



ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA EM CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS JULGADOS DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO

Ratio Decidenda in Urban Land Conflicts: An Analysis Based on the Judgments of the Tribunal Regional Federal of the 3rd Region

Josué Mastrodi

Pontifícia Universidade Católica (PUC-Campinas), Campinas, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6635472231072927> Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4834-0170>

E-mail: mastrodi@gmail.com

Fernanda Souza Correa

Pontifícia Universidade Católica (PUC-Campinas), Campinas, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3580664961600550> Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6633-3893>

E-mail: ferscorrea@outlook.com.br

Renan Alarcon Rossi

Pontifícia Universidade Católica (PUC-Campinas), Campinas, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9070986537982649> Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9710-1574>

E-mail: renanrossi@hotmail.com.br

Trabalho enviado em 26 de maio de 2021 e aceito em 19 de julho de 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 14, N.03., 2022, p. 1993 - 2019.

Josué Mastrodi, Fernanda Souza Correa e Renan Alarcon Rossi

DOI: 10.12957/rdc.2022.60030 | ISSN 2317-7721

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a argumentação jurídica utilizada pelo Tribunal Regional Federal (TRF) da 3ª Região em decisões judiciais proferidas nas ações possessórias de reintegração da posse de imóveis públicos ociosos ocupados por grupos sociais vulneráveis, após a edição dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Nova Agenda Urbana pelas Nações Unidas. Esta pesquisa foi desenvolvida no âmbito da Teoria Geral dos Direitos Humanos e do Direito Administrativo e teve como método o hipotético dedutivo, visando compreender o viés argumentativo adotado pelo referido tribunal nos conflitos fundiários envolvendo imóveis públicos nos casos em que uma opção entre a reintegração de posse do imóvel público sem afetação ou a concessão aos ocupantes do uso especial para fins de moradia deve ser feita. A investigação busca saber se o TRF da 3ª Região aplicaria as normativas internacionais acima indicadas para privilegiar o direito à moradia em detrimento do direito à propriedade e tem como hipótese que o âmbito de proteção dos direitos humanos (especialmente do direito à moradia) não tem pautado as decisões judiciais no tocante ao período compreendido pós-edição dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e da Nova Agenda Urbana. Para isso, foi realizada pesquisa jurisprudencial na plataforma de consultas do TRF compreendendo o período de janeiro de 2015 a agosto de 2019. Dentre os resultados menciona-se que o TRF seguiu aplicando a legislação sem qualquer proximidade ou referência às orientações voltadas ao desenvolvimento urbano e sustentável, ou seja, sem observar o que estabelece o direito internacional ou mesmo o que prevê a Constituição no que respeita ao direito à moradia e à função social da propriedade, ou o que prevê o Estatuto da Cidade.

PALAVRAS-CHAVE: Direito à moradia; Nova Agenda Urbana; Objetivos do Desenvolvimento Sustentável; Ações Possessórias; Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

ABSTRACT

This article aims to analyze the legal argumentation used by the Federal Regional Court (TRF) of the 3rd Region in court decisions issued in repossession suits for the repossession of idle public real estate occupied by vulnerable social groups, after the publication of the Sustainable Development Goals and the New Urban Agenda by the United Nations. This research was developed within the framework of the



General Theory of Human Rights and Administrative Law and had the hypothetical deductive method as its method, aiming to understand the argumentative bias adopted by the aforementioned court in land conflicts involving public properties, and an option between the repossession of the public property without affectation or the concession to the occupants of the special use for housing purposes must be made. The research seeks to know whether the TRF of the 3rd Region would apply the international norms indicated above to privilege the right to housing over the right to property, and hypothesizes that the scope of protection of human rights (especially the right to housing) has not guided judicial decisions with respect to the period following the publication of the Sustainable Development Goals and the New Urban Agenda. To this end, a jurisprudential search was conducted on the TRF 3 consultation platform covering the period from January 2015 to August 2019. Among the results, it is worth mentioning that the Federal Regional Court of the 3rd Region continued to apply the legislation without any proximity or reference to the guidelines aimed at urban and sustainable development, that is, without observing what international law establishes or even what the Constitution provides with regard to the right to housing and the social function of property, or what the City Statute provides.

KEYWORDS: Right to housing; New Urban Agenda; Sustainable Development Goals; Possessory Actions; 3rd Brazilian Regional Federal Court.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como finalidade apresentar os resultados obtidos no âmbito da pesquisa teórica e jurisprudencial que se inseriu na linha de pesquisa de Direitos Humanos e Políticas Públicas da Pontifícia Universidade Católica de Campinas realizada no período de agosto de 2019 a julho de 2020.

Trata-se de pesquisa voltada a analisar se o Tribunal Regional Federal da 3ª Região – TRF 3 tem decidido conflitos possessórios com base no texto da Nova Agenda Urbana - NAU e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS. Neste sentido, busca-se compreender qual a valoração atribuída aos conflitos fundiários pesquisados, as condições de aplicação do direito e, ainda, se as decisões judiciais consideram os efeitos que serão por ela causados nos casos de reintegração de posse na realidade fática que envolve os conflitos.



No que tange aos documentos internacionais acima assinalados, pontua-se desde já como nota metodológica que a elaboração das agendas internacionais, sabidamente, é fruto de esforços diplomáticos realizados visando a consenso em prol da confecção de um texto final. O que, habitualmente, acaba por levar a previsões genéricas¹ e ao final, pouco efetivas.

Portanto, reconhecendo a limitação das agendas, uma vez que não são de caráter vinculante ou cogentes, é que se busca relacionar aqui os compromissos assumidos internacionalmente com as normas e políticas nacionais.

O Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257 responsável por regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e os instrumentos jurídicos e políticos para a efetivação da política urbana prevê no artigo 4º, V, h do Estatuto da Cidade o instrumento jurídico da concessão de uso especial para fins de moradia – CUEM. Neste sentido, o presente trabalho pretende analisá-lo em sua relação com a Nova Agenda Urbana e com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, diante da existência do subaproveitamento do patrimônio estatal e o alto déficit habitacional nas cidades. Para isso, realizou-se pesquisa jurisprudencial na base de dados do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, órgão de 2º grau da Justiça Federal que abrange os estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul.

De forma que, como se verá mais adiante, foram escolhidas palavras-chave para a busca jurisprudencial com o intuito de analisar se, nos julgados relativos aos conflitos fundiários que envolvem imóveis pertencentes à União, é possível identificar no período de janeiro de 2015 a agosto de 2019, no padrão argumentativo dos julgadores, a influência da NAU e dos ODS. E mais, se a concessão de uso especial para fins de moradia foi considerada na análise e/ou aplicada.

