulneráveis e garantindo a segurança da posse e a habitação adequada de todos. Essas medidas exigem a intervenção governamental em vários níveis: administrativo, legislativo e judicial.¹³

[s]omente os que desfrutam de determinada renda ou salário podem morar em áreas bem servidas de equipamentos coletivos, em casas com certo grau de conforto. Os que não podem pagar, vivem em arremedos de cidades, nas extensas e sujas ‘periferias’ ou nas áreas centrais ditas ‘deterioradas’.^{14, p. 12}

¹⁰ HARVEY, D. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

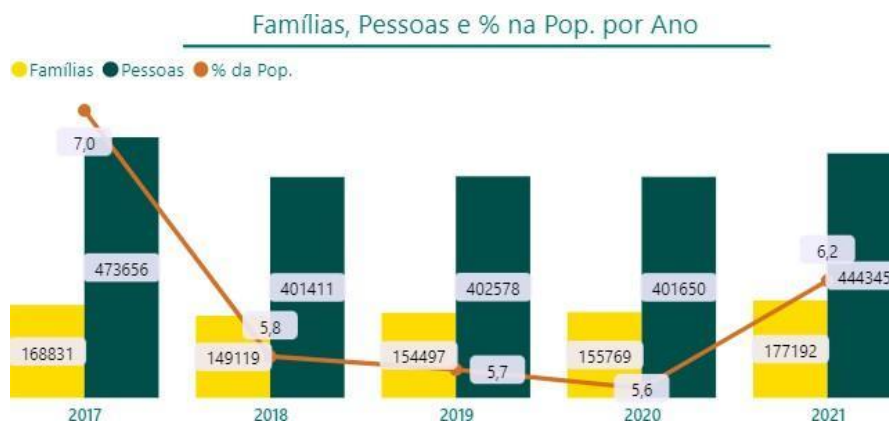
¹¹ *Ibid.*

¹² HARVEY *apud* MARCUSE, P. et al. *Searching for the Just City*. [S.l.]: Taylor and Francis, 2009. Disponível em: <https://www.perlego.com/book/1695516/searching-for-the-just-city-debates-in-urban-theory-and-practice-pdf>. Acesso em: 16 set. 2023.

¹³ ROZAS, L. B. *Direito à moradia: âmbito, limites e controle no ordenamento jurídico nacional*. 2016. 217 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 27-28.

¹⁴ RODRIGUES, Arlete Moyses. *Moradia nas cidades brasileiras*. 10. ed. São Paulo: Contexto, 2023.

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



Fonte: Ministério da Cidadania/CadÚnico. Elaboração: Instituto Mauro Borges/Secretaria Geral da Governadoria).¹⁵

Destaca-se também a diferença na faixa de renda per capita de mais de $\frac{1}{4}$ até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo (21,3% dos responsáveis de domicílios sem documento nessa faixa, contra 10,5% entre os responsáveis domiciliares com documento) e os informais em relação a força de trabalho dos maiores de 14 anos, com maior presença nos domicílios sem documento (34,9% ante 25%).¹⁶

Sobre isso, Maricato explica que a população trabalhadora pobre se instala em áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e em áreas públicas, isto é, em beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou a outros tipos de riscos, regiões poluídas e áreas de proteção ambiental.¹⁷ Áreas, portanto, não regularizadas perante o poder público.

Nota-se, nesse contexto, que a abstenção do poder público municipal em cumprir – total ou parcialmente – o seu dever de implementar políticas públicas, a fim de garantir o acesso à moradia, viola direito fundamental previsto expressamente no *caput* do artigo 6º, da Constituição Federal de 1988, levando, muitas vezes, o problema até o Poder Judiciário.

¹⁵ RODRIGUES, Arlete Moyses. *Moradia nas cidades brasileiras*. 10. ed. São Paulo: Contexto, 2023.

¹⁶ LIMA, A. F. R. *et al.* Perfil dos domicílios sem documento que prove sua propriedade: resultados a partir da PNAD-Contínua. *Informe Técnico 5 – Instituto Mauro Borges*, Goiânia, ano XI, n. 5, set. 2021. Disponível em: https://www.imb.go.gov.br/files/docs/publicacoes/informes-tecnicos/2021/Perfil_moradias_PNAD.pdf. Acesso em: 30 set. 2023.

