# A GARANTIA JUDICIAL DO DIREITO À MORADIA NOS LITÍGIOS COLETIVOS POSSESSÓRIOS POR MEIO DO PROCESSO ESTRUTURAL

*The judicial guarantee of the right to adequate housing in possessory collective action through the structural litigation*

Claudia Maria Barbosa
Pontifícia Universidade Católica – PUCPR, Curitiba, PR, Brasil
Lattes: http://lattes.cnpq.br/0016091493799961 ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7055-9403
E-mail: claudia.barbosa@pucpr.br

Mariana Dias Mariano
Pontfícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, Curitiba, PR, Brasil
Lattes: http://lattes.cnpq.br/1393170738568333 ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9902-5571
E-mail: amaridias@yahoo.com.br

Trabalho enviado em 10 de dezembro de 2021 e aceito em 26 de abril de 2022

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

**RESUMO**

O direito à moradia está previsto no art. 6º da Constituição Federal, como direito social fundamental e pressuposto da dignidade humana. Trata-se de garantia que, em sua dimensão prestacional, depende de políticas públicas. A justiciabilidade dos direitos fundamentais é possível para a proteção da dignidade humana, mas deve se pautar pelo respeito às competências da administração e ao princípio da isonomia. Justifica-se especialmente diante da proteção insuficiente de direito fundamental. Por meio do método hipotético-dedutivo, desenvolvido a partir de pesquisa bibliográfica e documental, este trabalho se propõe a analisar a atuação do Poder Judiciário nas ações possessórias envolvendo um grupo de pessoas, e as possibilidades para garantia do direito à moradia em sua dimensão positiva. Tal se faz necessário especialmente nas hipóteses que envolvem violação do direito à moradia das pessoas envolvidas e ocupação de áreas de risco, ambientalmente protegidas (pertencentes a particulares ou não), ou em que se reconhece o exercício anterior da posse lícita por outrem. Propõe-se que, em tais situações, o Poder Judiciário conduza o litígio de maneira estrutural, ampliando os debates para pautar o direito à moradia, e agregando o ente federativo responsável pelas políticas de habitação em busca de uma solução consensual e dialogada.

**Palavras-chave:** direito à moradia; direito fundamental; política pública; ação possessória; litígio estrutural.

**ABSTRACT**

The right to adequate housing is established in the article 6 of the Brazilian Federal Constitution as a fundamental social right, and a prerequisite for human dignity. The implementation of adequate housing, as a constitutional right, depends upon public policies that have its proper/own pace. The justiciability of fundamental rights is possible for the protection of human dignity, but it must be guided by respect for the competences of the administration and the principle of equal treatment under the law. It is particularly justified when insufficient protection of a fundamental right is identified. By means of the hypothetical-deductive method, developed from bibliographical and documentary research, this paper aims at analyzing the role of the Judiciary in possessory actions involving a group of people, and the possibilities for guaranteeing the right to housing in its positive dimension. This is especially necessary in cases related to violations of the right to housing of the people involved in occupation of environmentally protected areas (belonging to individuals or not), or in which the previous exercise of a lawful possession by others is recognized. It is proposed that, in such situations, the Judiciary may conduct the lawsuit through structural litigation in order to expand the debates to guide the right to housing, and to bring together the federal entity responsible for housing policies in the search for a consensual and dialogue-driven solution.

**Key word:** right to adequate housing; fundamental rights; public policies; possessory action; structural litigation.

**OS LITÍGIOS COLETIVOS POSSESSÓRIOS, A VIOLAÇÃO DO DIREITO À MORADIA E O PROCESSO ESTRUTURAL**

## 1. INTRODUÇÃO

Em voto proferido na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828[1], no início de junho de 2021, o Ministro Roberto Barroso determinou a suspensão, pelo prazo de seis meses, de reintegrações de posse coletivas, em imóveis utilizados para moradia ou trabalho de pessoas vulneráveis, em casos de ocupações anteriores ao estado de calamidade pública decorrente da covid-19 (março/2021). Em seu voto, o Ministro considerou que o direito à moradia está relacionado à proteção à saúde e que, no caso específico da covid-19, a habitação é essencial para garantir o isolamento social e conter a transmissão do virus SARS-COV-2, responsável pela doença. Registrou que os direitos de propriedade, possessórios e fundiários, precisam ser ponderados com a proteção da vida e da saúde das populações vulneráveis. Argumentou que a situação de crise econômica enfrentada pelo Brasil gerou impactos mais fortes às pessoas pobres e negras, as quais, ao perderem seus empregos, deixam de ter condições para manter suas moradias e de suas famílias; e que, ao mesmo tempo, passam a desenvolver atividades econômicas para seus sustentos em suas próprias casas. Assim, destacou a necessidade de intervenção judicial para a proteção dos direitos fundamentais das pessoas vulneráveis ante a inexistência de políticas destinadas a atender a população de rua e pessoas em situação de hipervulnerabilidade. Na parte dispositiva de seu voto, o Ministro identificou três situações diferentes: 1) suspensão, pelo prazo de seis meses, de medidas que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva referentes a imóveis ocupados, antes de 20/03/2020 (início do estado de calamidade decorrente da covid-19), por pessoas em situação de vulnerabilidade, para sua moradia ou trabalho e de sua família; 2) nos casos de ocupações posteriores a 20/03/2020, o Ministro reconheceu a possibilidade de atuação do Poder Público para evitar a consolidação, desde que se assegurasse moradia adequada a tais pessoas, ou que se lhes garantisse abrigos públicos; 3) suspensão, por seis meses, da possibilidade de despejo liminar sem oitiva da parte contrária (art. 59, § 1º, da Lei nº 8.425/1991), nas locações residenciais, com possibilidade de ação de despejo por falta de pagamento, mediante garantia do contraditório, no rito normal. O Ministro ressalvou a possibilidade de desocupação forçada em áreas de risco, sujeitas a desabamento, deslizamentos, inundações e outras situações que gerem riscos à saúde e integridade das pessoas, desde que sejam observadas as exigências do art. 3º-B da Lei nº 12.340/2010. Tal dispositivo obriga ao reassentamento dos ocupantes para local seguro. Também manteve a

possibilidade de remoção de pessoas para o combate ao crime organizado (assegurando-se a realocação das pessoas não envolvidas com o crime); e a possibilidade de desintrusão de invasão em terras indígenas.

Observe-se que, inclusive nas ressalvas e nas hipóteses em que o Ministro não proíbe as reintegrações e remoções de pessoas, ele impõe a necessidade de que seja assegurado um destino, um local para reassentamento e moradia daqueles em situação de vulnerabilidade.

O voto em análise provoca uma inquietante (e antiga) reflexão sobre o grau de justiciabilidade envolvido no direito à moradia, em sua dimensão positiva. Tal indagação ganha relevância nos casos de ações possessórias que envolvam grande número de pessoas em situação de vulnerabilidade econômica, cujo direito à moradia não é assegurado pelo Estado. Especialmente nas situações em que a posse mais antiga e lícita não pertence a tais pessoas, ou naquelas em que a permanência no local poderá ensejar risco à vida e segurança dos ocupantes (áreas de risco), ou a locais de preservação ambiental.

Em tais casos, cabe ao juiz ampliar o objeto da lide para apreciar a existência de políticas públicas que possam contemplar tais pessoas, ainda que o Estado não faça parte do processo? Uma decisão que simplesmente determine a expulsão de tais pessoas do local estaria de acordo com os objetivos do Estado Social e Democrático de Direito?

No presente artigo buscaremos estudar a estrutura do direito fundamental à moradia no ordenamento jurídico brasileiro, em suas dimensões negativa e prestacional, e a justiciabilidade de tal direito, quando inexistentes políticas públicas adequadas. A partir da realidade brasileira contemporânea, buscaremos estabelecer as possibilidades e limites de atuação do Poder Judiciário para sua garantia, especialmente quando o direito à moradia é alegado como defesa nas ações possessórias coletivas, em confronto com outros interesses, como ambientais, urbanísticos e privados. No contexto das ações possessórias coletivas, buscaremos identificar estratégias de atuação por parte do Poder Judiciário, no sentido de promover o direito à moradia sem prejuízo aos demais interesses, com a construção de soluções dialogadas entre o Poder Público e as partes envolvidas.

## 2. CONTEXTO ATUAL

Pesquisa divulgada pela Fundação João Pinheiro no primeiro semestre de 2021 apontou o aumento do déficit habitacional e do número de moradias inadequadas no Brasil, entre 2016 e 2019. Segundo tal estudo, o número de habitações precárias teve um acréscimo de 4,6%, de 2016 para 2019. O ônus excessivo com aluguel urbano cresceu 2,9% em tal período. Este último fator (ônus excessivo com o aluguel urbano) teve um incremento com relação aos demais componentes, elevando sua participação de 49,7% (2016) para 51,7% (2019). Importante mencionar que déficit habitacional diz respeito à falta de

habitações e/ou existência de habitações em condições inadequadas para as necessidades habitacionais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021). Já o ônus excessivo com aluguel estará caracterizado nos casos em que mais de 30% da renda domiciliar de até 3 salários mínimos são destinados a despesas de aluguel. Projetando tais dados para o momento atual (2021), é possível deduzir com segurança que tal percentual aumentou, tendo em vista piora evidente dos índices sociais e econômicos do País desde então, e redução de investimentos públicos em programas sociais destinados à habitação. O índice de desemprego, por exemplo, passou de 11,2% (janeiro/2020) para 14,7% (março/2021), conforme dados do IBGE[2].