Como objetivo da pesquisa, buscou-se saber se o Tribunal Regional Federal da 3ª Região aplicaria as normativas internacionais acima indicadas para privilegiar o direito à moradia em detrimento do direito à propriedade. Neste sentido, o método utilizado para a investigação foi o hipotético-dedutivo e a hipótese escolhida para analisar a jurisprudência pesquisada foi que o âmbito de proteção dos direitos humanos (especialmente do direito à moradia) não tem pautado as decisões judiciais do Tribunal Regional Federal

¹ De acordo com Alfonsin et al (2017, p. 1223) que as agendas, plataformas e/ou declarações da Organização das Nações Unidas são documentos cuja construção demanda um vasto labor diplomático. Isso porque tamanha é a dificuldade na elaboração de compromissos que sejam firmados por mais de duzentos países de diferentes culturas, religiões, políticas e economias diferentes. O preço que se paga por isso, muitas vezes, é a obtenção de um documento mais genérico, elaborado em meio a um processo que envolve concessões para que se chegue a um consenso.

da 3ª Região quanto ao período compreendido pós-edição dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e da Nova Agenda Urbana.

Assim, este artigo é estruturado da seguinte forma: no item 1, aborda-se o panorama normativo conceitual trazido pelos dois documentos basilares para este estudo: A Nova Agenda Urbana (NAU) e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Procuramos estabelecer, a partir deles, como se enquadra a concessão de uso especial para fins de moradia como meio de efetivação de ambos, tendo em vista que, em âmbito interno, a Lei n. 10.257 tem por objetivo principal a garantia do direito à cidade. Busca-se também trazer ao debate como o instrumento da concessão de uso especial para fins de moradia se relaciona com a função social da propriedade e como esta pode ser pilar fundamental para a concretização do direito à cidade.

A escolha do instrumento jurídico previsto no artigo 4º, V, h do Estatuto da Cidade se justifica pelo fato de o planejamento urbano envolver o ordenamento territorial de *todas* as áreas da cidade, não sendo o Poder Público isento de assegurar o cumprimento da função social de seus bens. Sendo a CUEM instrumento de regularização fundiária sem que haja a remoção da população ocupante, de promoção da segurança da posse e garantia do direito de moradia.

No item 2, apresentamos e analisamos os julgados obtidos no âmbito da pesquisa das palavras-chaves compreendendo o período de janeiro de 2015 a agosto de 2019 que foram “concessão de uso especial para fins de moradia”, “concessão de uso especial” e “invasão”, “invasão” e “posse”, “luta por moradia”, “movimento social”, “MST”, “MTST” e “ocupação de bem público” e a metodologia de análise.

Já no item 3, destinado ao exame e discussão dos resultados, evidencia-se o padrão de argumentação jurídica e as principais teses utilizadas pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região nos julgados selecionados. Tendo como foco apresentar a compilação dos acórdãos encontrados dentro dos parâmetros estabelecidos para a análise que são: dimensionamento da questão, tipo de conflito fundiário, fundamentação jurídica prevalente e, se forem consideradas, no momento decisório, as consequências ocasionadas pelo julgamento (remoção forçada das famílias).



1. A RELAÇÃO ENTRE NAU, ODS E O ESTATUTO DA CIDADE

O panorama de urbanização² desordenada das cidades brasileiras promove a criação de duas cidades em uma: a cidade legal e a cidade ilegal (MARICATO, 2013, p. 121-123), de forma a acarretar na construção de uma cidade precarizada em todos os âmbitos e limitando o convívio social e a oferta de bens e serviços públicos.

Tal construção material das cidades existe como regra e não como exceção. Mesmo diante do contraste entre ricos e pobres existente na malha urbana, o Poder Público não apresenta nos documentos oficiais de planejamento das cidades, os terrenos relegados à ocupação irregular que habitualmente são sujeitos a deslizamentos de terras, inundações e incêndios (MARICATO, 2013, p. 154-156). Os atributos capazes de garantir a dignidade às pessoas que ocupam esses terrenos tais como a segurança da posse, saneamento básico, mobilidade urbana de qualidade e acessível, acesso à saúde, educação e cultura não são efetivados. Não há participação democrática e muito menos a criação de condições mínimas de um ambiente de respeito e promoção da democracia.

O direito à cidade não é vivenciado em nenhuma das duas cidades, vez que o local de encontro entre os habitantes de ambas ainda se restringe à convivência em espaços em que o direito de ir-vir-permanecer é necessariamente intermediado pelo poder de compra. Quem não pode pagar não tem garantia de direito ao lazer, cultura, saúde, educação e moradia, e portanto, não possui alternativa senão ocupar áreas subutilizadas.

Locais esses que, sendo públicos ou privados, por não servirem à especulação imobiliária ou, de alguma forma, não mostrarem potencial geração de lucro, são “liberados” pelo mercado e ocupados por quem não possui moradia, passam a cumprir a função social da propriedade.

Ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, o Estatuto da Cidade estabelece que a política urbana busca o pleno desenvolvimento da função social da cidade e também da propriedade urbana. A Lei n. 10.257/2011 apresenta os princípios da política urbana como base da ordem jurídico-

² De acordo com Castells (2011) a problemática em torno da urbanização possui quatro dados fundamentais, sendo eles: a aceleração do processo de urbanização no contexto mundial; a concentração deste crescimento em regiões ditas ‘subdesenvolvidas’, as quais estão à parte do ritmo de crescimento econômico ocorrido na urbanização dos países capitalistas industrializados; o aparecimento de novas formas urbanas especialmente na figura das grandes metrópoles e que a região do fenômeno urbano possui novas formas de articulação social advindas do modo de produção.

urbanística, que têm sido reproduzidos nas realidades estaduais e municipais na elaboração de planos diretores e ações governamentais em todas as esferas, além de defendidos nas ações judiciais com participação do Ministério Público, da Defensoria Pública e da sociedade organizada (FERNANDES, 2010, p. 56).

Segundo Fernandes (2010, p. 58), o direito à regularização dos assentamentos informais consolidados é promovido com a aprovação de instrumentos jurídicos que buscam viabilizar o acesso à infraestrutura tanto em terras privadas (usucapião especial) quanto em terras públicas (concessão de direito de uso). Acrescenta-se que mesmo diante da impossibilidade de reconhecer-se a legitimação da posse sobre os bens públicos (artigo 25, §2º da Lei n. 13.465/17), atualmente também é admitida a aplicação dos institutos jurídicos da concessão de direito real de uso (artigo 18 da Lei n. 9.636/98) e a legitimação fundiária (artigo 23 e 24 da Lei n. 13.465/17) para os bens pertencentes ao Poder Público.

Para isso, em seu artigo 4º, o Estatuto da Cidade prescreve como instrumentos desta política: I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – planejamento municipal; IV – institutos tributários e financeiros; V – institutos jurídicos e políticos e VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

O que nos interessa para os fins desta pesquisa são os instrumentos jurídicos e políticos previstos no inciso V, em específico o que está previsto na alínea h: a concessão de uso especial de para fins de moradia.³ Este instituto jurídico tem por finalidade conferir aos ocupantes dos imóveis dominicais a segurança da posse sobre bens públicos subutilizados.

A seção do Estatuto da Cidade que regulamentava a concessão de uso especial para fins de moradia em terras públicas foi vetada quando da edição da Lei por razões de cunho político, ambiental e jurídico. Porém, especialmente após a mobilização do Fórum Nacional por Reforma Urbana, em 4 de setembro de 2001, foi editada a Medida Provisória n. 2.220 que reconheceu, em determinadas condições e cumpridos os critérios ambientais, o direito (e não apenas como prerrogativa da Administração Pública) dos ocupantes de imóveis públicos à concessão de uso especial para fins de moradia, nos artigos 1º, 5º e

³ Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007) .