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

1.2 O PODER JUDICIÁRIO E O DIREITO À PROPRIEDADE

A despeito da discussão acadêmica quanto à possibilidade, ou não, de controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário, Valle destaca que as conclusões têm sido favoráveis à admissibilidade em si da *judicial review*, devido à inexistência de alternativa para a proteção dos direitos fundamentais.¹⁸

O processo judicial inicia-se por iniciativa do interessado, que entrega ao Poder Judiciário a resolução de determinada demanda. Via de regra, possui duas fases: a de conhecimento e a de execução. Em função do recorte metodológico proposto, importa ao presente estudo, apenas, a fase de conhecimento.

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

Segundo Marinoni, Arenhardt e Mitidiero, “sentença é o momento em que ocorre a interpretação e a aplicação do direito no processo judicial. O juiz, a partir do diálogo com as partes, interpreta e aplica o direito, a fim de resolver a controvérsia apresentada em juízo”.¹⁹

Dessa forma, para uma adequada compreensão das razões jurídicas que justificam as manifestações judiciais, é necessário que se pondere tanto o acesso das partes ao Poder Judiciário como, também, as disposições legislativas sobre o tema.

Conforme pontuado, a atividade jurisdicional é influenciada por quem acessa a justiça, seja iniciando o processo, seja através do contraditório. Boaventura de Souza Santos, ao analisar a dimensão jurídico-material de uma favela denominada de Pasárgada, identificou que o estatuto de ilegalidade da ocupação da terra acaba bloqueando o acesso dos ocupantes aos tribunais.²⁰

¹⁸ VALLE, V. R. L. *Políticas públicas*. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 109. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1405>. Acesso em: 10 jun. 2023.

¹⁹ MARINONI, L. G.; ARENHART, S. C.; MITIDIERO, D. *Manual de Processo Civil*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 357-358.

²⁰ SANTOS, B. S. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: Souza Jr., J. G. (org.). *Introdução crítica ao Direito*. Brasília: UnB, 1993. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2711643&forceview=1>. Acesso em: 20 jun. 2023.

Ademais, os dados levantados pelo Instituto Mauro Borges identificaram que 51,6% das pessoas que habitam os domicílios próprios sem documentos que comprovem a propriedade possuem grau de escolaridade fundamental incompleto ou equivalente, e 21,3% dos responsáveis de domicílios estão na faixa de renda *per capita* entre $\frac{1}{4}$ até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo.²¹

Com base em tais perspectivas, infere-se que as pessoas que residem em áreas públicas não acessam ou não têm acesso ao Poder Judiciário, seja pelo obstáculo criado pelo estatuto de ilegalidade, seja por desconhecerem seus direitos – dentre eles, a representação pela Defensoria Pública.

Tendo como norte o objeto de análise do presente artigo, necessária a contraposição do direito à moradia, analisado no tópico anterior, com o direito à propriedade, a fim de identificar as razões jurídicas que sustentam as decisões do Poder Judiciário do estado de Goiás. Inicialmente, ressalta-se que, ao tratar do tema propriedade, tratamos apenas da propriedade imobiliária e suas formas de apropriação e utilização.

Diferentemente do direito à moradia, o direito à propriedade esteve previsto em todas as constituições brasileiras como direito fundamental, sendo o direito mais tradicional do ordenamento jurídico. Na Constituição de 1988, o direito à propriedade está inserido no Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos. Sua previsão expressa está no *caput* do artigo 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 [...]”.²²

O direito de propriedade é considerado um direito fundamental de liberdade, um direito de prestação negativa, que, ao contrário do direito à moradia, exige uma abstenção do Estado, protegendo o indivíduo contra intervenções indevidas deste. Outra característica importante de se mencionar, desse direito, é que se trata de um direito real, ou seja, “o titular se acha vinculado diretamente à coisa, podendo exercer imediatamente o seu direito real sem dependência da prestação de outra pessoa”.²³ Assim, uma vez registrada a propriedade imobiliária, no Cartório de Registro de Imóveis, a pessoa se torna proprietária do imóvel, devendo ser respeitado por todos o seu direito de propriedade.