Conforme explana Ferreira (2019), os recursos federais destinados para investimentos na área habitacional tiveram significativa redução desde a redemocratização, com a crise do Sistema Financeiro de Habitação e a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986. As políticas públicas existentes para a habitação estão sistematizadas na Lei nº 11.124, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), e no Programa Minha Casa Minha Vida, regulamentado pela Lei nº 11.977/2009. Contudo, as políticas de acesso à moradia no Brasil têm sido implementadas com foco quase exclusivo na aquisição de casa própria – priorizando "o mercado financeiro, sem propor solução para o problema da segregação socioespacial e da questão da terra, que representam entraves da política urbana brasileira" (FERREIRA *et al.,* 2019, p. 14/15). Aduz Lima (2020) que a desconsideração da demanda diversificada e heterogênea de moradia, com o foco quase exclusivo no acesso à casa própria na política habitacional, tem se mostrado ineficiente para solução da questão habitacional, cujo déficit vem aumentando ao longo dos anos. Ao analisar o Programa Minha Casa Minha Vida, o autor destaca que, em sua primeira fase, o Programa objetivava a construção de moradias populares para famílias com renda de até 10 (dez) salários mínimos. Nessa etapa foram construídas mais de um milhão de unidades habitacionais, sendo que dessas, 600 mil foram destinadas às pessoas com renda entre três e dez salários mínimos (faixas 2 e 3 do Programa). Já na segunda fase do Programa, foram destinadas um milhão e duzentas mil moradias à faixa 01 (renda de até 03 salários mínimos), com meta total de dois milhões de moradia para todas as faixas. Na terceira fase (entre 2016 e 2017), foi mantida a mesma meta de dois milhões de moradias, mas foi criada uma faixa intermediária entre a 1 e a 2 e aumentados os limites de renda das faixas acima. A partir de 2017, a execução do Programa Minha Casa Minha Vida passou por cortes orçamentários, que resultaram na contratação de apenas 23 mil moradias para a faixa 1, no ano de 2017. No ano de 2021, o Governo Federal instituiu o Programa Casa Verde e Amarela (Lei nº 14.118/21), que se propõe a promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R$ 7.000,00 (sete mil reais) e a famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais). Segundo informações extraídas do site do Ministério do Desenvolvimento Regional (18/07/2021), o Programa visa a financiar 1,6 mil imóveis, regularizar 2 milhões de moradias e reformar 400 mil, no

período de 04 (quatro) anos – denotando significativa redução do número contemplado pela política habitacional que vigorou entre 2009 e 2017 (e que já se demonstrou insuficiente). Considerando que, no ano de 2019, o déficit habitacional estimado para o Brasil era de 5,876 milhões de domicílios (conforme relatório elaborado pela Fundação João Pinheiro em 2021) - dos quais 3,035 milhões diziam respeito a ônus excessivo com aluguel urbano, e 1,358 milhão, a situações de coabitação (não solucionáveis por reformas ou regularização de moradias) - a proposta do programa em vigor será inócua e insignificante para solucionar ou amenizar o atual déficit habitacional existente.

Evidencia-se, assim, a inexistência de uma política pública efetiva para a garantia do direito a moradia à população que não possui meios econômicos para acessá-la. Em 04 (quatro) anos, o déficit habitacional aumentou – seja por faltar às propostas existentes uma coordenação com a política urbana e utilização de instrumentos urbanísticos, seja pelo fato de que se voltavam e se voltam quase exclusivamente para a aquisição de casas próprias, quando há outras alternativas para a solução, tais como locação social de unidades habitacionais, subsídio direto às famílias, implementação de parque público de moradia, etc. (LIMA, 2020).

A situação também dá ensejo a movimentações populares em busca de moradia, organizadas ou não, com o estabelecimento de habitações (ainda que precárias) em imóveis não ocupados (públicos ou privados), muitas vezes localizados em áreas de proteção ambiental. A necessidade de concretização do direito à moradia, aliada à ausência de política efetiva voltada para a organização das cidades e facilitação do acesso a imóveis pela população de baixa renda, é mote para a organização de movimentos sociais voltados para a concretização de tais direitos (LIMA, 2020).

Sarlet (2010), após discorrer sobre a crise de efetividade que atinge os direitos sociais em virtude do fortalecimento do ideário neoliberal, aponta que o direito à moradia já nasce no ordenamento brasileiro “marcado pela crise de efetividade, identidade e confiança que assola os direitos fundamentais”.

## 3. OS CONFLITOS POSSESSÓRIOS E A POLÍTICA URBANA

É certo que grande parte das ações possessórias, especialmente coletivas em áreas urbanas, envolvem em seu polo passivo pessoas que buscam exercer seu direito à moradia. Inclusive, tal situação foi reconhecida e fundamentou a decisão proferida pelo Ministro Roberto Barroso na ADPF nº 828, que suspendeu o cumprimento de reintegrações de posse pelo prazo de seis meses, conforme mencionado no início deste artigo. Diante da inexistência de condições financeiras de acessar uma habitação (digna ou não), parte da população nas cidades acaba por se estabelecer (ou tentar se estabelecer) em imóveis públicos ou pertencentes a particulares, muitas vezes situados em áreas de risco ou de proteção ambiental,

especialmente nas regiões periféricas. Conforme mencionam Carvalho e Brito (2016), a trajetória histórica do uso e da ocupação do solo no Brasil é marcada pela destituição de direitos e pelo baixo acesso aos meios de consumo coletivo, tanto em quantidade quanto em qualidade. O déficit de habitação e moradia, que se caracteriza pela "precariedade, adensamento das habitações, coabitações familiares e custos excessivos, relacionados à manutenção e posse do imóvel" (REIS, 2020, p. 177), denota situações de crise social e econômica, e ausência de políticas efetivas de inclusão social. Também repousa em falhas na organização das cidades, já que boa parte dos terrenos ou imóveis ocupados por tal população constitui-se em espaços vazios, que descumprem suas funções sociais.

Importante aqui fazermos uma breve análise acerca dos objetivos e diretrizes da política urbana, intimamente relacionada à política habitacional, e que possui enorme relevância na quantidade de ações possessórias e na possibilidade de soluções pacíficas de tais demandas.

Nos termos do art. 23, IX, CF, "é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico". Cabe ao Município o planejamento e execução da política urbana, cujo "objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (art. 182, CF). Na organização das cidades, impõe-se ao poder público a "ordenação e controle do solo urbano, auxiliando na concepção da função social a ser exercida pela propriedade em determinado local e disciplinando seu uso" (CASIMIRO, 2008, p. 50).

O direito à moradia está expresso como objetivo da política urbana, compondo o conceito de cidade sustentável, na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade - art. 2º, II). A negação do direito de morar representa também violação à maior parte dos demais direitos essenciais, como à saúde, educação e bem-estar de todos os membros de uma família ou um grupo social. Assim, a habitação se configura em "pilar para a compreensão da função da cidade", sendo condição de vida digna, motivo pelo qual se situa entre as diretrizes do planejamento urbano (CASIMIRO, 2008, p. 43-44).

Evidencia-se, assim, que parcela significativa das demandas coletivas possessórias seria facilmente evitada ou solucionada com menores danos às partes, nos contextos de uma política estabelecida em consonância com os objetivos e diretrizes estabelecidos pela legislação urbanística, com ênfase à fiscalização do cumprimento da função social da propriedade e da posse e na facilitação do acesso à terra e aos programas de habitação.

## 4. O DIREITO À MORADIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Segundo Sarlet (2010), o primeiro reconhecimento expresso do direito fundamental à moradia deu-se com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU), em 1948. O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, promulgado no Brasil no ano de 1992, impõe, em seu artigo 11, que os Estados-Partes reconheçam o direito à moradia adequada para todas as pessoas, cabendo-lhes adotar as medidas necessárias para consecução de tais direitos. Tal direito vem, ainda, reconhecido nos documentos produzidos pelas duas Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, em Vancouver (a1976 – Habitat I) e em Istambul, realizada em 1996, que adotou a Agenda Habitat II, propondo o fim particular de promover a moradia adequada para todos e assentamentos humanos sustentáveis (MASTRODI, 2013). Neste último documento, tem-se a definição de que o direito à moradia vai além do que ter um teto sobre a cabeça; envolve um lugar privado, com acessibilidade física, segurança adequada, segurança da posse, estabilidade estrutural e durabilidade, aquecimento, iluminação e ventilação, serviços adequados de infraestrutura básica, e localização com acesso ao emprego e a serviços básicos por valores acessíveis.

No ordenamento pátrio constitucional, o direito à moradia foi incorporado de maneira expressa como direito social, pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de novembro de 2000, passando a integrar o rol dos direitos fundamentais sociais no artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Contudo, a redação originária da Constituição Federal de 1988 já trazia, como competência comum dos Municípios, Estados e União, a promoção de “programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (art. 23, IX, CF).