6º, §3º.⁴ A Medida Provisória também estabeleceu em quais as condições o poder público municipal pode determinar a remoção dos ocupantes para áreas mais adequadas à moradia, especialmente sob o ponto de vista ambiental (FERNANDES, 2010, p. 64).

De acordo com Thiago Marrara (2018, p. 329), a Lei n. 13.465 flexibilizou o instituto da CUEM no que tange ao requisito do imóvel urbano e também da indivisibilidade da ocupação coletiva.

Estabeleceu-se como hipótese desta pesquisa que o âmbito de proteção dos direitos humanos (especialmente do direito à moradia) não tem pautado as decisões judiciais do Tribunal Regional Federal da 3ª Região no tocante ao período compreendido pós-edição dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e da Nova Agenda Urbana.

Milano (2018, p. 1279), após analisar mais de 300 decisões sobre conflitos fundiários, apresenta que, mesmo com a fragilidade dos elementos probatórios apresentados pelos proprietários, as reintegrações de posse são deferidas pelo Judiciário. Somando-se a isso está um aspecto próprio da dinâmica processual que impede a discussão da -- quase sempre alegada -- condição possessória que advém do descumprimento da função social da propriedade, a qual não prospera em virtude da impossibilidade de se adentrar o mérito e julgar, então, esta questão. Ainda, a autora acrescenta ao debate que os conflitos fundiários urbanos não são submetidos a uma análise esmerada e detalhada pelo Poder Judiciário, o que pode ser notado pela concessão massiva de despejos em sede de liminar, cuja consequência direta é o esvaziamento do conteúdo constitucional em disputa.

A estrutura normativa de proteção aos direitos humanos tem natureza essencialmente liberal, voltada quase que exclusivamente a preservar direitos de primeira dimensão como o direito de propriedade. Sendo que os direitos econômicos, sociais e culturais contradizem esse arranjo ao prever a existência de direitos coletivos cuja implementação depende da criação de políticas estatais. Neste sentido, o direito à moradia, considerado como direito de segunda dimensão, depende da promulgação de normas específicas para que se enquadrem no sistema do Estado de Direito (MASTRODI; SILVA, 2012, p. 157).

⁴ Analisam os instrumentos da política urbana sob a perspectiva de autonomia do direito à moradia, dando especial destaque à concessão de uso especial para fins de moradia e sua regulamentação. (MARTINS; MASTRODI, 2018, p. 85).

De acordo com Fernandes (2010, p. 56), um dos fatores fundamentais do processo de urbanização excludente foi a prevalência de uma ordem jurídica obsoleta que, no que respeita aos imóveis residenciais, tende a ignorar o princípio da função social da propriedade – presente em todas as Constituições desde 1934 –, porquanto reproduz o paradigma anacrônico do Código Civil de 1916 que reforça a tradição histórica de reconhecimento do direito individual de propriedade como um direito absoluto. O que resultou numa intervenção do poder público via planejamento territorial muito reduzida, pois qualquer tentativa mais ambiciosa neste sentido foi sempre barrada pela concepção civilista da propriedade.

Acrescenta, ainda, que em relação à propriedade imobiliária, por razões históricas e políticas, o Estado brasileiro mantém-se estruturado sobre bases do liberalismo e, em decorrência disso, não promoveu nem a reforma agrária, nem a reforma urbana previstas na Constituição de 1988. As cidades brasileiras – fragmentadas, segregadas, excludentes, ineficientes, caras, poluídas, perigosas, injustas e ilegais – se mostram como o resultado deste fracasso estatal, porquanto a lógica especulativa do mercado, onde o espaço urbano somente possui valor de troca, não considera a resolução das questões sociais e ambientais e, sobretudo, das necessidades dos mais pobres.

De modo geral, o objeto desta pesquisa – ações possessórias no âmbito do Tribunal Regional Federal da 3ª Região proferidas entre janeiro de 2015 e agosto de 2019 – tem relação com todos os objetivos do desenvolvimento sustentável, condição esta que não pode ser afastada na análise a ser realizada já que todos eles são conectados entre si.

No entanto, possui relação intrínseca com o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável n. 1: ‘Erradicação da Pobreza’. Essa meta busca, até o ano 2030, garantir a igualdade em recursos econômicos principalmente aos pobres e vulneráveis, o acesso aos serviços básicos, propriedade, controle sobre a terra e outras formas de propriedade. Assim como o mesmo é possível dizer em relação ao Objetivo do Desenvolvimento Sustentável n. 11 – ‘Cidades e Comunidades Sustentáveis’, cujo foco é ‘Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis’ para que todos tenham acesso a um ambiente urbano planejado e incluyente que propicie habitação segura, adequada e a preços acessíveis.

A Nova Agenda Urbana – NAU editada no ano de 2016 na III Conferência das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Urbano e Sustentável (HABITAT III), firmou o compromisso global com o desenvolvimento urbano sustentável de maneira integrada e coordenada nos níveis global, regional, nacional, subnacional e local. A participação de todos os atores relevantes foi considerada pelas Nações



Unidas como crucial para que as cidades e os assentamentos urbanos cumpram sua função social e alcancem, progressivamente, a plena concretização do direito à moradia adequada como um componente do direito a um padrão de vida adequado.

A centralidade do Direito à Cidade foi reconhecida no âmbito de proteção internacional dos Direitos Humanos como pressuposto para a mudança no paradigma da urbanização em conjunto com a necessidade de garantir a efetivação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Nesse sentido, os Estados acordaram em estimular uma oferta variada de opções de moradia adequada de forma a prevenir a segregação e, em especial, frisou-se a necessidade da adoção de medidas positivas em relação aos desabrigados e a sua (des)criminalização.

A meta mais relevante assumida na NAU e a qual buscaremos identificar nas decisões judiciais analisadas, é a promoção do acesso equitativo e viável à infraestrutura física e social básica para todos, na qual se inclui o acesso à terra urbanizada e à habitação. A segurança da posse é também um elemento-chave, devendo ser reconhecida em suas diversas formas. Os governos, por sua vez, têm o dever de promover soluções adequadas, observando os direitos fundiários e de propriedade por meio de um sistema administrativo que seja efetivo.

É neste contexto que a NAU apresenta texto muito semelhante ao do Estatuto da Cidade no tópico 107, afirmando que dentre os mecanismos a serem desenvolvidos para promoção de uma ampla gama de opções habitacionais e regido pelo mote de 'não deixar ninguém para trás', a concessão de direito real de uso para fins de moradia.

A seguir, descreve-se os parâmetros de busca (palavras-chaves, plataforma de busca, lapso temporal, região de abrangência do Tribunal, tipos de conflitos fundiários e de ações manejadas) e demais considerações metodológicas que instrumentalizaram a pesquisa realizada e possibilitaram compreender melhor a aplicação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e da Nova Agenda Urbana pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

2. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

A presente pesquisa teve como hipótese que as decisões com julgamento de mérito, proferidas no âmbito do Tribunal Regional Federal da 3ª Região no período compreendido entre janeiro de 2015 e agosto de 2019, não foram pautadas pelo que prevê os ODS e a NAU.



