**FACULDADE AUTÔNOMA DE DIREITO – FADISP**
**ESCOLA JUDICIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS – EJUG**
**MESTRADO ACADÊMICO INTERINSTITUCIONAL – MINTER**
**FUNÇÃO SOCIAL DO DIREITO**

**Iara Márcia Franzoni de Lima Costa**

# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, COMISSÃO DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS E DECISÕES JUDICIAIS: UM ESTUDO DE CASO NO ESTADO DE GOIÁS

Goiânia - GO
2026

**Iara Márcia Franzoni de Lima Costa**

# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, COMISSÃO DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS E DECISÕES JUDICIAIS: UM ESTUDO DE CASO NO ESTADO DE GOIÁS

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Mestrado Interinstitucional (PCI-Minter), realizado pela Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo (FADISP) em parceria com a Escola Judicial do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (EJUG), na área de concentração Função Social do Direito.

Orientador: Prof. Dr. Lauro Ishikawa
Coorientador: Dr. Hamilton Gomes Carneiro

Goiânia - GO
2026

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C837r Costa, Iara Márcia Franzoni de Lima.
Regularização fundiária, comissão de soluções fundiárias e decisões judiciais: um estudo de caso no Estado de Goiás. / Iara Márcia Franzoni de Lima Costa – Goiânia, 2026.
108 fls; 30cm.

Dissertação (Mestrado) – Faculdade Autônoma de Direito – FADISP – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu – Mestrado Acadêmico Interinstitucional – MINTER – Função Social do Direito – São Paulo, 2026.
Orientador: Prof. Dr. Lauro Ishikawa.
Coorientador: Prof. Dr. Hamilton Gomes Carneiro.

1. Regularização fundiária urbana. 2. Comissão de Soluções Fundiárias. 3. Processo estrutural. 4. Direito à moradia. 5. Conflitos possessórios coletivos. I. Costa, Iara Márcia Franzoni de Lima. II. Faculdade Autônoma de Direito. III. Título.

CDU 347.91/.95:349.44

Bibliotecário responsável: Adenilto Lopes do Prado Junior – CRB-8/11438

**Iara Márcia Franzoni de Lima Costa**

# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, COMISSÃO DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS E DECISÕES JUDICIAIS: UM ESTUDO DE CASO NO ESTADO DE GOIÁS

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Mestrado Interinstitucional (PCI-Minter), realizado pela Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo (FADISP) em parceria com a Escola Judicial do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (EJUG), na área de concentração Função Social do Direito.

**BANCA EXAMINADORA:**

_____

Professor Dr. Lauro Ishikawa (Orientador)
Faculdade Autônoma de Direito – FADISP

_____

Professor Dr. Hamilton Gomes Carneiro (Coorientador)
Tribunal de Justiça do Estado de Goiás – TJGO

_____

Professor Dr. André Pereira Reinert Tokarski
Centro Universitário Alves Faria – UNIALFA

_____

Professora Dra. Elka Cândida de Oliveira Machado
Escola Judicial do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás – EJUG

Este trabalho é dedicado aos meus pais, que sempre me incentivaram ao estudo e ao aperfeiçoamento. Ao meu esposo Dulcélio e aos meus filhos, Pedro Victor, João Pedro e Ana Clara, que entenderam a ausência necessária em busca de um sonho agora conquistado.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, Desembargador Leandro Crispim, e à Escola Judicial do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, por seu Diretor, Desembargador Jeronymo Pedro Villas Boas, que me propiciaram a oportunidade de participar da 1ª Turma de Mestrado em Função Social do Direito - Minter Fadisp/Ejug.

Meus agradecimentos a cada um dos professores da Faculdade Autônoma de Direito, que se deslocaram até esta capital para compartilhar seus conhecimentos, incentivar a pesquisa, estender o olhar para o humano e o social, e que fizeram de nossos finais de semana de aula, juntamente com os queridos colegas e amigos de turma, momentos especiais de aprendizado e de crescimento.

Em especial, externo minha gratidão ao meu orientador, Professor Dr. Lauro Ishikawa, que aceitou o desafio ao apagar das luzes, trazendo grandes contribuições e instruções preciosas para a elaboração do trabalho, e às Professoras Dras. Waleska Miguel Batista e Elka Cândida de Oliveira Machado, pelas observações valiosas. Também não poderia deixar de agradecer ao meu colega de magistratura e coorientador, Dr. Hamilton Gomes Carneiro, por estar sempre à disposição para compartilhar conhecimento, dando concretude a esta dissertação.

Agradeço nesta oportunidade aos servidores da Ejug e a todos os colaboradores, que sempre estiveram dispostos a auxiliar, desde a arrumação da sala, ao cafezinho, e apoio técnico para as aulas e atividades outras necessárias para que concluísse todas as etapas da formação.