É certo que o direito à moradia, em sua plena concepção, relaciona-se com a proteção à vida e com a dignidade da pessoa humana (SARLET, 2011); contudo, conforme bem explica Violin (2018), após sua inclusão no rol dos direitos fundamentais, o direito à moradia passa a ser entendido como um “direito fundamental autônomo, de forte cunho existencial”, cujo implemento é necessário para a satisfação da dignidade humana.

A natureza de direito fundamental já lhe era atribuída, por ser componente do núcleo essencial da dignidade humana, fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, CF). Além disso, por estar presente em Tratado Internacional de Direitos Humanos (Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) de que o Brasil é signatário, já estaria incorporado no ordenamento brasileiro, com hierarquia constitucional, em virtude de previsão existente no art. 5º, § 2º, CF[3]. Mas, quando o direito à moradia passa a compor formalmente o catálogo dos direitos fundamentais sociais na Constituição Brasileira, no art. 6º (“Dos Direitos Sociais”), inserido no Título II da Carta Magna (“Dos Direitos e Garantias

Fundamentais"), adquire a dupla fundamentalidade — formal e material —, e tornam-se mais evidentes e incontroversas as assertivas sobre sua eficácia e efetividade, no regime jurídico pleno dos direitos fundamentais.

Tratando-se de direito fundamental intrinsecamente relacionado ao princípio da dignidade humana, o direito à moradia possui um conteúdo essencial que impõe limites às suas restrições em situações de colisão com outros direitos fundamentais – limites que devem ser observados como balizas para a "manutenção do equilíbrio e unidade da ordem jurídico-fundamental" (DUQUE, 2014, p. 295). Na linha do entendimento de Duque (2014), tais limites são determinados frente à particularidade dos casos concretos, considerando isoladamente cada direito violado, a partir do critério da proporcionalidade. O autor observa, ainda, que o mandamento de proteção a tal conteúdo se dirige ao Estado, que possui dever de zelar por seu conteúdo essencial, inclusive nas relações em que não toma parte diretamente. Nesse sentido, Novais (2003) leciona que as normas de direitos fundamentais possuem uma "estrutura típica", que impõe obrigações e deveres ao Estado, resultando em posições de vantagens juridicamente tuteláveis para os particulares.

Configura-se um típico direito social e, como tal, o direito à moradia se mostra indispensável ao bem-estar e a uma vida digna, impondo ao Estado o dever de respeitá-lo, protegê-lo e realizá-lo (NOVAIS, 2010).

## 5. MULTIFUNCIONALIDADE, DIMENSÕES E APLICABILIDADE DO DIREITO À MORADIA

As normas de direitos fundamentais, sejam elas atinentes a direitos de liberdade, sejam relacionadas a direitos sociais, possuem estrutura jurídica complexa, já que, de cada uma, é possível extrair vários direitos e deveres (SARLET, 2010). Conforme ensina Hachem (2013), a denominada "multifuncionalidade dos direitos fundamentais" indica que, de cada direito, pode decorrer função de defesa (proibição de interferência indevida, pelo Estado ou por particular) e função de prestação (necessidade de criação, pelo Estado, de pressupostos fáticos e jurídicos para o seu exercício – o que inclui a necessidade de proteger seu titular contra terceiros, e a criação de normas, estruturas e organização). O direito à moradia não é diferente, pois ele apresenta simultaneamente as funções de direito a prestação e de defesa. Nas palavras de Sarlet (2013), o direito à moradia engloba "tanto prestações de cunho normativo quanto material (fático), e, nesta dupla perspectiva, vincula as entidades estatais e, em princípio, também os particulares, na condição de destinatários deste direito". É fácil visualizar tais funções: ao mesmo tempo em que cabe ao Estado omitir-se de qualquer ação que afronte injustamente o exercício do direito fundamental à moradia por particular, cabe-lhe promover as medidas para protegê-

lo de agressões de terceiros, e ainda tomar as providências (que incluem a criação de normas e definição de ações, inclusive com reserva orçamentária) para assegurar o acesso a tal direito, por particulares impossibilitados de acessá-lo.

Importante também destacar, neste trabalho, a existência das dimensões subjetiva e objetiva dos direitos fundamentais, que dizem respeito à relação estabelecida por eles entre o Estado e cidadãos. A dimensão subjetiva se dá a partir da ótica do titular do bem protegido, investindo-o da prerrogativa de exigir do destinatário uma prestação negativa ou positiva (HACHEM, 2013). Perfazendo-se a partir de uma relação jurídica bem delineada, com definição precisa do conteúdo da prestação, de seu titular e do sujeito obrigado, a pretensão sob dimensão subjetiva autoriza a exigibilidade do direito fundamental, que pode se dar pela via individual ou coletiva, conforme o titular (pessoa determinada ou coletividade).

Já a dimensão objetiva diz respeito ao plexo de deveres jurídicos impostos ao Estado, com diversas obrigações de proteção e promoção do bem jurídico. As determinações constituições incorporam um conteúdo valorativo de natureza objetiva, que desencadeia efeitos jurídicos autônomos e diferenciados, transcendendo a estrutura relacional própria dos direitos subjetivos (HACHEM, 2013). Cabe ao Poder Público assegurar o direito fundamental como um todo, com vistas a promover o exercício efetivo e integral das pretensões jurídicas jusfundamentais de todos os cidadãos. É a partir da dimensão objetiva dos direitos fundamentais que se afirma que de tais direitos emanam valores vinculantes a todo o ordenamento estatal constitucional e infraconstitucional, fundamentando, limitando e dirigindo a atuação dos poderes constituídos.

Contudo, discorre Hachem (2013) que, considerando que a redução das desigualdades sociais é objetivo da República Federativa do Brasil (art. 3º, III, CF), os deveres do Estado em matéria de direitos sociais fundamentais não devem se limitar ao patamar mínimo, sob pena de incorrer na chamada "proteção insuficiente", atingindo o núcleo essencial do direito social. Nessa toada, a omissão plena do Estado na criação de condições para o exercício do direito em sua integralidade deverá reconduzir as normas de direito fundamental a uma ótica subjetiva, ensejando a possibilidade de postulação judicial ou administrativa dos bens jurídicos, preferencialmente por meio da tutela coletiva ("ressubjetivização da dimensão objetiva").

Assim, afirma-se que a eficácia dos direitos fundamentais, sejam sociais ou de liberdade, encontra limitações em sua dimensão prestacional, já que esta depende de recursos orçamentários, regulamentações infraconstitucionais e ações positivas organizacionais por parte dos poderes constituídos (HACHEM, 2014). Ressalvam-se as hipóteses em que o exercício do direito se encontra regulamentado por normas infraconstitucionais. Nesses casos, os mesmos autores afirmam que tais normas integram o conteúdo jusfundamental, tornando plena a exigibilidade do direito.

A discussão da aplicabilidade imediata, no que se refere à dimensão prestacional dos direitos fundamentais, ganha importância, portanto, quando sua judicialização passa ao Poder Judiciário a função de definir ações estatais, envolvendo dispêndio de recursos orçamentários para acudir direitos, desatrelado de políticas públicas e programas previamente planejados para contemplar a todos os cidadãos de forma isonômica. Sob argumento de preservar a separação dos poderes e evitar o acolhimento das pretensões apenas daqueles que possuam acesso à Justiça, em detrimento das pessoas que não possuem sequer tal facilidade, a doutrina vem sendo reticente quanto à justiciabilidade irrestrita dos direitos fundamentais na dimensão prestacional. Nessa linha, Hachem (2014) discorre que, ao estabelecer uma ampla gama de programas políticos a serem concretizados pelo Estado, a Constituição Federal de 1988 relega aos órgãos políticos a definição das medidas prioritárias, a partir de um juízo de conveniência e oportunidade. No mesmo sentido, Valle (2016, p. 165) afirma que a indeterminação do texto constitucional pode se tratar de "estratégia legítima de política constitucional), no sentido de reservar à Administração a densificação do direito fundamental, a partir de uma completa teorização, envolvendo inclusive disponibilidades orçamentárias".

Por outro lado, conforme bem observa Pereira (2009, p. 94), *o "*mau gerenciamento dos recursos, corrupção e clientelismo militam em desfavor dos direitos sociais" e justificam sua massiva exigibilidade judicial. Sublinha a autora que o não atendimento `a necessidade fundamental vinculada a direito social fundamental, considerado imprescindível ao desenvolvimento da autonomia humana, afronta a dignidade, fundamento do Estado Social de Direito, a ser garantido por todos os poderes constituídos (inclusive o Judiciário). Retomamos aqui os ensinamentos de Hachem (2014), que conclui: se cabe ao Poder Público definir a forma como irá atender às determinações constitucionais a partir de critérios de conveniência e oportunidade, sua inatividade irrazoável e desproporcional será antijurídica e inconstitucional, autorizando o controle judicial com fulcro no princípio da proibição insuficiente dos direitos fundamentais.