²¹LIMA, A. F. R. *et al.* Perfil dos domicílios sem documento que prove sua propriedade: resultados a partir da PNAD-Contínua. *Informe Técnico 5 – Instituto Mauro Borges*, Goiânia, ano XI, n. 5, set. 2021. Disponível em: https://www.imb.go.gov.br/files/docs/publicacoes/informes-tecnicos/2021/Perfil_moradias_PNAD.pdf. Acesso em: 30 set. 2023.

²²BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jun. 2023.

²³COSTA, D. J. O conceito de direito real. *Revista Informação Legislativa*, Brasília, v. 36, n. 144, p. 71, out./dez. 1999.

O Código Civil de 1916 previa, em seu artigo 505,²⁴ a possibilidade de discussão em juízo da “melhor posse”, porém, quando uma das partes no processo judicial fosse o proprietário, e não houvesse dúvida quanto a esse direito, o juiz era impedido de julgar a manutenção ou a reintegração de posse contra ele. Destarte, estabeleceu-se um critério legal para a solução das disputas relativas à posse e à propriedade urbana.

Em 1973, foi instituído o Código de Processo Civil, que, por meio da redação original de seu artigo 923, também vedava ao juiz julgar a ação possessória em desfavor daquele que não possuía o domínio.²⁵ A referida redação foi alterada pela Lei n. 6.820/1980,²⁶ suprimindo a vedação, entretanto, permanecia inalterada a redação do Código Civil, revogada apenas no ano de 2002, com a promulgação da Lei n. 10.406.²⁷

Plausível, portanto, inferir que a historicidade e a relevância do direito à propriedade, a vigência do artigo 505 Código Civil de 1916 por quase um século, e, ainda, a falta de acesso dos moradores de áreas públicas ao Poder Judiciário modularam o exercício da jurisdição no estado de Goiás.

2 METODOLOGIA

Segundo Creswell e Creswell, a maior decisão em uma pesquisa é a de definir qual é a abordagem mais apropriada para investigar um tópico.^{28, p. 3} Considerando o objeto deste estudo, adotou-se, preponderantemente, o método quantitativo, tendo sido os dados levantados a partir da análise de 55 processos judiciais entre o município de Goiânia (defendendo a propriedade dos bens públicos) e os particulares (moradores de áreas públicas).

A escolha da propriedade pública municipal, como contraponto ao direito à moradia, se dá pelo fato de o poder público municipal ser, ao mesmo tempo, o responsável por assegurar o direito e o agente de sua violação. Nesse contexto, os processos foram selecionados a

²⁴ “Art. 505. Não obsta a manutenção, ou reintegração na posse, a alegação de domínio, ou de outro direito sobre a coisa. Não se deve, entretanto, julgar a posse em favor daquele a quem evidentemente não pertencer o domínio.” (BRASIL. *Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1916]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 30 set. 2023).

²⁵ “Art. 923. Na pendência do processo possessório é defeso assim ao autor como ao réu intentar a ação de reconhecimento do domínio. Não obsta, porém, à manutenção ou à reintegração na posse a alegação de domínio ou de outro direito sobre a coisa; caso em que a posse será julgada em favor daquele a quem evidentemente pertencer o domínio.” (BRASIL. *Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973*. Institui o Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, [1973]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm. Acesso em: 30 set. 2023).

²⁶ BRASIL. *Lei n. 6.820, de 16 de setembro de 1980*. Dá nova redação ao art. 923 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L6820.htm. Acesso em: 30 set. 2023.

²⁷ BRASIL. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília: Presidência da República, [2002]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 30 set. 2023.

²⁸ CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Porto Alegre: Penso, 2021.

partir do sistema de Inteligência Processual Estratégica (IPE), desenvolvido pela Secretaria Municipal de Inovação, Ciência e Tecnologia (Sictec) e pela Procuradoria-Geral do Município (PGM), ambos órgãos do município de Goiânia.

Procedeu-se à seleção dos processos analisados a partir da lista de processos gerada pelo sistema IPE. Como o sistema está integrado ao Projudi, sistema do TJ-GO, foi possível selecionar os processos dos quais o Município de Goiânia faz parte e que envolvem a temática abordada (propriedade, posse, moradia). Ressalta-se que o levantamento das ações utilizadas pode ser realizado diretamente no *site* do TJ-GO, por meio da consulta de jurisprudências. Optou-se pela utilização da lista gerada pelo sistema IPE, a fim de dar mais celeridade à pesquisa e, também, visibilidade ao sistema.