Como premissa básica de investigação tem-se que existe uma tensão entre a retenção⁶ e a propriedade⁷ dos bens públicos pertencentes à União, pautada especialmente pela ausência de segurança da posse.⁸

Ainda, outro pressuposto é que, na forma como tratada por Fernandes (1998, p. 203), o estudo da realidade urbana e das condições para a materialização plena no direito à cidade, são os principais estágios para a consolidação dos direitos de cidadania, políticos e socioeconômicos no Brasil.

Neste sentido, tem-se como plataforma de análise desta pesquisa o direito à cidade, por meio do qual é possível pensar o urbano como uma realidade transformada, reformulada.⁹ De maneira que o valor de uso do espaço urbano seja observado em detrimento do valor de troca, assim como que a dependência do sistema de mercado e da acumulação capitalista sejam limitadas. Ou seja, o território deve ser lugar de encontro onde formas diferentes de propriedade sejam exploradas e que, ao pensar o urbano, se pense no *comum* (LEFEBVRE, 2001, p. 14).

O recorte metodológico considerou decisões judiciais sobre conflitos fundiários proferidas na circunscrição do TRF-3, que engloba os estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul, compreendidas entre janeiro de 2015 (ano de edição dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável) e agosto de 2019 (mês de início da presente pesquisa no âmbito da linha de pesquisa de Direitos Humanos e Políticas Públicas da Pontifícia Universidade Católica de Campinas). Resultando análise possibilidade de analisar um contexto

⁶ Sobre esta afirmação é necessário pontuar a existência de uma discussão intensa sobre a possibilidade de haver posse de bem público, ou se nestas propriedades somente cabe mera detenção. O Superior Tribunal de Justiça, em 2018, aprovou a Súmula 619 com a seguinte redação: “A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias” (STJ. Corte Especial. Súmula 619, julgado em 24/10/2018, DJe 30/10/2018). Para os fins buscados pelo presente artigo, esclarece-se que os autores possuem entendimento na mesma linha adotada pelo STJ: como não pode haver usucapião de tais bens, o caminho para manejar o subaproveitamento dos bens públicos deve ser o instrumento de concessão de uso.

⁷ De acordo com Engels, a escassez da moradia está diretamente ligada ao modo de produção das cidades no atual sistema econômico. A concentração da força de trabalho nas metrópoles é capaz de promover condições precárias de moradia e de vida. (ENGELS, 2015, p. 71).

⁸ Os bens estatais devem cumprir as funções previstas no Plano Diretor Municipal e também nas legislações correlatas. De maneira que não existe fundamentação jurídica capaz de justificar a tentativa de afastar a necessidade de cumprimento da função social da propriedade em determinada área pública que seja objeto do conflito (MILANO, 2018, p. 1266).

⁹ O direito à cidade, na proposição original de Henri Lefebvre não se refere a direito de cunho institucional. Há que se ter em conta que o autor não se propôs a responder ou problematizar a acepção jurídico estatal do termo (TRINDADE, 2012, p. 143).



muito particular¹⁰ da Região Centro-Oeste, especialmente no que tange à demarcação e posse de terrenos pelas comunidades tradicionais e também as disputas no âmbito do INCRA e de programas de reforma agrária.

O lapso temporal tem como marco inicial o ano de 2015. Trata-se do momento de edição de marcos centrais para os fins desta pesquisa, a NAU e os ODS, elaboradas no âmbito das Nações Unidas. O termo inicial também se encontra sob a égide de importante normativa nacional: da Constituição Federal de 1988¹¹ e o seu capítulo sobre a Política Urbana que contempla os artigos 182 e 183 e, infraconstitucionalmente, do Estatuto da Cidade, Lei Federal n. 10.257 de 2001 que regulamenta os dois artigos anteriormente descritos.

Os acórdãos selecionados para compor a pesquisa foram pesquisados na plataforma de jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 3ª Região¹² na aba “Pesquisa livre”. Após a realização da busca, o site informa o número de acórdãos encontrados e, a partir disso, foram selecionadas somente as decisões colegiadas proferidas a partir de 01 janeiro de 2015 até 31 de agosto de 2019.

O primeiro critério adotado para que o acórdão fizesse parte do rol analisado é a realização de julgamento de mérito, ou seja, a análise do pedido realizado pelo autor da ação, e não de elementos que impactam o prosseguimento da ação antes do exame do seu objeto principal. Nesta filtragem, diversos acórdãos e recursos de agravo de instrumento deixaram de compor o espectro de pesquisa. Estes, embora não catalogados, foram analisados e foi possível verificar que o exame das decisões de liminares em sede de ações de reintegração de posse renderia material suficiente tanto para desenvolvimento desta pesquisa quanto para fundamentar novas pesquisas sobre o tema.

Desta forma, a quantificação dos acórdãos foi disposta da seguinte maneira:

¹⁰ A importância de refletir os processos urbanos reside no fato de que os elementos das cidades têm a possibilidade de serem articulados de forma diferente, a depender do contexto e das circunstâncias. As moradias urbanas, por exemplo, são específicas e particularizadas e que se inserem em um contexto histórico determinado no urbano (JACOBS, 2011, p. 494).

¹¹ A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 adicionou ao texto da Carta a política urbana, representando a Constituição brasileira pioneira no tratamento do tema das cidades, da regulação do uso das propriedades privadas tendo como condição o cumprimento da função social. (SILVEIRA; MASTRODI, 2018, p. 3).

¹² <http://web.trf3.jus.br/base-textual>



Tabela 1

Palavras-chave pesquisadas

Palavra-chave	Quantidade
“Concessão de uso especial para fins de moradia”	0
“Concessão de uso especial”	3
“Concessão de uso especial” E “invasão”	0
“Invasão” E “posse” NÃO “rural” NÃO “criminal”	25
“Luta por moradia”	0
“Movimento social”	1
“MST”	6
“MTST”	1
“Ocupação de bem público”	3
Total	39

Fonte: elaboração própria.

Os conflitos fundiários encontrados nos acórdãos foram os seguintes:



Tabela 2

Tipos de conflitos fundiários

Conflito fundiário ¹³	Quantidade
Arrendamento residencial	1
Edificação irregular	2
Invasão de condomínio	1
Ocupação coletiva	2
Ocupação de ferrovia	6
Ocupação irregular	6
Ocupação por manifestantes	1
Ocupação por particular	1
Posse dos povos Tradicionais	3
Posse não comprovada	1
Reforma agrária	9
Usucapião	6
Total:	39

Fonte: elaboração própria.

Já no que toca às ações manejadas em tais conflitos, foram os seguintes dados obtidos:

¹³ As descrições dos conflitos fundiários foram retiradas diretamente do texto dos acórdãos.