## RESUMO

A questão fundiária no Brasil delineia-se como um desafio complexo que reflete desigualdades estruturais históricas no acesso à terra e à moradia digna. A transição para o modelo de propriedade orientado pela função social submeteu o domínio privado ao bem comum e elevou a moradia à categoria de direito social fundamental. Diante de um panorama de alta litigiosidade possessória coletiva, que frequentemente resultava em desocupações forçadas de grave impacto humanitário, emergiu uma reconfiguração procedimental baseada na teoria do processo estrutural e no sistema multiportas, culminando na criação das Comissões de Soluções Fundiárias pela Resolução 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça e pelas diretrizes da ADPF 828 do Supremo Tribunal Federal. O problema desta pesquisa consiste em analisar o impacto da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (CSF/TJGO) na condução e nos provimentos judiciais de litígios possessórios complexos, identificando, simultaneamente, as barreiras institucionais que impedem a concretização da regularização fundiária urbana. O objetivo geral consiste em analisar a atuação da referida comissão goiana e o seu impacto na mediação de conflitos possessórios coletivos sob a perspectiva do processo estrutural e do sistema multiportas de resolução de disputas. Para tanto, o trabalho emprega como método o estudo de caso empírico de natureza fático-procedimental sobre o conflito possessório no Parque Santa Rita, em Goiânia, traçando um contraponto com a desocupação do Parque Oeste Industrial ocorrida em 2005. O estudo demonstra que a intervenção da comissão altera substancialmente o paradigma decisório tradicional, humanizando o rito possessório ao substituir a celeridade expulsiva por um diagnóstico social prévio fundamentado em visitas técnicas e na escuta ativa das famílias vulneráveis. Conclui-se que o modelo estruturante das comissões fundiárias evita violações de direitos, mas a efetividade plena da regularização fundiária urbana depende da articulação interinstitucional coordenada e do comprometimento para com a transformação de vazios urbanos especulativos em habitação digna.



**Palavras-chave:** regularização fundiária urbana; Comissão de Soluções Fundiárias; processo estrutural; direito à moradia; conflitos possessórios coletivos.

## ABSTRACT

The land question in Brazil presents itself as a complex challenge that reflects historical structural inequalities in access to land and decent housing. The transition toward a property model oriented by its social function subjected private ownership to the common good and elevated housing to the status of a fundamental social right. In the face of a landscape characterized by high collective possessory litigation, which frequently resulted in forced evictions with severe humanitarian impacts, a procedural reconfiguration emerged based on structural litigation theory and the multi-door courthouse system, culminating in the creation of the Land Solution Commissions through Resolution 510/2023 of the National Justice Council and the guidelines of ADPF 828 of the Federal Supreme Court. The central problem of this research is to analyze the impact of the Land Solution Commission of the Court of Justice of the State of Goiás (CSF/TJGO) on the management and judicial rulings of complex possessory disputes, while simultaneously identifying the institutional barriers that impede the implementation of urban land regularization. The general objective is to analyze the performance of the aforementioned commission from Goiás and its impact on the mediation of collective possessory conflicts from the perspective of structural litigation and the multi-door dispute resolution system. To this end, the study employs as its methodology an empirical case study of a factual-procedural nature regarding the possessory conflict in Parque Santa Rita, in Goiânia, drawing a contrast with the eviction of Parque Oeste Industrial that occurred in 2005. The study demonstrates that the commission's intervention substantially alters the traditional decision-making paradigm, humanizing possessory proceedings by replacing expulsive speed with a prior social assessment grounded in technical site visits and the active listening of vulnerable families. It concludes that the structuring model of land commissions prevents rights violations, but the full effectiveness of urban land regularization depends on coordinated inter-institutional collaboration and a commitment toward transforming speculative urban voids into decent housing.