A lista gerada pelo IPE, em abril de 2023, continha 1.554 processos relacionados à área de Patrimônio Imobiliário, com a temática da posse aparecendo em 152 deles. Em sequência, considerando o recorte material da pesquisa, foram excluídos os processos referentes à invasão de área pública que não envolvessem o direito à moradia, quais sejam: i) processos de invasão por empresas, igrejas e associações; ii) processos cujo objeto se tratava de invasão de área pública para a construção de muros, garagens, toldos, etc.; iii) conflitos entre particulares ou irregularidades em programa habitacional; iv) processos que tratassem de Parcelamento do Solo Urbano; v) ações de usucapião entre particulares; vi) recursos interpostos no TJ-GO sobre regularização fundiária; e vii) processos em segredo de justiça. Por fim, chegou-se ao total de 55 processos judiciais nos quais a propriedade do bem público afrontava o direito à moradia.

Esses processos foram individualmente analisados, a partir de um formulário teste, com 17 itens para resposta. A obtenção e a análise dos processos judiciais no PROJUDI foram realizadas mediante acesso via “usuário”, da pesquisadora principal deste estudo, que é Procuradora do município de Goiânia. Ademais, o anonimato e o sigilo das informações contidas nos processos foram garantidos durante toda a pesquisa.

Assim sendo, coletou-se o seguinte conjunto de dados:

- indicadores do processo (número judicial);
- indicadores do tipo de ação;
- identificadores do juízo processante (Varas da Fazenda Pública);
- indicadores do autor da ação;
- indicadores da causa factual determinante da demanda;
- das decisões de Primeiro Grau;
- identificadores da representação processual.

Durante esse levantamento, empregou-se a ferramenta/aplicativo *Google Forms*, cujo acesso é gratuito, livre e intuitivo, com o objetivo de coletar as informações, na forma de

questionário/formulário de registro. A escolha desse aplicativo ocorreu em virtude da facilidade de seu manuseio e por criar automaticamente uma planilha, em diversos formatos (.xlsx; .ods; .pdf; .html; .csv; e .tsv), com as respostas.

Após *download* da planilha em Excel (.xlsx), passou-se à análise dos dados, com vistas a elaborar gráficos. Objetivou-se obter informações consolidadas e coletar evidências científicas decorrentes delas.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados apresentados são de natureza descritiva. Segundo Valle e Dias, a análise puramente descritiva permite construir um terreno mais sólido em relação ao fenômeno, sendo esse o ponto de partida para uma análise mais profunda acerca do conflito social que reside nas referidas demandas.²⁹, p. 238

3.1 ASPECTOS GERAIS DAS AÇÕES

Dentre os aspectos mais relevantes para análise da atuação do Poder Judiciário, dentro do recorte metodológico proposto, podem ser citados o tipo de ação envolvida e a parte demandante da ação, ou seja, quem provocou a atuação jurisdicional.

Como mostra a Figura 2, dos 55 processos individualmente analisados, 47 são ações de reintegração de posse propostas pelo município de Goiânia, o que corresponde a 85,5% (oitenta e cinco vírgula cinco por cento) do quantitativo. Somente seis ações foram propostas por particulares e duas ações civis públicas foram propostas pelo Ministério Público do Estado de Goiás (MP-GO).

As ações propostas pelo MP-GO contrariam o esperado de um órgão, cuja função constitucional é a de defesa dos interesses sociais,³⁰ pois as referidas ações visam à desocupação da área pública municipal e não pleiteiam a concessão de moradia ou a inscrição dos residentes em programa habitacional.