Tabela 3

Tipos de ações manejadas

Tipo de ação	Quantidade
Ação civil pública	1
Ação de desapropriação	1
Ação de imissão na posse ¹⁴	1
Ação de indenização	1
Ação de interdito proibitório ¹⁵	3
Ação de manutenção de posse	2
Ação de reintegração de posse	17
Ação de usucapião	6
Ação declaratória	2
Ação ordinária	1
Ação reivindicatória	1
Total	37

Fonte: elaboração própria.

A diferença a menor no total somado se deve ao fato de que a Apelação Cível n. 0011446-49.2007.4.03.6106/SP foi originalmente interposta como ação de imissão na posse e como tese de defesa foi requerida a configuração de usucapião extraordinária, de modo que foi considerada, para fins desta pesquisa, apenas o tipo de ação à época da interposição. O mesmo ocorreu com a Apelação/Remessa Necessária n. 0001343-14.2001.4.03.6002/MS, interposta como interdito proibitório e convertida em reintegração posse em seu curso.

Superada a questão relativa à análise quantitativa dos acórdãos analisados, parte-se agora para a análise do conteúdo decisório.

¹⁴ APELAÇÃO CÍVEL n. 0011446-49.2007.4.03.6106/SP foi originalmente interposta como ação de imissão na posse e como tese de defesa foi requerida a configuração de usucapião extraordinária. Considerada apenas o tipo de ação à época da interposição.

¹⁵ APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA n. 0001343-14.2001.4.03.6002/MS foi interposta como interdito proibitório e convertida em reintegração. Considerada apenas a tipologia de interposição.

3. OCUPAÇÃO X INVASÃO: ANÁLISE DOS RESULTADOS

No que tange aos resultados obtidos da pesquisa da palavra-chave “concessão de uso especial”, o conflito possessório foi – principalmente – arguido por meio da ação de reintegração de posse. Apenas em um caso o assunto foi debatido por meio dos embargos de terceiro.

Neste sentido, o padrão decisório apresentou dois principais argumentos, um da órbita do direito administrativo e o outro no campo do processo civil, respectivamente, apresentados a seguir: (i) ao Poder Público é facultada a CUEM e o bem público é insuscetível de apropriação privada, razão pela qual incidem limitações e/ou afetação administrativa e (ii) as questões suscitadas nos pedidos de CUEM pela via jurisdicional extrapolam os limites da lide e pertencem à órbita econômico-social, representando, portanto, a via incorreta para a efetivação do direito pleiteado.

Quando da pesquisa das palavras-chave “concessão de uso especial para fins de moradia”, “concessão de uso especial”, “invasão” e “luta por moradia”, nenhum acórdão foi encontrado.

O resultado da pesquisa com o campo “MTST” resultou na obtenção de um acórdão¹⁶ para análise, o qual derivou do ingresso de ação ordinária em face do MTST que ocupava um prédio alugado pela Caixa Econômica Federal, onde supostamente teria ocorrido ‘invasão de condomínio’. O sujeito ativo pleiteava restituição do aumento dos gastos com segurança. Restou decidido que a CEF não é responsável pelos gastos na segurança do prédio.

Quanto à pesquisa da palavra-chave “MST”, seis acórdãos foram obtidos dentro dos parâmetros da pesquisa. Destes, quatro eram relacionados ao INCRA e a implementação de políticas de reforma agrária e a presença dos requisitos para a exploração da terra.¹⁷ O argumento prevalente foi de que estes requisitos para a exploração do INCRA não foram preenchidos.

Os outros dois¹⁸ versavam sobre o próprio movimento dos sem-teto em ação de interdito proibitório e de manutenção de posse. As lides basicamente envolviam manifestações em prédio público e em terreno pertencente ao INCRA. No primeiro, não foi comprovada a responsabilidade dos

¹⁶ APELAÇÃO CÍVEL n. 0017647-02.2012.4.03.6100/SP.

¹⁷ APELAÇÃO CÍVEL n. 0000326-42.2012.4.03.6006/MS; APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA n. 0001192-19.2013.4.03.6005/MS; APELAÇÃO CÍVEL n. 0000422-76.2006.4.03.6003/MS; APELAÇÃO CÍVEL n. 0004214-33.2014.4.03.6108/SP.

¹⁸ APELAÇÃO CÍVEL n. 0009415-40.2008.4.03.6100/SP; APELAÇÃO CÍVEL n. 0001136-93.2007.4.03.6102/SP.



manifestantes na ocupação alegada e, no segundo, foi apreciado que a permanência dos manifestantes contrariava apenas os interesses do MST e não do INCRA.

Da pesquisa do termo “movimento social”, restou 1 acórdão¹⁹ dentro dos critérios estabelecidos para a pesquisa. Em ação de reintegração de posse, foi decidido por colegiado do TRF da 3ª Região que a concessão do uso do terreno era feita por meio do INCRA e que os ocupantes que remanesceram após a desocupação voluntária dos outros não comprovaram o direito de permanecer na área em litígio.

Quanto ao termo de busca “ocupação de bem público”, 3 acórdãos resultaram da pesquisa e envolviam ações de reintegração de posse e uma ação de indenização. O primeiro²⁰ invocou que o município não possui capacidade de atender às necessidades de seu contingente populacional e que incumbe à Administração Pública fornecer condições para a efetivação dos direitos sociais pleiteados. Assim, manteve a decisão de que houve consolidação da situação fundiária em face da população de baixa renda. As reintegrações de posse julgadas²¹ tiveram como embasamento contra a ocupação promovida que os bens da União são insuscetíveis de apropriação privada e que incide limitação administrativa na área e, por isso, não é possível que se realize edificações. Por fim, ressalta-se que foi utilizado como um dos motivos decisórios determinantes a ciência dos ocupantes da ‘ilegalidade’ de sua situação.

Já a pesquisa dos termos “invasão” e “posse” NÃO “rural” encontrou 23 acórdãos e os resultados podem ser agrupados em: (i) conflitos envolvendo terras indígenas, (ii) assentamentos para reforma agrária, (iii) usucapião, (iv) ocupação de ferrovias e (v) outros.

Destes, os conflitos envolvendo as comunidades tradicionais foram debatidos por meio de ação de interdito proibitório²² e ação de reintegração de posse²³. Dentre os argumentos utilizados para a remoção destes ocupantes, foi considerado que estes não comprovaram a posse no local alegado, a ausência de demarcação definitiva das terras e que o rito escolhido para debater aspectos históricos não era o adequado para analisar a questão apresentada.

¹⁹ APELAÇÃO CÍVEL n. 0000984-22.2016.4.03.6137/SP.

²⁰ APELAÇÃO CÍVEL n. 0667330-04.1985.4.03.6100/SP.

²¹ APELAÇÃO CÍVEL n. 0021140-26.2008.4.03.6100/SP; APELAÇÃO CÍVEL n. 0008714-04.2012.4.03.6112/SP.

²² APELAÇÃO CÍVEL n. 0001953-50.1999.4.03.6002/MS; APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA n. 0001343-14.2001.4.03.6002/MS.