Quando a prestação do direito social for dependente de regulamentação e elaboração de políticas públicas, com recursos orçamentários, Valle (2016) propõe interessante reflexão, que preserva a possibilidade de judicialização, sem interferência indevida nas funções da administração. Nesses casos, a autora destaca a necessidade de que o órgão judicial investigue acerca da existência de políticas públicas traçadas pelo poder público. Identificada sua existência, caberá ao Poder Judiciário analisar se houve exclusão voluntária justificável do requerente, da política pública que lhe garantiria acesso ao direito pretendido, ou se houve falha na execução da política pública.

Contudo, segue a autora, nas situações em que o desenvolvimento do conteúdo constitucional da norma assecuratória de direitos fundamentais não se deu por inteiro, é imprescindível ao órgão julgador que garanta o diálogo, com a oitiva da instância de poder omissa, a fim de identificar eventuais bloqueios

políticos e técnicos. Por meio da prática dialógica, com a provocação do administrador para que se instrua e preste contas acerca de seus programas de ação e legitimidade de exercício, possibilita-se a consolidação da política pela própria administração. Identificada a inexistência da política pública, e o descumprimento do dever de proteção ao direito fundamental, caberá ao Poder Judiciário impor a obrigação de formular a política pública pertinente.

Na condição de direito social fundamental, o direito à moradia possui o mesmo regime jurídico, no que tange à sua aplicabilidade, de todos os direitos fundamentais, inclusive os de liberdade.

Como se argumenta, o direito social à moradia possui função de defesa e também função prestacional. Sob o prisma da dimensão objetiva desse direito, tem-se o dever estatal de agir para promovê-lo, mas a pretensão subjetiva para pleiteá-lo judicialmente dependerá da existência de regulamentação ou condições fáticas bem delineadas que identifiquem de maneira precisa a existência e conteúdo do direito a um indivíduo ou coletividade. Assim como ocorre com os direitos fundamentais, pode e deve ser exigido sem qualquer condição ou regulamentação, quando sua implementação não depender de normas regulamentadoras ou ações organizacionais por parte do Estado.

Por outro lado, ao prever o direito à moradia como direito fundamental social em seu artigo 6º, a Constituição Federal passa a impor a necessidade, a todos os poderes constituídos, de adotarem ações e agirem no sentido de proteger o exercício de tais direitos aos cidadãos que já o possuem, e de pautarem medidas efetivas no sentido de garanti-lo àqueles que não possam acessá-lo. Assim, nas hipóteses em que sua prestação dependa de normas regulamentadoras ou estruturação de políticas, torna-se necessário buscar instrumentos que permitam a atuação judicial positiva, sem afronta ao princípio da separação dos poderes.

Passa-se, então, a indagar os limites e possibilidades do Poder Judiciário para seu reconhecimento, seja quando provocado de forma direta, seja nas hipóteses em que o direito à moradia é alegado como matéria de defesa, como nas ações possessórias coletivas. A presente questão se dá, portanto, não apenas sob sua dimensão negativa (a qual pode ser reconhecida com maior facilidade por ser, na maior parte das vezes, matéria de defesa), mas a partir de sua faceta prestacional, ultrapassando os limites subjetivos e objetivos da demanda, para assegurar o direito à moradia àqueles que não o possuem. Passaremos, então, a abordar os aspectos principais das ações possessórias e adentrar nas propostas e discussões que envolvem o processo estrutural.

## 6. ASPECTOS GERAIS DAS AÇÕES POSSESSÓRIAS

Não convém, neste trabalho, analisar minuciosamente as características e regramentos das ações possessórias. Contudo, para compreender a importância de se discutir o direito à moradia na resolução das demandas possessórias, faz-se necessário estabelecer os principais aspectos desse tipo de ação.

As ações possessórias estão previstas nos arts. 554 a 566, CPC, e têm por objetivo a proteção da posse em caso de turbação ou esbulho. Entende-se por posse "o poder físico exercido por alguém sobre determinada coisa, a revelar que essa pessoa tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade (CC, art. 1.196)" (CAMBI, 2019, RB-48.1).

Nos termos do art. 561, CPC, ao propor ação possessória, cabe ao autor demonstrar a sua posse, a turbação ou o esbulho, a data da turbação ou do esbulho e a continuação ou a perda da posse. Situação típica na ação possessória é o seu caráter dúplice. Assim, na forma do art. 556, CPC, o réu poderá, na contestação, demandar proteção possessória e indenização pelos prejuízos resultantes de eventuais ações de turbação ou esbulho praticadas pelo autor, podendo requerer na contestação, inclusive, a tutela de evidência do art. 562, CPC. Nessa linha, um dos fatos que poderão configurar a existência de posse, seja pelo autor na inicial, seja pelo réu em sua contestação, é o exercício de moradia no local. Conforme ensinam Farias e Rosenvald (2017, p. 93), a posse se configura como uma "apropriação econômica e social consciente sobre um bem, ao propiciar o direito fundamental social de moradia (art. 6º da CF)." Tem-se, então, o reconhecimento e proteção do direito à moradia em sua dimensão negativa.

Na ação possessória, afirma-se que o bem da vida vindicado sempre será a posse – seja sua manutenção, seja sua reintegração, sem prejuízo da possibilidade de cumulação com pedido de indenização e perdas e danos (art. 555, CPC). A cognição nessa ação restringe-se ao exercício da posse pelas partes, possibilitando-se, no máximo, discutir a qualidade da posse (se justa ou injusta ou de boa ou má-fé). Com isso, não cabem discussões que envolvam direito de propriedade, com relação à qual a posse e sua proteção possuem plena autonomia (art. 557, CPC, e art. 1.210, § 2º, CC). Explica Farias e Rosenvald (2017) que a posse é um fato social inseparável de uma função social própria e autônoma ao direito de propriedade. Contudo, ressalta-se que a limitação da cognição, pelo juiz, à análise da posse pelas partes, não deve impedir que se avalie sua licitude, que deixará de existir quando não for observada a função social da posse ou da propriedade. Segundo o autor, ao deixar de analisar o cumprimento da função social, o julgador estará ratificando um ato ilícito (art. 187, CC), ao validar o abuso de direito de propriedade. Nas palavras do professor, "a grave missão conferida aos magistrados será avaliar, no bojo das ações petitórias e possessórias, se os protagonistas cumprem as funções sociais da propriedade e da posse" (FARIAS E ROSENVALD, 2017, p. 94).

A preocupação legal com a limitação da cognição nas ações possessórias deve ser interpretada segundo as premissas constitucionais e imposições inarredáveis dos direitos fundamentais. Assim, conforme nos aprofundaremos adiante, é nas ações possessórias que exsurge com imensa clareza a necessidade de o Poder Judiciário ir além das amarras do processo civil clássico, para considerar o contexto que se apresenta para além dos fatos formalmente registrados no processo. Isso inclui as causas que deram origem ao conflito e a busca de solução dialogada, com a participação do Poder Executivo. Corroborando tal assertiva, Farias e Rosenvald (2017) mencionam que, em regra, as soluções em tais ações acabam por ser conservadoras, agravando o quadro de injustiça social. Segundo ele, as ações possessórias costumam ser procedentes, mediante simples produção de prova quanto à perda da posse na reivindicatória.

Proposta a ação judicial dentro do prazo de ano e dia, a lei processual autoriza concessão de medida liminar (sem oitiva da parte contrária) de manutenção ou reintegração da posse, podendo o juiz designar audiência de justificação prévia, se entender que a petição inicial não se encontra instruída plenamente (art. 562, CPC). Se a inicial for oferecida após esse prazo, o procedimento seguirá o rito comum, inclusive no que tange às medidas cautelares (art. 558, CPC). A concessão de medida liminar sem oitiva da parte contrária, baseada exclusivamente nas alegações do autor, pode evitar a consolidação de um ato violento de invasão ao imóvel alheio, inclusive com prejuízo a direitos fundamentais de seus ocupantes legítimos. Contudo, por outro lado, pode conduzir a um ato de injustiça, por se tratar de decisão prolatada sem discussão acerca da qualidade da posse. A necessária análise da função social da propriedade ou posse, já mencionada anteriormente, ficará prejudicada em uma análise preliminar assentada nas alegações de apenas uma das partes.

Trazendo a questão para o foco deste artigo, a lei processual abre a possibilidade de uma determinação judicial resultar na afronta ao direito à moradia da parte requerida, inclusive em sua dimensão negativa, já que baseada somente nas alegações da parte requerente.

Para as situações que versam sobre litígios coletivos pela posse do imóvel, a lei processual traz previsões e procedimentos diferenciados. Nos casos em que a ação é proposta contra uma coletividade de pessoas, a previsão da Lei processual é no sentido de exigir audiência de conciliação ou mediação antes da decisão liminar, desde que se trate de esbulho ou turbação, ou de medida liminar não cumprida, há mais de ano e dia. A expressão "litígio coletivo" diz respeito a conflitos que envolvem muitas pessoas (CAMBI, 2019).