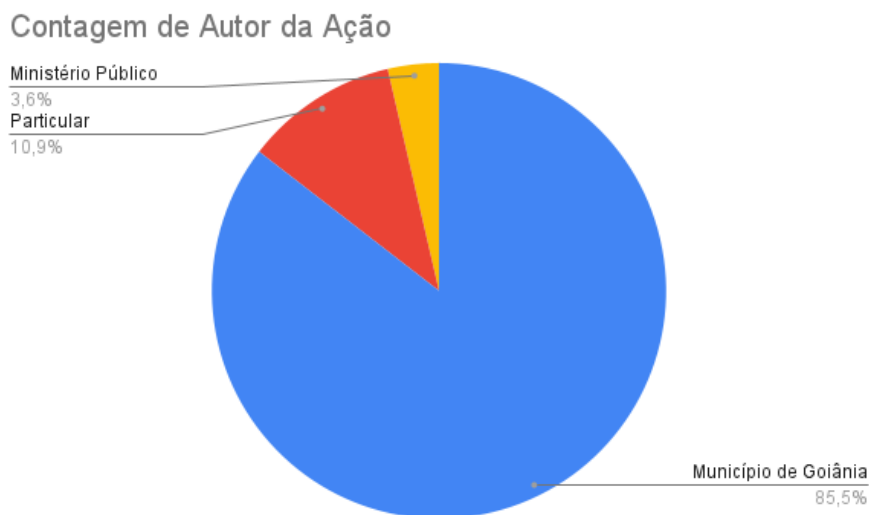
Os dados referentes aos aspectos gerais das ações demonstram a preferência do uso das demandas individuais em face das demandas coletivas. Como a maioria das demandas foram propostas pelo município de Goiânia, os dados sugerem estratégia por parte da Fazenda Pública Municipal em pulverizar as ações, mesmo quando relacionadas ao mesmo objeto,

²⁹ VALLE, V. R. L.; DIAS, P. E. S. O. A litigiosidade na proteção ao direito fundamental à moradia: o caso do Município do Rio de Janeiro. In: PENALVA, A. *et al.* (org.). *Rio de Janeiro: uma abordagem dialógica sobre o território fluminense*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018.

³⁰ Artigo 127 da Constituição Federal (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jun. 2023).

como no caso das ações propostas para a realização de obras de infraestrutura, a fim de obter respostas jurisdicionais não isonômicas e aumentar a taxa de êxito nas desocupações.

Figura 2 – Autor da ação



Fonte: Dados da pesquisa.

No tocante à assistência das partes perante o Poder Judiciário, a Figura 3 revela que, em 31 dos processos analisados (56,4%), a causa foi patrocinada por advogados particulares; em 13 (23,6%), houve o patrocínio por parte da Defensoria Pública do Estado de Goiás (DPEGO); e, em 11 processos (20%), a parte não se manifestou majoritariamente, pela prevalência do direito à propriedade em detrimento do direito à moradia.

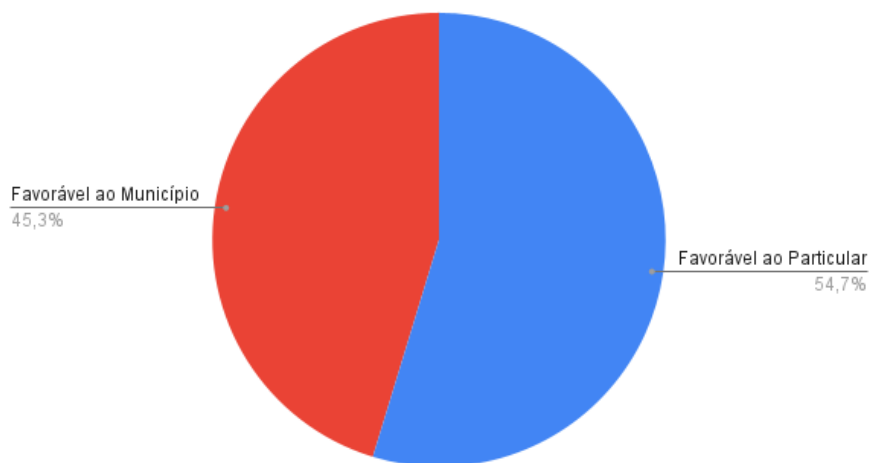
Figura 3 – Representação judicial



Fonte: Dados da pesquisa.