**Keywords:** urban land regularization; land solutions commission; structural process; Land Solutions Commission; right to housing; collective possessory conflicts.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**ADC** — Ação Declaratória de Constitucionalidade
**ADI** — Ação Direta de Inconstitucionalidade
**ADO** — Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
**ADPF** — Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
**AGEHAB** — Agência Goiana de Habitação
**AGM** — Associação Goiana dos Municípios
**ANOREG-BR** — Associação dos Notários e Registradores do Brasil
**CC** — Código Civil
**CC/02** — Código Civil de 2002
**CCF** — Comissão de Conflitos Fundiários
**CDES** — Centro de Direitos Econômicos e Sociais
**CEDH/PB** — Conselho Estadual dos Direitos Humanos da Paraíba
**CEJUSC Fundiário** — Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania Fundiário
**CF/67** — Constituição Federal de 1967
**CF/88** — Constituição Federal de 1988
**CNJ** — Conselho Nacional de Justiça
**CPC/15** — Código de Processo Civil de 2015
**CRF** — Certidão de Regularização Fundiária
**CSF** — Comissão de Soluções Fundiárias
**DPE-GO** — Defensoria Pública do Estado de Goiás
**EC** — Emenda Constitucional
**FGM** — Federação Goiana dos Municípios
**IPEA** — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
**IPTU** — Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
**MPGO** — Ministério Público do Estado de Goiás
**MTST** — Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
**NAJUP/FND/UFRJ** — Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Luiza Mahim/ Faculdade Nacional de Direito / Universidade Federal do Rio de Janeiro
**NUPEMEC** — Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos e Cidadania
**NUPIA** — Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição
**OAB-GO** — Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Goiás
**ODS** — Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
**ONU** — Organização das Nações Unidas
**PMCMV** — Programa Minha Casa, Minha Vida
**PROAD** — Processo Administrativo
**PSOL** — Partido Socialismo e Liberdade
**PT** — Partido dos Trabalhadores
**RENAP** — Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares
**REsp** — Recurso Especial
**REURB** — Regularização Fundiária Urbana
**REURB-E** — Regularização Fundiária de Interesse Específico
**REURB-S** — Regularização Fundiária de Interesse Social
**SEPLANH** — Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação
**SERFUN** — Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária
**STF** — Supremo Tribunal Federal
**STJ** — Superior Tribunal de Justiça
**TJGO** — Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

**TJPR** — Tribunal de Justiça do Estado do Paraná
**TTC** — Termo Territorial Coletivo
**ZEIS** — Zonas Especiais de Interesse Social

**SUMÁRIO**

**1 INTRODUÇÃO ..... 10**

**2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O DIREITO À MORADIA ..... 15**

**2.1 Aspectos constitucionais: a tensão entre o direito de propriedade e a moradia digna ..... 15**

**2.2 A função social da propriedade urbana e a ilegalidade das ocupações ..... 29**

**3 POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PROTEÇÃO FAMILIAR ..... 41**

**3.1 Marcos legais da Regularização Fundiária Urbana no Brasil ..... 41**

**3.2 A regularização como instrumento de segurança jurídica e proteção ao núcleo familiar ..... 51**

**4 AS COMISSÕES DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS E O PROCESSO ESTRUTURAL ..... 59**

**4.1 Do litígio à mediação: a ADPF 828 e a Resolução 510/2023 do CNJ ..... 59**

**4.2 O papel da Comissão de Soluções Fundiárias no âmbito do TJGO ..... 69**

**5 ESTUDO DE CASO: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA CSF/TJGO NA PERSPECTIVA DO ADEQUADO TRATAMENTO DE DESOCUPAÇÕES ..... 81**

**5.1 Contextualização fática e o conflito possessório no caso concreto ..... 81**

**5.2 A intervenção da Comissão e os impactos na efetivação da moradia e pacificação social ..... 88**

**6 CONCLUSÃO ..... 97**

**REFERÊNCIAS ..... 100**

# 1 INTRODUÇÃO

A questão fundiária no Brasil delineia-se como um dos desafios mais persistentes e complexos para a consolidação do Estado Democrático de Direito, refletindo desigualdades estruturais históricas no acesso à terra e à moradia digna. Historicamente, a transição de um modelo de propriedade de viés marcadamente individualista e patrimonialista para uma concepção orientada pela função social exigiu profundas mutações no ordenamento jurídico pátrio (Calmon, 2002).

Esse processo de funcionalização, que subordina o direito de propriedade ao bem comum e à dignidade da pessoa humana, consolidou-se a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e de posteriores reformas institucionais (Silva, 2012). Nesse panorama, a moradia, introduzida no ordenamento constitucional como direito social (artigo 6º, CF/88), deixou de ser compreendida sob uma ótica estritamente mercantilista para alcançar a categoria de direito social fundamental, operando como um porto seguro indispensável para o desenvolvimento existencial do núcleo familiar e para o pleno exercício da cidadania (Sarlet, 2010).

A distância persistente entre as previsões normativas abstratas e a realidade concreta das metrópoles brasileiras expõe uma crise habitacional crônica, caracterizada pela proliferação de assentamentos informais e ocupações irregulares. Diante disso, o fenômeno da segregação socioespacial e da periferização evidencia as falhas estruturais no planejamento urbano e na implementação de políticas públicas habitacionais eficientes (Paviani, 1994).

A retenção especulativa de terrenos ociosos em áreas dotadas de infraestrutura básica empurra as populações de baixa renda para as margens do espaço urbano formal, gerando uma zona de alta litigiosidade possessória (Santos, 2006). Nesse cenário, o Estado de Goiás, marcado por uma dinâmica urbana acelerada e desigualdades territoriais acentuadas, desponta como um local propício para o estudo das tensões entre a posse exercida com ânimo de moradia e o domínio resguardado pelo registro imobiliário formal.