As particularidades previstas para tais hipóteses envolvem a necessidade de audiência de mediação, em casos de posse de mais de ano e dia (art. 565, § 1º, CPC); a impositiva participação do Ministério Público na condição de *custos legis*, e da Defensoria Pública quando envolver pessoas em

situação de hipossuficiência econômica (art. 564, 1º, CPC); a possibilidade de citação por edital dos ocupantes não encontrados na primeira procura pelo oficial de Justiça (art. 564, 2º, CPC); e divulgação pelos meios de comunicação acerca da existência da ação (art. 564, 3º, CPC). Bastante importante, ainda, é a previsão, trazida pelo art. 565, § 4º, CPC, da intimação dos órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situa a área objeto do litígio, para que participem da audiência de mediação, manifestando seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório. Esta última disposição abre a possibilidade da gestão democrática do processo em busca da solução dialogada, que possibilitará impedir uma decisão judicial formalmente adequada ao conflito, mas que ignore a determinação constitucional aos poderes públicos, de atenderem aos direitos sociais fundamentais estabelecidos no art. 6º, CF – especialmente o direito à moradia.

## 7. AS AÇÕES POSSESSÓRIAS E O DIREITO À MORADIA

Ao analisar as ações possessórias, afunilamos nossas reflexões na qualidade da posse exercida pelas partes em um imóvel, ampliando-nos no máximo para a análise do cumprimento da função social da propriedade, esperando uma decisão judicial que reconheça a pretensão da parte que exerce a posse há mais tempo, desde que desprovida de vícios.

Tal raciocínio engloba, inclusive, as reflexões trazidas por Farias e Rosenvald (2017, p. 106), ao abordarem o conflito entre direito de propriedade e direito à moradia. Explicam os autores que, quando há conflito entre a propriedade (caráter patrimonial e de ordem privada) e o direito de acesso à moradia e à subsistência (de caráter extrapatrimonial e de ordem pública), este último será prevalecente, desde que se configure o abandono da coisa e a não destinação social do bem, "posto irrecusáveis os pressupostos assinalados nos arts. 1º, III, 3º, III e IV, 5º e 6º da Lei Maior". Os doutrinadores exemplificam com o caso da Favela Pullman, no Estado de São Paulo, em que o Tribunal de Justiça reconheceu descumprimento da função social da propriedade e direito à moradia de 30 famílias que ocuparam o local (decisão confirmada pelo STJ), ressalvando o direito à indenização, pelos proprietários, contra quem de direito.

Contudo, ainda que adentremos na análise do conflito propriedade privado *versus* direito à moradia, e sobre o cumprimento da função social da propriedade, restará a complexidade envolvida na grande parte dos conflitos possessórios (especialmente quando envolvem maior número de pessoas), advinda da violação e negação de direitos fundamentais sociais, que precedem a demanda judicial e poderão se perpetuar após a sentença.

Assim, a ocupação ou invasão de um imóvel por pessoas sem teto, que tem cumprida sua função social ou que possua restrições (ambientais ou urbanísticas) para construções ou moradia por particulares, ensejará a decisão judicial pela reintegração de posse. Contudo, tal sentença deixará de apreciar o direito à moradia de tais pessoas, que permanecerá violado, por inação por parte do Poder Público, perpetuando-se a afronta à dignidade de tais pessoas, que buscarão outro local (muitas vezes com as mesmas limitações) para se estabelecerem. Até que encontrem um espaço definitivo para morar, tais famílias permanecerão sem acesso à habitação adequada, à saúde, à segurança, à educação e demais direitos. A outra possibilidade, nos casos de conflitos entre particulares, é a autoridade judicial utilizar-se da proporcionalidade e, considerando a existência de colisão entre o direito à propriedade e direito à moradia, priorizar o direito à moradia dos ocupantes, remetendo a outra parte para buscar indenização pela perda de sua propriedade, em novo processo contra o Estado.

Indaga-se, então, sobre a possibilidade de o Poder Judiciário apreciar o direito à moradia de tais pessoas, em um movimento de ressubjetivização da dimensão objetiva desse nobre direito social, adentrando na análise e exigência de política pública adequada para tais famílias[4]. Entendemos que a possibilidade existe no âmbito de um processo dialogado e democrático, no qual deverão ser superados os cânones do processo civil tradicional.

## 8. DA IMPOSSIBILIDADE DE SE CONSIDERAR AS AÇÕES POSSESSÓRIAS CONTRA UM GRUPO DE PESSOAS, COMO AÇÃO COLETIVA PASSIVA

As particularidades atinentes às ações possessórias coletivas têm levado considerável parcela da doutrina a classificar tais conflitos como ações coletivas passivas – espécie não regulamentada no ordenamento jurídico brasileiro. É nesse sentido o entendimento de Rudinick Neto (2008, p. 200), para quem esse tipo de demanda seria “um dos casos mais típicos de coletivização passiva”. Segundo Arenhardt e Osna (2021, p. 12.2), a modalidade de ação passiva originária, em que pese a omissão legislativa acerca de sua existência, justifica-se na instrumentalidade processual. No entendimento dos professores, há “situações materiais que exigem que o processo albergue situações coletivas passivas”, e os conflitos fundiários coletivos constituem-se na primeira hipótese para tanto. Para eles, a realidade histórica de tais conflitos, que em geral envolvem um número muito grande de pessoas, levou a jurisprudência a admitir o tratamento coletivo das demandas, reconhecendo a possibilidade de representação da coletividade, por seus líderes. Didier e Zaneti (2018, p. 517) também reconhecem a existência da ação coletiva passiva, que existiria nos casos em que “um agrupamento humano fosse colocado como sujeito passivo de uma relação jurídica afirmada na petição inicial”.

Sobre o tema, Zufelato (2010) explica que o movimento pró-admissão da ação coletiva passiva culminou com um regramento no Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos. Contudo, tal regulamentação não foi contemplada no Projeto de Ação Civil Pública de 2009, em sua última versão. Para ele, a regulamentação explícita da ação coletiva passiva é indispensável, em vista da diversidade do escopo dessa com a ação coletiva ativa. A despeito disso, o autor entende que, na jurisprudência, a ação coletiva passiva vem sendo realidade, especialmente na Justiça do Trabalho (em ações propostas contra sindicato, com efeitos estendidos aos trabalhadores), nas ações contra torcidas organizadas e nas ações coletivas possessórias.

Costa e Francisco (2015) enfrentam diretamente a questão, posicionando-se no sentido de que a ação possessória contra a coletividade é ação coletiva passiva. Fundamentam tal entendimento na exigência trazida pelo Código de Processo Civil, de intervenção do Ministério Público. Para os autores, a atuação do Ministério Público, incumbido da defesa da própria ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da CF e art. 177 do CPC), volta-se à "efetivação do contraditório, para assim garantir o devido processo e produzir resultados por ele legitimados". Concluem que o Ministério Público e a Defensoria Púbica (quando houver pessoas em situação de vulnerabilidade econômica) atuariam no processo na condição de legitimados passivos, em nome da coletividade. Isso afastaria eventuais falhas de representação adequada, fatalmente existentes nas situações que envolvem pessoas que não estão reunidas de maneira organizada (por exemplo, moradores de uma favela formada na área de segurança de uma estrada férrea). Entendem que o Ministério Público estaria apto, até mesmo, para atuar diante do "conflito entre direitos fundamentais à propriedade, à moradia, à dignidade humana", na busca de "soluções que atendam ao mandado de otimização da proporcionalidade, afetando no mínimo possível os direitos que se considerem prevalecidos no caso concreto".

Em contraposição, Vitoreli (2018) repudia a existência da ação coletiva passiva no Brasil, em especial nos processos de reintegração de posse. Registra o autor que "a ação coletiva passiva é aquela que visa a impor deveres jurídicos a uma sociedade que não participa do processo, mas nele é representada, como ré, por um legitimado coletivo". Após refutar a natureza de ação coletiva passiva que a doutrina vem utilizando como exemplo para afirmar sua existência, Vitoreli alega que a possibilidade de citação por edital dos réus não encontrados ou desconhecidos (art. 554, § 2º, CPC), nas ações possessórias impetradas contra a coletividade, é regra antiga na lei processual brasileira, existente desde o Código de Processo Civil de 1939. Para o autor, o CPC buscou sistematizar a forma de integralização da relação jurídica, ao determinar maior publicidade ao feito, com vistas a proteger o interesse público e social inerentes ao conflito coletivo possessório. Argumenta que a hipótese diz respeito a litisconsórcio, já que os réus citados por edital não são representados (nem podem sê-lo) por aqueles que são encontrados e identificados.

Aqueles que são citados por edital teriam, assim, a possibilidade de ingressar no processo no estado em que se encontra (art. 346, parágrafo único, CPC), situação que não ocorreria na ação coletiva passiva. Rebatendo a tese de Costa e Francisco, o professor afirma que a presença do Ministério Público se justifica pela existência de interesses indisponíveis que, invariavelmente, encontram-se presentes em tais ações, e não pela função de substituto processual.

Por fim, aponta Vitoreli que eventual utilização das ações coletivas passivas se daria "em favor do indivíduo, contra grupos e, sobretudo, contra grupos sociais vulneráveis", em "valores opostos aos que o processo coletivo visa a promover".