Figura 4 – Tutela liminar/tutela de urgência

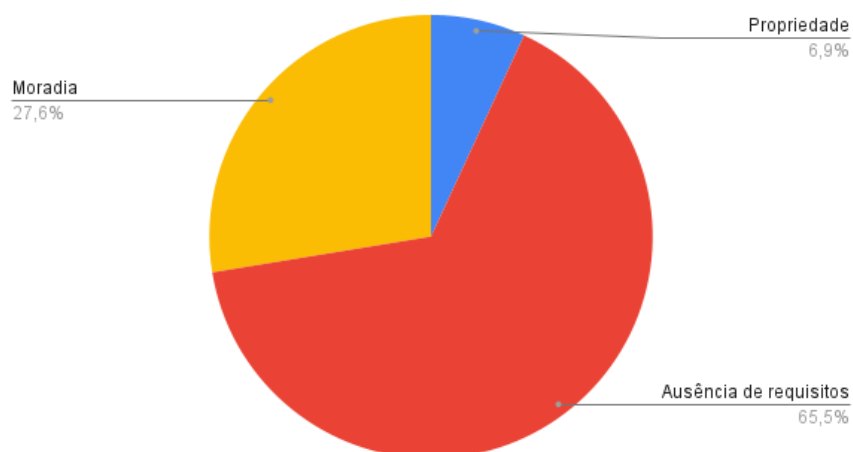
Contagem de Tutela liminar/tutela de urgência



Fonte: Dados da pesquisa.

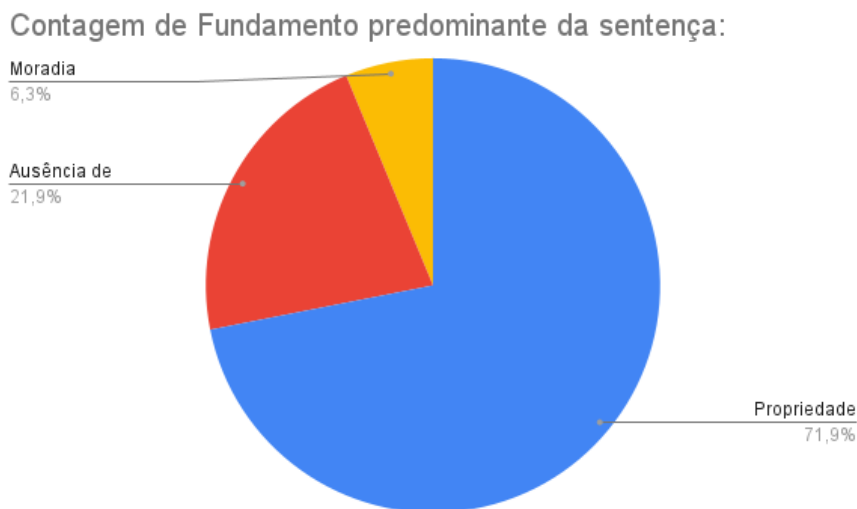
Figura 5 – Fundamento predominante das decisões de tutela liminar/tutela de urgência

Contagem de Fundamento predominante:



Fonte: Dados da pesquisa.

Figura 6 – Fundamento predominante das sentenças



Fonte: Dados da pesquisa.

Ao analisar detidamente o conteúdo de 26 sentenças – retirados os processos em que a parte não fora assistida por advogado ou pela Defensoria Pública, uma vez que não seria possível ao Poder Judiciário manifestar-se quanto ao direito à moradia –, a fim de averiguar como o direito à moradia é tratado nas manifestações judiciais, constatou-se que, em 17 delas, os juízes trataram do direito em questão.

Mesmo prevalecendo o direito à propriedade, em 7 de 17 sentenças, o magistrado, em algum grau, resguardou o direito à moradia; em seis sentenças, os magistrados entenderam pela incompetência do Poder Judiciário em ingerir em políticas públicas; e, em quatro delas, conceituaram a fundamentalidade do direito à moradia, porém, na análise do caso concreto, afastaram-no, em função da propriedade do bem público.

■ CONCLUSÕES

Tendo como base a revisão de literatura e os dados coletados das ações, identifica-se, facilmente, a vulnerabilidade do direito à moradia, seja pela tardança em seu reconhecimento como direito fundamental, se comparado ao direito à propriedade, seja pela necessidade de uma atuação positiva do Estado para a sua concretização, enquanto o direito à propriedade necessita, apenas, de um “não fazer” estatal.

A vulnerabilidade do direito à moradia fica ainda mais evidente com a análise dos dados levantados. Infere-se que a baixa procura pelo Poder Judiciário por parte de particulares, residentes das áreas públicas municipais, ocorre em razão do fator bloqueante, como descrito

por Santos,³¹ isto é, pela suspeita dos habitantes de que a ilegalidade do seu *status* residencial afetaria desfavoravelmente o modo como o conflito será processado pelos tribunais.