²³ APELAÇÃO CÍVEL n. 0010230-51.2005.4.03.6000/MS;

Sobre os conflitos envolvendo assentamentos para a reforma agrária,²⁴ há que se dizer que o padrão decisório do TRF da 3ª Região apresenta-se de modo a considerar que a reintegração de posse e a retirada de famílias não incluídas no cadastro pelo INCRA não descumpra a função social da propriedade.

Ademais, decidiu o Tribunal em análise da apelação, em razão do reexame necessário da sentença de ação civil pública,²⁵ que o direito a um meio ambiente saudável, no caso de assentamento em área não regularizada pelas regras ambientais era prevalente frente ao direito à moradia. E mais, foi apresentado que os assentamentos para a reforma agrária não cumpriam a função social da propriedade e não davam condições de desenvolvimento das famílias no solo ocupado, se restringindo a conferir a elas a propriedade. Por fim, foi determinada a realização do EIA/RIMA como possibilidade de regularização ambiental da área, bem como foi proibida a consolidação de novos assentamentos sem o cumprimento dos instrumentos acima assinalados. Ainda, chegou-se à conclusão que a presença dos ocupantes no imóvel não era capaz de promover a função social da propriedade e, para além disso, desmoralizava o programa de reforma agrária.

Ou seja, a postura prevalente do Judiciário foi a de considerar que as ocupações feitas fora do programa de assentamento em prol da reforma agrária estavam sujeitas a reintegração de posse sob o argumento de que em ocupação irregular não seria possível discutir a função social da propriedade.

Nota-se que nesta argumentação, há o esvaziamento do conteúdo semântico do direito à moradia. Ocupar imóvel para promover moradia, na concepção do Poder Judiciário, fora dos padrões formalísticos legais se torna desmoralizante, intolerável. Porém, o ditame trazido pela Constituição Federal de 1988 é que a função social da propriedade, para além do cumprimento de delimitações legais para o uso próprio e gozo da propriedade se alinha à necessidade coletiva de efetivação do direito social à moradia.

No que tange às ações de usucapião especial e ordinária,²⁶ seguiu-se o padrão argumentativo da impossibilidade de declarar a usucapião do bem público, assim como o Tribunal utilizou mais de uma vez que o artigo 183 da Constituição Federal ampara a política urbana e não as 'ocupações indevidas'.

²⁴ APELAÇÃO CÍVEL n. 0002389-09.2004.4.03.6107/SP; APELAÇÃO CÍVEL n. 0009857-48.2009.4.03.6107/SP; APELAÇÃO CÍVEL n. 0000308-21.2012.4.03.6006/MS; APELAÇÃO CÍVEL n. 0000088-66.2013.4.03.6142/SP

²⁵ APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO n. 0000685-68.2007.4.03.6005/MS.

²⁶ APELAÇÃO CÍVEL n. 0011446-49.2007.4.03.6106/SP; REMESSA NECESSÁRIA CÍVEL n. 0003665-56.2010.4.03.6110/SP; APELAÇÃO CÍVEL n. 0000112-35.2009.4.03.6110/SP; APELAÇÃO CÍVEL n. 0015656-49.2013.4.03.6134/SP; APELAÇÃO CÍVEL n. 0020560-25.2010.4.03.6100/SP; APELAÇÃO CÍVEL n. 0008393-96.2012.4.03.6102/SP; APELAÇÃO CÍVEL n. 0004271-78.2005.4.03.6104/SP.

Importante ainda salientar que, em dois dos acórdãos, o colegiado apresentou a inexistência do cumprimento dos requisitos para declarar o terreno usucapido.

Ainda, em um dos julgados,²⁷ o órgão colegiado afastou a metragem do terreno pertencente à União da ação de usucapião.

Abordando agora as ocupações de ferrovias, no que tange aos conflitos fundiários que derivam da ocupação das ferrovias e rodovias, o argumento majoritário não variou dos já descritos acima. A jurisprudência do TRF da 3ª Região manteve-se com a tese de que existe limitação administrativa nos terrenos das ferrovias,²⁸ razão pela nestas áreas não se pode construir. Ainda, foi utilizado como razão para remoção das pessoas que lá ocupavam que elas tinham ciência de sua condição de 'ilegalidade' e que eventual ausência de política pública de habitação não autoriza o descumprimento do ordenamento jurídico.

Em dois acórdãos, o posicionamento foi diferente. Em um deles, foi afirmado pelo Tribunal que a demora do cumprimento da ordem de reintegração de posse não poderia ser imputada aos réus e que era preciso a realização de um plano de desocupação do imóvel, uma vez que (argumento majoritário) a área não era edificável.²⁹

No outro acórdão,³⁰ afirmou-se que a ocupação se deu por pessoas de baixa renda que utilizavam o imóvel para fins residenciais e que diante da relevância social do caso aplicavam-se os princípios da proporcionalidade e da dignidade da pessoa humana, assim como que deveriam ser resguardados os direitos e garantias fundamentais dos ocupantes, embora a reintegração de posse deferida em primeira instância não pudesse ser modificada.

Por fim, o item 'outros' é composto por temas que não se repetem, dispostos de acordo com a tabela abaixo.

²⁷ REMESSA NECESSÁRIA CÍVEL n. 0003665-56.2010.4.03.6110/SP.

²⁸ APELAÇÃO CÍVEL n. 0001088-60.2014.4.03.6112/SP; APELAÇÃO CÍVEL n. 0004882-84.2012.4.03.6104/SP.

²⁹ APELAÇÃO CÍVEL n. 0010517-46.2012.4.03.6104/SP.

³⁰ APELAÇÃO CÍVEL n. 0002982-11.2013.4.03.6111/SP.



Tabela 4

Ações e argumentos – Item ‘outros’

Ação	Principais Argumentos
APELAÇÃO CÍVEL n. 0000112-35.2009.4.03.6110/SP	O bem em questão, embora tivesse natureza privada por pertencer à Caixa Econômica Federal, deveria no caso dos autos ser tratada como se bem público fosse. Tendo em vista que foi adquirido por intermédio de financiamento por parte do Sistema Financeiro de Habitação, o qual tem por objetivo a promoção do direito à moradia, afastando assim a possibilidade de aplicação do artigo 183, §3º da Constituição Federal.
APELAÇÃO CÍVEL n. 0001446-04.2004.4.03.6103/SP	O bem urbano em questão pertencia à União com permissão de uso à empresa MRS – Logística. Foi decidido que os ocupantes tinham ciência de que o imóvel pertencia à União e que o esbulho restou comprovado. Os ocupantes já tinham sido contemplados pelo programa de habitação da Prefeitura, mas preferiram permanecer naquele local. Seguindo a linha argumentativa do Superior Tribunal de Justiça, o imóvel urbano ocupado, mesmo ocioso, não poderia ser ocupado de modo unilateral (carente de ato formal da administração autorizando a ocupação pelo particular)
APELAÇÃO CÍVEL n. 0009857-48.2009.4.03.6107/SP	A ocupação foi feita em imóvel regularizado pelo INCRA. Segundo o acórdão, os autores entraram em terreno alheio e permaneceram ali por mera tolerância, tendo praticado esbulho. Foi decidido

que cabe ao INCRA realizar a regularização, sob pena de fomentar a ‘invasão de terra’. A posse foi considerada como contrária à Constituição Federal e à legislação da reforma agrária, não sendo possível discutir o cumprimento ou não da função social da propriedade.