De fato, o processo coletivo foi idealizado no Brasil para garantir proteção à coletividade, no que tange aos bens e interesses coletivos, não individualizados ou individualizáveis ou, ainda que individualizáveis, ensejavam onerosidade excessiva na demanda pelo processo civil individual[5]. Pressupõe a superação dos paradigmas individualistas, próprios dos ideais liberalistas, que elevam às últimas consequências o mito da igualdade entre as partes. O sistema processual coletivo considera a existência de desigualdade material entre as partes, a qual repercute no acesso à Justiça e no equilíbrio entre as partes. E, assim, impõe regras e princípios que visam à superação de tal desigualdade, como, por exemplo, o interesse judicial no conhecimento do mérito, a possibilidade de o Ministério Público assumir o polo ativo da demanda (em caso de desistência da parte autora); a produção de efeitos *secundum eventum litis*, etc. Ao refletirmos acerca do processo coletivo passivo, é imprescindível tomar em consideração tais premissas, sob pena de se retroagir e produzir os efeitos contrários ao que a sistematização do processo coletivo se propunha. Concordar com a coletividade no polo passivo da ação, sem uma regulamentação adequada, pode ser extremamente arriscado para a garantia do contraditório e da ampla defesa, tanto sob os aspectos do processo civil clássico quanto sob o ângulo do processo coletivo. Conforme aduz Vitorelli (2018, p. 19), é necessário identificar "em benefício de quem esse instituto promoverá justiça, acesso à economia, efetividade do direito material e desencorajamento de condutas ilícitas".

No caso das ações possessórias coletivas, e considerando as características da maior parte delas, acabam por atingir justamente a população mais vulnerável economicamente, que ocupa determinados espaços com o fim de moradia, por inexistirem outras opções. Na forma como proposta, trazendo regras do processo coletivo para as ações possessórias em que uma coletividade de pessoas ocupa o polo passivo da demanda, corre-se o risco de prejudicar pessoas que não participaram do processo, nem tiveram qualquer oportunidade para se fazer representar de maneira adequada. Nessa linha, eventuais discussões para a garantia do direito fundamental à moradia, inclusive em sua dimensão negativa, correriam o risco de não ser contempladas adequadamente, tornando-se o Poder Judiciário um instrumento para perpetuação das ofensas aos direitos inerentes à dignidade.

## 9. O DIREITO À MORADIA, AS AÇÕES POSSESSÓRIAS E OS LITÍGIOS ESTRUTURAIS

Ao refletir sobre o controle jurisdicional de políticas públicas, Arenhardt (2017) alerta para a incapacidade do processo civil brasileiro em dar vazão a uma discussão satisfatória acerca de políticas públicas, o que o torna ineficiente na tutela dos interesses sociais. E tal crítica diz respeito, tanto ao processo civil clássico, individual, quanto ao processo coletivo, que carrega consigo as mesmas premissas do processo individual (dinâmica bipolar, adstrição da sentença ao pedido, disponibilidade do processo, etc.).

O objeto de estudo neste artigo envolve o reconhecimento, pelo Judiciário, de um direito social violado diante da ausência de política pública efetiva que atenda de forma isonômica a toda a população, em conflitos possessórios que não envolvem, necessariamente, o(s) ente(s) federativo(s) incumbido(s) de sua promoção. E ainda, a possibilidade de uma decisão judicial com efeito *inter partes* que, embora formalmente adequada, ensejará a perpetuação da situação de vulnerabilidade, com a retirada de um grupo de pessoas de um local, que se estabelecerá em outro local, quiçá ainda mais precário que aqueles antes ocupado.

Nessa linha, entendemos que o Poder Judiciário é responsável também pela consecução dos objetivos da República Federativa do Brasil, no mesmo sentido que exposto por Farias e Rosenvald (2017, p. 106), para quem, "se o Estado Democrático de Direito é caracterizado pela busca da efetividade dos direitos fundamentais, sua linha de conduta é dirigida a todos os poderes constituídos, inclusive ao Poder Judiciário e ao Ministério Público". Contudo, não se ignoram as observações anteriormente analisadas, que envolvem a necessidade de preservar a competência da administração na elaboração de políticas públicas, no âmbito de seu poder discricionário, atendendo à população de maneira isonômica.

A proposta que entendemos adequada, para garantir a atuação do Poder Judiciário na garantia do direito à moradia em ações possessórias, pressupõe a qualificação de tais demandas como típicos processos estruturais. Nesse mesmo sentido já se posicionou Arenhardt [6], identificando as ações possessórias envolvendo grupo de pessoas representadas por movimento social de moradia, como exemplo de processo estrutural.

Os litígios estruturais são conceituados por Daher (2020) como conflitos de natureza coletiva que dizem respeito a valores constitucionais não concretizados, os quais impõem a necessidade de políticas governamentais para efetivação dos direitos sociais. Trata-se de conflitos complexos e multipolares, que envolvem lesões multicausais e multidimensionais (HACHEM, 2014). Ostentam alto grau de conflituosidade, pois sua solução passa pela revisão do funcionamento de grandes instituições para a

promoção de valores públicos, a gerarem impactos a diversos grupos, e não apenas entre autor e réu (DAHER, 2020).

As decisões proferidas no âmbito dos litígios estruturais possuem caráter prospectivo e necessidade de intervenção continuada; ou seja, impõem comportamentos futuros e demandam um processo contínuo e complexo para sua execução (DAHER, 2020). Segundo Broocke (2021), a intervenção continuada é essencial para evitar que a decisão judicial se converta em um problema maior do que o trazido pelo litígio. Esse aspecto fica bastante evidente nas ações possessórias em que o direito à moradia se apresenta como causa do conflito: a simples decisão pela reintegração de posse levará à expulsão de um grupo de pessoas estabelecidas em um local, em um processo que resulta, muitas vezes, em grande violência, e que resultará na fixação de tais pessoas em outros lugares igualmente irregulares, posto que não possuem um espaço onde possam morar, e, muito menos, condições financeiras para garanti-lo.

Citando Fiss, Daher (2020) explica que a função da jurisdição é dar significado aos valores públicos, não se restringindo à solução de controvérsias. Assim, se, no litígio individual, a instrução se fixa na ocorrência do ilícito, nos processos estruturais o foco probatório volta-se para as composições da vida social e ao papel que as grandes organizações desempenham.

Tendo em vista que as questões debatidas no âmbito dos processos estruturais envolvem diversos grupos que não se apresentam formalmente no polo ativo ou passivo da demanda, é de extrema relevância que estejam representados no processo, que deverá admitir a intervenção dos diversos segmentos afetados (DAHER, 2020).

O processo estrutural deverá ser conduzido de maneira consensual, democrática, buscando a autocomposição, com a participação de todos os grupos e segmentos que possam ser afetados pela decisão de mérito (ARENHARDT, 2013) – o que inclui, com ênfase, integrantes das esferas política e administrativa responsáveis pela reforma estrutural e implementação dos direitos. Ressalta-se que o método autocompositivo, além de resguardar a competência constitucional do Poder Executivo para elaboração de políticas públicas, favorece o cumprimento da decisão de mérito, dentro do planejamento da administração e de seus limites orçamentários.

Leciona Broocke (2021) que os litígios estruturais se caracterizam pela identificação de violações sistemáticas a direitos fundamentais, no contexto de práticas e dinâmicas institucionalizadas, que impedem a concretização das promessas constitucionais. Aderindo a tal premissa, entendemos que, em um conflito possessório que envolva a discussão do direito à moradia de um grupo de pessoas (especialmente nas situações em que não se identifica o descumprimento da função social da propriedade ou em ocupações ocorridas em áreas de risco ou protegidas ambientalmente), cabe ao Juiz indagar sobre a existência de políticas públicas voltadas para a moradia adequada – e sobre a inclusão das pessoas

envolvidas no conflito, no âmbito de tal política. Nesse sentido, o próprio Código de Processo Civil prevê a intimação dos órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio para que se manifestem sobre seu interesse no processo e sobre a possibilidade de solução para o conflito (art. 565, § 4º, CPC). Identificada a ausência de políticas efetivas ou vícios na sua implementação, a condução do processo poderá se dar por meio da provocação dos gestores, no sentido de que elaborem programas de habitação no âmbito do planejamento urbanístico, e soluções de moradia para o grupo de pessoas. A omissão ou negativa dos representantes da administração no sentido de acolher às necessidades de tal população poderá ensejar sua responsabilização civil e administrativa.

Importante destacar a necessidade de que tais processos sejam conduzidos de maneira dialógica, evidenciando-se perante a autoridade administrativa a necessidade de apresentar, no âmbito de suas competências, a ação planejada para atender aos direitos sociais.

No caso das ações possessórias contra uma coletividade, a própria lei processual impõe a necessidade de audiência de mediação de conflitos, se a posse já existe há mais de ano e dia. Contudo, mesmo fora de tal situação, cabe a realização da audiência, considerando que os métodos de solução consensual de conflitos devem ser estimulados durante todo o curso do processo (art. 3º, § 3º, CPC). Importante a realização de audiências públicas, com a participação de toda a comunidade envolvida, que podem ocorrer dentro da própria ocupação. Ainda, a atuação de especialistas que possam contribuir no dimensionamento adequado do problema, e na construção de alternativas à solução da controvérsia, é essencial para evitar uma decisão açodada e em desacordo com os propósitos constitucionais. Tal se mostra imprescindível especialmente nas ações possessórias que envolvam imóveis com restrições ambientais ou em áreas de risco.