Infere-se, ainda, a baixa atuação da Defensoria Pública do Estado de Goiás nos processos analisados, o que pode se justificar pela sua recente estruturação, e, também, a falta de atuação do Ministério Público do Estado de Goiás na defesa do interesse social no tocante à moradia.

O conteúdo das decisões analisadas neste artigo revela que, mesmo após duas décadas da inclusão da moradia como direito fundamental, no artigo 6º da CF/88, por meio da EC n. 26/2000³² e da promulgação do Novo Código Civil, o direito à propriedade continua se sobrepondo ao direito à moradia, uma vez que, na colisão entre os dois direitos fundamentais, o Poder Judiciário tende a excluir o direito à moradia.

Tal percepção indica que os órgãos públicos não têm o direito à moradia como direito fundamental autônomo, capaz de prevalecer ou coexistir com outros direitos fundamentais, e sim como um direito acessório ao direito à propriedade, pois, ausente a propriedade, afasta-se o direito à moradia.

A judicialização do direito à moradia revela a necessidade dos órgãos públicos – mais especificamente o Poder Executivo municipal, os tribunais de justiça, o Ministério Público e as defensorias públicas – se atentarem à nova ordem constitucional, a fim de garantir a efetividade do direito à moradia digna e adequada, e evitar a minimização desse direito quando em confronto com os demais, em especial, o direito à propriedade.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, A. F. *Poder Judiciário e o direito à moradia*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

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

³¹ SANTOS, B. S. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: SOUZA Jr., J. G. (org.). *Introdução crítica ao Direito*. Brasília: UnB, 1993. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2711643&forceview=1>. Acesso em: 20 jun. 2023.

³² BRASIL. *Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000*. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Brasília: Presidência da República, [2000]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm#1. Acesso em: 20 jun. 2023.

COSTA, D. J. O conceito de direito real. *Revista Informação Legislativa*, Brasília, v. 36, n. 144, p. 71-80, out./dez. 1999.

CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Porto Alegre: Penso, 2021.

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

HABITAT BRASIL. *Déficit habitacional no Brasil, entenda os números*. Disponível em: https://habitatbrasil.org.br/deficit-habitacional-brasil/?utm_source=google&utm_medium=cpc&gclid=Cj0KcQjw6KunBhDxARIsAK-FUGs8oF8o4MXIiyZ6Nx4qrI225kpaqKqvV4L62eKk1bCY9UyFVhNOL1gaAl-NEALw_wcB. Acesso em: 27 ago. 2023.

LIMA, A. F. R. *et al.* Perfil dos domicílios sem documento que prove sua propriedade: resultados a partir da PNAD-Contínua. *Informe Técnico 5 – Instituto Mauro Borges*, Goiânia, ano XI, n. 5, set. 2021. Disponível em: https://www.imb.go.gov.br/files/docs/publicacoes/informes-tecnicos/2021/Perfil_moradias_PNAD.pdf. Acesso em: 30 set. 2023.

MARCUSE, P. *et al.* *Searching for the Just City*. [S.l.]: Taylor and Francis, 2009. Disponível em: <https://www.perlego.com/book/1695516/searching-for-the-just-city-debates-in-urban-theory-and-practice-pdf>. Acesso em: 16 set. 2023.

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

MARINONI, L. G.; ARENHART, S. C.; MITIDIERO, D. *Manual de Processo Civil*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

ONU – Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal do Direitos Humanos*. [S.l.], ONU, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 20 jun. 2023.

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

RODRIGUES, Arlete Moyses. *Moradia nas cidades brasileiras*. 10. ed. São Paulo: Contexto, 2023.

SANTOS, B. S. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. *In*: Souza Jr., J. G. (org.). *Introdução crítica ao Direito*. Brasília: UnB, 1993. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2711643&forceview=1>. Acesso em: 20 jun. 2023.

VALLE, V. R. L. *Políticas públicas*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1405>. Acesso em: 10 jun. 2023.

VALLE, V. R. L.; DIAS, P. E. S. O. A litigiosidade na proteção ao direito fundamental à moradia: o caso do Município do Rio de Janeiro. *In*: PENALVA, A. *et al.* (org.). *Rio de Janeiro: uma abordagem dialógica sobre o território fluminense*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018. p. 233-253.