REMESSA 91.2008.4.03.6100/SP	NECESSÁRIA CÍVEL	n. 0010692-	O prédio ocupado por cerca de doze pessoas em situação de rua pertencia ao INSS. Por esse motivo foi declarado que a prescrição aquisitiva não corria em face dos ocupantes, bem como que não houve concessão de uso, havendo mera detenção. Assim, a reintegração de posse foi julgada procedente.
---------------------------------	---------------------	-------------	---

A hipótese apresentada, neste sentido, persistiu. O que quer dizer que, em todos os acórdãos analisados, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região seguiu aplicando a legislação sem qualquer proximidade ou referência às orientações voltadas ao desenvolvimento urbano e sustentável. Ou seja, seguiu sem observar o que estabelece o direito internacional ou mesmo o que prevê a Constituição no que diz respeito ao direito à moradia e à função social da propriedade, ou o que prevê o Estatuto da Cidade, datado de 2001 e que também dispõe sobre a função social da cidade.

Esses conflitos, por sua vez, são resolvidos pelo argumento de que, de acordo com o artigo 183 da Constituição Federal, é vedada a declaração de usucapião dos bens públicos, razão pela qual ao particular é completamente vedada a possibilidade de adquirir o bem da União.

O Tribunal, em suas decisões, ainda ignorou por completo o previsto pela Lei n. 13.465/2017 – conhecida como *Reurb*, que alterou as regras da regularização fundiária urbana e rural e alterou o cenário quanto à aquisição pelo particular de bens pertencentes ao poder público. Nela, foi prevista a possibilidade de legitimação fundiária³¹ como forma de aquisição originária do direito real de propriedade e no §4º do

³¹ “...mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb” (cf. artigo 9º, VII, da Lei n. 13.465/2017)

artigo 23 dada a faculdade à União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas entidades, quando titulares do domínio, reconhecerem o direito de propriedade dos ocupantes por meio desta modalidade.

Ainda, em apenas sete acórdãos analisados, o órgão colegiado, de alguma forma, considerou na análise as possíveis consequências a serem causadas pela remoção forçada das pessoas ocupantes dos imóveis públicos.

De acordo com Milano (2018, p. 1251), o Judiciário também atua de maneira decisiva para a conformação da segregação socioespacial urbana. As remoções forçadas e seus contextos confirmam por meio de um comportamento costumeiro nas decisões que envolvem conflitos fundiários que o Judiciário reforça o padrão desigualdade das cidades brasileiras e também atua como instrumento indutor de novas situações de segregação. E mais, o argumento da ausência de titularidade formal dos ocupantes em relação à terra que residem é tido como determinante para o deferimento da remoção.

Outro ponto é a discrepância nos resultados de busca entre os termos relacionados aos movimentos sociais, ocupações ou quanto ao próprio nome do instrumento de política urbana, a concessão especial de uso para fins de moradia em relação ao número de acórdãos obtidos quando foi pesquisado o termo invasão. Termo esse de conotação pejorativa³² e que indica a intenção de apropriar-se de algo que não pertence ao invasor.

Sob a argumentação de que o deferimento ou não das ordens de reintegração de posse dependem do cumprimento de requisitos formais, sendo nos casos examinados a possibilidade de participação dos programas de assentamento para a reforma agrária ou para a usucapião, o Poder Judiciário viola o direito à moradia e a função social da propriedade.

Sendo ainda possível demandar que as habitações objeto de políticas públicas sejam entregues aos indivíduos beneficiários de tais políticas, de acordo com seus critérios ou determinar que o orçamento público destinado a programas de moradia seja integralmente utilizado com a maior eficiência possível, não sendo em nenhuma hipótese admitida a omissão administrativa na implantação desses programas (MASTRODI; ROSMANINHO, 2013, p. 133).

³² A qualidade de vida urbana tornou-se uma mercadoria, da mesma forma que a cidade, num mundo onde o consumismo, o turismo e a indústria da cultura e do conhecimento se tornaram os principais aspectos da economia política urbana. é o pobre, o desprivilegiado e o marginalizado do poder político que primeiro sofrem com este processo. A violência é necessária para construir o novo mundo urbano sobre os escombros do velho (HARVEY, 2012, p. 81).

A meta mais relevante assumida na NAU para os fins deste trabalho e a qual buscou-se identificar nas decisões judiciais, é a promoção do acesso equitativo e viável à infraestrutura física e social básica para todos, em que se inclui o acesso à terra urbanizada e à habitação. A segurança da posse encontra-se também como elemento-chave, devendo ser reconhecida em suas diversas formas. Os governos, por sua vez, têm o dever de promover soluções adequadas, observando os direitos fundiários e de propriedade por meio de um sistema administrativo que seja efetivo.

No entanto, a urbanização (aqui entendida como planejamento e regulação urbanística) não está comprometida com a realidade concreta das cidades brasileiras, mas sim com uma ordenação que apenas diz respeito a uma parcela da sociedade. O que revela a existência de dois padrões de cidade: a legal e a ilegal. A primeira, por reproduzir os padrões do “primeiro mundo”, contribui para a construção da urbanização incompleta ou excludente. Isso nada mais é do que um processo político e econômico que oculta a cidade real, concreta e molda o urbano voltado para o mercado imobiliário não regulado e especulativo.³³ Desta forma, convive o aparato legislativo em torno das cidades e a flexibilização do real zoneamento e do parcelamento do solo em completa dissimulação da realidade, onde a ocupação ilegal da terra urbana é não só permitida como parte do modelo de desenvolvimento urbano no Brasil (MARICATO, 2013, p. 152).

A desconsideração da função social dos bens implica o encerramento de saídas jurídicas que permitiriam aos ocupantes de imóveis urbanos colocar em xeque a legitimidade da condição proprietária dos autores e, conseqüentemente, questionar a tutela jurídica aferida à posse/propriedade que não a cumpre, criando condições de possibilidade para legitimação de sua permanência nas áreas (MILANO, 2018, p. 1267).

³³ Criam-se sítios sociais uma vez que o funcionamento da sociedade urbana transforma seletivamente os lugares, afeiçoando-os às suas exigências funcionais. É assim que certos pontos se tornam mais acessíveis, certas artérias mais atrativas e, também, uns e outras, mais valorizados. Por isso, são as atividades mais dinâmicas que se instalam nessas áreas privilegiadas; quanto aos lugares de residência, a lógica é a mesma, com as pessoas de maiores recursos buscando alojar-se onde lhes pareça mais conveniente, segundo os cânones de cada época, o que também inclui a moda. É desse modo que as diversas parcelas da cidade ganham ou perdem valor ao longo do tempo. O planejamento urbano acrescenta um elemento de organização ao mecanismo de mercado. (SANTOS, 2005, p. 96).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, há que se dizer que a apreciação do Poder Judiciário no que tange ao dimensionamento do conflito, nos processos analisados, é superficial, insuficiente e incapaz de acessar tópicos referentes ao cumprimento da função social da propriedade pelo Poder Público.