Importante observar que o processo estrutural pressupõe a reformulação de elementos do processo civil clássico, como a "*adstrição* da decisão ao pedido, a limitação do debate aos contornos da causa de pedir, a dimensão da prova, a amplitude do direito ao recurso e os limites da coisa julgada" (ARENHARDT, 2013). Assim, perfeitamente cabível a avaliação das condições econômicas e sociais das partes, a existência de políticas de moradia adequadas para tal população e a busca de soluções que evitem uma violação ainda maior aos seus direitos fundamentais.

## 10. CONCLUSÃO

O direito à moradia passou a ser previsto no art. 6º da Constituição Federal expressamente como direito social fundamental, a partir da Emenda Constitucional nº 16/2000. Antes disso, porém, já se encontrava estampado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU), em 1948, no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, promulgado no Brasil no ano de 1992, e nos documentos produzidos pelas duas Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, que adotaram a Agenda Habitat I e II, propondo o fim particular de promover a moradia adequada para todos e assentamentos humanos sustentáveis. Também já era proclamado como direito fundamental material, por ser pressuposto para o exercício da dignidade humana. A garantia de uma moradia adequada é essencial para o acesso a outros direitos fundamentais, como direito à saúde, educação, liberdade, segurança, etc.

Em se tratando de direito social com forte cunho prestacional, destaca-se sua dimensão objetiva, como um plexo de deveres jurídicos impostos ao Estado, com diversas obrigações de proteção e promoção – seja nas políticas urbanas, seja nas ambientais, seja por meio de ações diretas de promoção ao direito à moradia adequada a todos que necessitem de um mínimo vital.

Na sua dimensão prestacional, eventual interferência judicial no sentido de impor seu cumprimento ao poder público em um processo individual deve ser cautelosa, sob pena de representar usurpação da competência administrativa, ao definir e elaborar políticas públicas que imponham a destinação de recursos orçamentários sem prévio planejamento e com ofensa a critérios isonômicos, especialmente nas situações de conflitos individuais.

Ocorre que, conforme reconhecido pelo próprio STF na ADPF 828, é evidente a inexistência atual de políticas destinadas a atender a população em situação de hipervulnerabilidade, o que se comprova mediante o aumento do déficit habitacional demonstrado em pesquisa apresentada pela Fundação João Pinheiro, abrangendo o período de 2016 a 2019. A redução drástica dos investimentos públicos em programas habitacionais para a população de baixa renda, e a forte crise econômica, que elevou o índice de desemprego para 14,7% da população no primeiro trimestre de 2021, são elementos que denotam situação ainda mais grave de déficit de moradias no Brasil. Tal cenário configura uma situação de proteção insuficiente dos direitos fundamentais, e passa a justificar a atuação positiva do Poder Judiciário junto ao Poder Executivo, para elaboração e implementação de ações e políticas públicas.

Nas ações possessórias, especialmente aquelas que envolvem grande número de pessoas, a discussão sobre direito à moradia acaba por se dar a partir de sua dimensão negativa – quando a autoridade judicial, reconhecendo o exercício da posse por meio da moradia no imóvel, nega a reintegração de posse, mantendo os ocupantes no local. Em tais casos, solucionados segundo as premissas do processo civil clássico, o objeto da lide restringe-se à análise da posse anterior e, às vezes, ao cumprimento da função social da propriedade, pelo autor da ação. Contudo, são múltiplas as ações possessórias que resultam na remoção de famílias que não possuem alternativas de espaço para exercer o direito à moradia, seja porque a autoridade judicial entendeu que o possuidor anterior exercia posse lícita sobre o imóvel, seja por se tratar de ocupações de terrenos públicos ou particulares em áreas de risco ou proteção ambiental. Então, entendemos que deve o Poder Judiciário abordar, na própria ação possessória, o aspecto prestacional do direito à habitacional, a ser cumprido pelo ente federativo em questão.

Obviamente, tal proposta seria incompatível com as premissas do processo civil clássico, especialmente nos casos em que o Município, Estado ou União não compusessem o polo passivo ou ativo da ação. Além de o processo se voltar para partes que não compõem formalmente o processo, haveria ampliação do objeto da lide, já que, à discussão sobre a posse, seria agregada discussão acerca da existência ou necessidade de implantação de programas e políticas públicas que atendessem às pessoas envolvidas no processo.

Em que pese o posicionamento de alguns autores no sentido de que tal situação se configuraria em espécie de ação coletiva passiva, entendemos não ser este o caso, já que o processo coletivo passivo somente reproduziria as limitações do processo civil clássico, além da forte probabilidade de incorrer na representação inadequada dos réus, que ficariam impossibilitados de compor a lide em nome próprio, caso fossem citados por edital.

A solução mais adequada para justificar a atuação judicial em prol de ações e políticas públicas voltadas a assegurar o direito à moradia das famílias envolvidas se dá no âmbito do processo estrutural. Para tanto, devem-se garantir a presença dos grupos e segmentos envolvidos e a análise da situação econômica e social das famílias. Ainda, a participação de estudiosos, técnicos e especialistas é essencial para o conhecimento aprofundado da situação, além de facilitar a solução consensual e menos traumática para as partes. Com a participação efetiva do Município, Estado e União, garante-se que a política ou programa a ser apresentado seja elaborado dentro do critério de isonomia e discricionariedade, sem afronta à separação dos poderes. Por outro lado, a ausência de compromisso por parte dos técnicos ou gestores públicos, na definição de ações para atender ao direito social à moradia das famílias, poderá

ensejar a responsabilização pessoal administrativa e cível, por descumprimento de seus deveres funcionais, conforme os princípios e normas da administração pública.

Por meio dessa proposta pretende-se preservar a possibilidade de o Poder Judiciário atuar na garantia do direito fundamental à moradia no âmbito das ações possessórias coletivas, inclusive em sua função prestacional, nas situações de evidente omissão por parte do Poder Executivo, sem que, contudo, haja afronta a princípios caros do Estado Democrático de Direito, como a isonomia e a separação de poderes.

---

[1] Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF828liminar.pdf. Acessado em 15/02021.

[2] Informação obtida na notícia: *Desemprego sobe para 14,7% no 1º trimestre e atinge recorde de 14,8 milhões de brasileiros.* Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/05/27/desemprego-atinge-147percent-no-1o-trimestre-diz-ibge.ghtml. Acessado em: 21/07/2021.

[3] Tal posicionamento é defendido por SARLET (2009-2010), que ressalva a controvérsia acerca de tal entendimento, que inclusive não é adotado pelo STF (SARLET, Ingo Wolfgang. op. cit. p. 13).

[4] Oportuno retomar o conceito da dimensão positiva do direito fundamental, que de cunho prestacional, "atribui ao Estado a obrigação de legislar e de executar projetos que viabilizem o acesso aos direitos fundamentais. Assim, é possibilitada a satisfação do mínimo existencial – o que, em alguma medida, explica também sua eficácia vertical". (VIOLIN e SPINICCI, 2018, p. 93-117).

[5] Frise-se que o citado individualismo do direito material está umbilicalmente ligado aos valores consagrados pelas revoluções do século XVIII. As grandes codificações findaram por erigir um projeto jurídico-político pautado pela ligação entre a propriedade privada e a liberdade do indivíduo. (RUDINIK, 2014, p. 72).

[6] "Imagine-se uma demanda de reintegração de posse, de área ocupada por movimento social. A pretensão do autor será, obviamente, a retomada imediata do imóvel; já a resistência dos réus simboliza a tentativa de manutenção da área, especialmente com o propósito de sensibilizar o Governo para os problemas sociais ligados à terra. Uma solução judicial que esteja condicionada, apenas, a acolher ou a rejeitar, no todo ou em parte, o pedido do autor, certamente gerará soluções inadequadas. Optando pelo deferimento da medida reintegratória, pode-se agravar um problema social, com a remoção de famílias inteiras, que poderão ocupar outro imóvel ou insistir em outros meios mais violentos para fazerem-se ouvir. A rejeição do pedido, por outro lado, implicará negativa ao direito de posse/propriedade, um dos pilares do direito privado moderno, com consequências também nefastas, a par de gerar reações certamente graves no âmbito dos conflitos agrários". (ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões Estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro. **Revista de Processo.** Vol. 225/2013, nov. 2013 DTR\2013\10261. p. 389-410).

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões Estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro. **Revista de Processo**. vol. 225/2013, p. 389-410, nov. 2013 DTR\2013\10261.

_____. **Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão**. GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: Juspodium, 2017. p. 475-492.

_____; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Civil Coletivo.** São Paulo:Thomson Reuters Brasil. Página RB-12.1. Disponível em: https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/174115837/v3/page/RB-12.1. Acessado em: 19/07/2021.

BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle jurisdicional de políticas públicas**. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2013.

BROOCKE, Bianca M. Schneider van der. **Litígios estruturais, estado de coisas inconstitutcional e gestão democrática do processo: um papel transformador para o controle judicial de políticas públicas.** Londrina: Tooth, 2021.

BUENO, Caio Cesar; FACHIN, Melina Gurardi. Decisões Estruturantes na Jurisdição Constitucional Brasileira: Critérios Processuais da Tutela Jurisdicional de Direitos Prestacionais. **Revista de Estudos Institucionais**, v. 4, p. 211-246, 2018.

CAMBI, Eduardo et al. **Curso de Processo Civil Completo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 6 Mb ; ePUB. 2019. 2ª ed. Disponível em: https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/128147379/v2/page/RB-48.3. Acesso em 28/07/2021.

CARVALHO, Claudio Oliveira de; BRITO, Filipe Lima. Mobilidade urbana: conflitos e contradições do direito à cidade. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental,** Curitiba, v. 7, n. 2, p. 103-132, jan./jun. 2016. doi: 10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.07.002.AO06

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo. 20 anos de Constituição: uma análise sobre o dever de planejar e executar políticas públicas para cidades sustentáveis. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional.** , Belo Horizonte, ano 8, n. 34, p. 33-58, out./dez. 2008.

CORVALÁN, Juan Gustavo; BELLOCHIO, Lucía. O estado atual da jurisprudência argentina sobre o direito à moradia. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 57, p. 71-83, jul./set. 2014

COSTA, Suzana Henriques da; FRANCISCO, João Eberhardt. Uma hipótese de defendant class action no CPC (LGL\2015\1656)? O papel do Ministério Público na efetivação do contraditório nas demandas possessórias propostas em face de pessoas desconhecidas. **Revista de Processo**, v. 250, 2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Rpro_n.250.15.PDF. Acessado em: 15/07/2021.

DAHER, Lena Luciana Nunes. **Ministério Público Resolutivo e o Tratamento Adequado dos Litígios Estruturais.** São Paulo: D`Placido, 2020.

DIAS, Daniella Maria dos Santos; NEPOMUCENO, Chaira Lacerda; COSTA, Carlos Henrique. As decisões Estruturais e o Procedimento das Ações Possessórias: um estudo de caso do Residencial "Cristo Vive"**. Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 4. ISSN 2317-7721. pp. 135-173. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/41978. Acessado em 27/09/2020. https://doi.org/10.12957/rdc.2019.41978

DIDIER Jr, Fredie; ZANETI Jr, Hermes. **Curso de Processo Civil: processo coletivo.** Salvador: Juspodium, 2018. 12ª ed.

DUQUE, Marcelo Schenk. **Curso de Direitos Fundamentais:** teoria e prática. São Paulo: RT, 2014

FERREIRA, G. G., CALMON, P., FERNANDES, A. S. A., & Araújo, S. M. V. G. (2019). Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 11, e20180012. https://doi.org/10.1590/2175- 3369.011.001.AO04

FISS, Owen. The Forms of Justice. **Harvard Law Review**. Vol. 3, 1979.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional no Brasil – 2016-2019.** Belo Horizonte: FJP, 2021. 169 p.: il Disponível em: http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acessado em: 21/07/2021.

HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil),** v. 14, n. 14.1, Curitiba, UniBrasil, p. 618-688, ago./dez. 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná.

KOZICKI, Katya; GIAMBERARDINO, P. R. . **Regularização Fundiária Urbana: entre a ideologia proprietária e as alternativas para a efetividade do direito à moradia.** In: Katya Kozicki; Fabiane Bessa; Tomás Antonio Moreira; Gabriel Gino Almeida. (Org.). Espaços e suas ocupações: debates sobre a moradia e a propriedade no Brasil contemporâneo. 1a.ed.Campinas: Russel Editores, 2010, v. 1, p. 24-50.

LIMA, Mateus Fernandes Vilela. Direito à Moradia e as Políticas Públicas Habitacionais Brasileiras da Segunda Década do Século XXI. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 36, e48406, 2020 | **DOI:** 10.12957/geouerj.2020.48406.

MANEIRO, Renata de Marins Jaber; PULCINELLI, Eliana. Litígio estratégico, vinculação de precedentes e abertura ao diálogo constitucional na construção do provimento jurisdictional. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 2, p. 193-219, maio/ago. 2017. DOI: 10.5380/rinc.v4i2.50125.

MASTRODI, Josué; ROSMANINHO, Mariane Dantas. O Direito Fundamental à Moradia e a existência efetiva da Reserva do Possível. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, jul./dez., 2013, p. 113-134.

NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **Os direitos sociais como limites materiais à revisão constitucional.** Salvador: Editora Juspodivm, 2009.

NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição.** Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais:** teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

PEREIRA, Ana Lúcia Pretto. **A reserva do possível na jurisdição constitucional brasileira**: entre o constitucionalismo e democracia. 277 fls. Dissertação (Mestrado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2009.

PONTES, Daniele Regina.; FARIA, José Ricardo Vargas de. Regularização Fundiária: análises. **Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental**, v. 2, p. 189-202, 2012.Disponível em: https://periodicos.unifap.br/index.php/planeta/article/view/418. Acessado em 26 set. 2020.

REIS, Rhuan Filipe Montenegro dos; GUEDES, Jefferson Carús. Tutela difusa das cidades: do caráter metaindividual ao processo coletivo na ordem urbanística. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental,** Curitiba, v. 11, n. 3, p. 165-192, set./dez. 2020. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v11i3.27174

RUDINIKI NETO, Rogério. **Introdução ao Processo Coletivo Passivo: a experiência do direito norte-americano e a ações coletivas passivas no atual estágio do microssistema de processo coletivo no Brasil**. Universitas/Jus, p. 71-89, 2014. DOI: 10.5102/unijus.v25i2.2496

_____. **Processo Coletivo Passivo: uma proposta de sistematização e operacionalização.** São Paulo: Almedina, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado.** Salvador, nº 20. dezembro/janeiro/fevereiro-2009-2010. Disponível em: http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=413. Acesso em 28/07/2021.

_____; ZOCKUN, Carolina Zancaner. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 3, n. 2, p. 115-141, maio/ago. 2016. DOI: http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v3i2.46594.

SGARBOSSA, Luís Fernando. **Crítica à teoria dos custos dos direitos.** Vol. 1: Reserva do possível. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças.** In Revista de Processo | vol. 284/2018 | p. 333 - 369 | Out / 2018.

_____. Ações Coletivas Passivas: Por que elas não deveriam nem existir? **Revista de Processo** . Vol. 278/2018. p. 297-335 | Abr / 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/37552504/Edilson_Vitorelli_ACOES_COLETIVAS_PASSIVAS_POR_QUE_ELAS_NAO_EXISTEM_NEM_deveriam_existir. Acessado em 15/07/2021.

ZUFELATO, Camilo. A**ção coletiva passiva no direito brasileiro: necessidade de regulamentação legal.** In: GOZZOLI, Maria Clara et al. (org.). Em defesa de um novo sistema de processos coletivos: estudos em homenagem a Ada Pellegrini Grinover. São Paulo: Saraiva, 2010.

Sobre as autoras:

Claudia Maria Barbosa
É doutora em direito e professora titular de direito constitucional da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, onde leciona e dirigiu os cursos de graduação, mestrado e doutorado. É Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq. Desenvolveu em 2019 um estudo de pós-doutoramento na Universidade de Coimbra, PT, e previamente já havia conduzido uma investigação em pós-doutorado na York University, Toronto, CA. Fez graduação, mestrado e doutorado em Direito na Universidade Federal de Santa Catarina, com pesquisa em sistemas jurídicos comparados desenvolvida na Universidade de Montreal, CA. Suas linhas prioritárias de pesquisa são: política judiciária, administração da justiça e governança judicial; constitucionalismos e democracia; organizações da sociedade civil, direito do terceiro setor e economia social. É líder do grupo de pesquisa ?Justiça, Democracia e Direitos Humanos? e tem especial interesse em pesquisas interdisciplinares, estudos empíricos e análises comparadas. É membro da Associação Brasileira de Juristas pela Democracia - ABJD; do Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos - ILSA, CO; e da Law and Society Association- LSA, EUA, cujo Trustee Committee integrou no triênio 2016-2018; e da International Association for Philosophy of Law and Social Philosophy (Internationale Vereinigung für Rechts- und Sozialphilosophie) - IVR. É parecerista de inúmeras revistas em sua área de investigação. Advogada, consultora e assessora técnica em suas áreas de expertise.
Pontfícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, Curitiba, PR, Brasil
Lattes: http://lattes.cnpq.br/0016091493799961 ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7055-9403
E-mail: claudia.barbosa@pucpr.br

Mariana Dias Mariano
Graduada em Direito pela UNESP/SP, mestranda em Direito Socioambiental e Sustentabilidade pela PUCPR; Promotora de Justiça no Estado do Paraná, com atribuição nas áreas de meio ambiente e urbanismo.
Pontfícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, Curitiba, PR, Brasil
Lattes: http://lattes.cnpq.br/1393170738568333 ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9902-5571
E-mail: amaridias@yahoo.com.br

As autoras contribuíram igualmente para a redação do artigo.