O direito material em jogo nas ações possessórias mostra-se como coadjuvante frente à lógica processual que, em tese, deveria atuar como meio tutelá-lo.

O Tribunal Regional Federal da 3ª Região mostrou-se mais atento ao cumprimento de requisitos para o deferimento das reintegrações de posse e das remoções, do que ao resguardo do direito à cidade ou da observância ao conteúdo da NAU e dos ODS. E mais, reiteradamente deixou de analisar as condições reais de acesso à infraestrutura da cidade ou das condições do exercício da posse e a segurança desta enquanto meio capaz de cumprir o que determina o Estatuto da Cidade e a Constituição Federal.

A fundamentação jurídica prevalente examinada sucessivamente se deu em prol do proprietário ocioso e descumpridor da função social. Sendo encarado como menor ‘custo’ a remoção das pessoas dos espaços onde estas minimamente conseguiam fruir ou buscar a realização de direitos fundamentais.

Restou evidente o esvaziamento do conteúdo semântico do direito à moradia não prevalece frente aos imóveis públicos ociosos e descumpridores da função social da propriedade, sendo a ocupação destes locais por vezes consideradas como desmoralizante.

Foram analisados 12 tipos de conflitos fundiários debatidos em 11 tipos de ações manejadas e, na maioria dos casos, tratando-se do instrumento da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia foram propostas e deferidas reintegrações de posse em todas elas.

Quanto aos resultados da pesquisa dos termos “invasão” e “posse”, o número de acórdãos enquadrados nos critérios da pesquisa foi o maior obtido. Sendo possível notar, em comparação à busca pelo termo “ocupação” uma discrepância e atribuição de conotação pejorativa na qualificação do conflito possessório nos acórdãos encontrados.

Assim, os compromissos e metas assumidos pela NAU e pelos ODS restaram inaplicados e, sequer, analisados. O que leva a considerar, ainda, o completo descompasso entre a fundamentação utilizada pelo Tribunal e das agendas pós-2015. As últimas, como apontado nos tópicos acima, direcionam-se para a garantia de que da democratização da estrutura básica social a todos os cidadãos, assim como busca promover a manutenção da segurança da posse.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.) Segurança da posse e direito de moradia no Estatuto da Cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na nova agenda urbana - Habitat III. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 9, n. 3, p. 1214-1246, jul. 2017. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29236/21259>>. Acesso em: 11 jul. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei 271 de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre o loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 28 de fevereiro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0271.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%20271%2C%20DE,que%20lhe%20confere%20o%20art.>. Acesso em: 24 de junho de 2020.

BRASIL. Lei 11.481 de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos de lei; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 31 de maio de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/LeiL11481.htm>. Acesso em: 24 de junho de 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 05 de setembro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em: 24 de junho de 2020.

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/l10257.htm>. Acesso em: 24 junho de 2020.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 10 de julho de 2021.

CASTELLS, Manuel. A questão urbana. 4. ed. rev., acompanhada de um posfácio (1975). Rio de Janeiro, RJ: Paz e terra, 2011.

ENGELS, Friedrich. Sobre a questão da moradia. Trad. Nélcio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2015.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico urbanística. In CARVALHO, Celso Santos e ROSSBACH, Ana Claudia (org). O Estatuto da Cidade: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.



FERNANDES, Edésio. Direito do urbanismo: entre a “cidade legal” e “cidade ilegal”. In: FERNANDES, Edésio. (Org.) Direito urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

HARVEY, David. O direito à cidade. Lutas Sociais, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: <>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2020.

JACOBS, Jane. Morte e Vida nas Grandes Cidades. Trad. Carlos S. Mendes Rosa. 3. Edição. São Paulo: WMF, 2011.

LEFEBVRE, Henri. O Direito à Cidade. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MILANO, Giovanna Bonilha. Crônicas de despejos anunciados: análise das decisões em conflitos fundiários urbanos. Rev. Direito Práx., Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 1249-1283, set. 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662018000301249&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 12 fevereiro de 2020.

MARTINS, Ester Gouvêa; MASTRODI, Josué. Direito à Moradia: entre a efetivação autônoma e a sujeição ao direito de propriedade. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 23, n. 2, p. 75-103, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v23i2760>. Acesso em: 20 de março de 2020.

MASTRODI, Josué. ROSMANINHO, Mariane Dantas. O direito fundamental à moradia e a existência da reserva do possível. Revista Direitos Fundamentais e Democracia, v. 14, n. 14, 2013, p. 113-134. Disponível em: [http:// https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/317](http://https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/317). Acesso em: 20 de fevereiro de 2019.

MASTRODI, Josué; SILVA, Marcia Maria Carvalho da. O direito fundamental à moradia e a teoria geral do direito. Revista Direitos Fundamentais & Justiça, n. 21, 2012, p. 145-162. Disponível em: <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/download/287/611/>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2019.

MARRARA, Thiago. Concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM): o que mudou em seu regime jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei n. 13.465 de 2017?. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 11, n. 1, p. 310-330, fev. 2019. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/35670/27993>>. Acesso em: 13 jul. 2021.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. IN: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos. 8 ed. Petrópolis: Vozes, 2013, 121-192.

SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. São Paulo: Edusp, 2005.

SILVEIRA, Suzana Maria Loureiro; MASTRODI, Josué. Da satisfação do direito de propriedade à obsolescência programada do Estatuto da Cidade: Primeira Parte. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, n.1, p. 1-32, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29204>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2019.



TRINDADE, Thiago Aparecido. Direito e Cidadania: Reflexões Sobre o Direito à Cidade. Lua Nova, São Paulo, n. 87, p. 139-165, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n87/07.pdf>. Acesso em: 11 de março de 2018.

Sobre os autores:

Josué Mastrodi

Professor Titular Categoria A2 da Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Membro do corpo docente permanente do Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito (PPGD) da PUC-Campinas.

Pontifícia Universidade Católica (PUC-Campinas), Campinas, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6635472231072927> Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4834-0170>

E-mail: mastrodi@gmail.com

Fernanda Souza Correa

Mestranda em Direitos Humanos e Desenvolvimento Social pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

Pontifícia Universidade Católica (PUC-Campinas), Campinas, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3580664961600550> Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6633-3893>

E-mail: ferscorrea@outlook.com.br

Renan Alarcon Rossi

Mestre em Direitos Humanos e Desenvolvimento Social pelo Programa de Pós-Graduação stricto sensu da Faculdade de Direito (PPGD) da Pontifícia Universidade de Campinas - PUC Campinas, vinculado à linha de pesquisa Direitos Humanos e Políticas Públicas. Bolsista pela Fundação CAPES. Integrante do Grupo de Pesquisa Direito e Realidade Social (CNPq/PUC - CAMPINAS).

Pontifícia Universidade Católica (PUC-Campinas), Campinas, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9070986537982649> Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9710-1574>

E-mail: renanrossi@hotmail.com.br

Os autores contribuiram igualmente para a redação do artigo.