Tradicionalmente, o Poder Judiciário enfrentava esses litígios multilaterais por meio de uma lógica puramente adversarial e binária, que se mostrava manifestamente insuficiente para pacificar os conflitos coletivos e frequentemente resultava em desocupações forçadas de grave impacto humanitário (Valle Júnior; Paqueletto, 2014).

Essa insuficiência procedimental impulsionou uma reconfiguração institucional recente no âmbito do direito processual civil brasileiro, orientada pela teoria do processo estrutural e

pelo sistema multiportas de resolução de disputas, culminando na criação de comissões especializadas de mediação fundiária (Didier Junior; Fernandez, 2024).

A presente pesquisa delimita-se, portanto, à análise da atuação dessas novas instâncias jurisdicionais dialógicas, com foco específico na experiência do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. O recorte investigativo centraliza-se na transição metodológica operada a partir das diretrizes fixadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828 e na subsequente institucionalização estável promovida pela Resolução 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que determinou a criação permanente das Comissões de Soluções Fundiárias.

Para a devida contextualização e fundamentação desta pesquisa, faz-se indispensável delinear o estado da arte concernente às Comissões de Soluções Fundiárias e à aplicação do processo estrutural nos litígios coletivos de posse. Revela-se, de plano, que a produção científica dedicada a esse fenômeno institucional, especialmente sob o recorte do Poder Judiciário do Estado de Goiás, encontra-se em estágio inicial de maturação acadêmica. A escassez de literatura especializada reflete o ineditismo do tema, cuja regulamentação nacional e local é recente, o que faz com que as poucas investigações existentes compartilhem de um núcleo comum de preocupações, mas divirjam substancialmente em suas abordagens e profundidade crítica.

No campo das semelhanças, a literatura disponível converge de forma a reconhecer que a implementação das Comissões de Soluções Fundiárias representa uma virada paradigmática essencial na jurisdição brasileira. Os estudos existentes guardam harmonia ao superar o antigo modelo de prestação jurisdicional puramente adversarial, binário e focado em ordens de despejo automáticas, que historicamente resultavam em remoções e crises humanitárias. Há consenso de que, sob o influxo da ADPF 828 do STF e da Resolução 510/2023 do CNJ, inaugurou-se uma nova metodologia de tratamento dos conflitos coletivos baseada no sistema multiportas e no direito processual civil estrutural. Todos os autores mapeados destacam o valor humanizador de etapas procedimentais obrigatórias, tais como a realização de visitas técnicas operacionais e a condução de audiências de mediação coletiva com múltiplos atores, como instrumentos capazes de resguardar a dignidade humana e a função social da propriedade.

Em relação às divergências metodológicas e os recortes temáticos, uma parcela considerável da literatura disponível inclina-se majoritariamente para a vertente dos conflitos agrários e rurais. É o caso da vertente doutrinária defendida por Ana Maria de Carvalho e Adegmar José Ferreira, que adota uma perspectiva predominantemente teórica e filosófica ao

utilizar o pensamento de Karl Polanyi e Paolo Grossi para criticar a mercantilização da terra e a exclusão social no campo (Carvalho; Ferreira, 2025).

Na mesma linha rural, mas sob um viés de avaliação empírica, Anderson Máximo de Holanda debruça-se sobre os limites de atuação da CSF/TJGO no caso concreto do Assentamento Dom Tomás Balduíno, em Formosa, adotando uma postura cética quanto à suficiência das medidas judiciais diante da gravidade crônica da violência camponesa (Holanda, 2025).

Por outro lado, quando a escassa literatura caminha para o espaço urbano, observa-se um tom consideravelmente mais otimista, como no estudo descritivo de Thais Nascimento de Pina, Milena d'Ayala Valva e Marcelo de Mello, que relata uma experiência de mediação consensual e pacífica na ocupação urbana Bom Jesus, no município de Itaberaí (Pina; Valva; Mello, 2025).

É justamente nesse cenário que a presente dissertação se insere, ao oferecer contribuições originais que preenchem lacunas não abordadas pelas demais pesquisas. Enquanto os trabalhos existentes transitam entre a abstração filosófica do conflito agrário e o otimismo de um acordo pontual, esta investigação avança substancialmente ao conectar a teoria multiportas com a realidade social e procedimental. Inova-se ao demonstrar que, no ambiente urbano, a pacificação temporária promovida pelo Judiciário esbarra na discricionariedade dos entes envolvidos.

Cientificamente, a pesquisa apresenta um exame empírico e procedimental detalhado sobre a aplicação prática da Resolução 510/2023 do CNJ em um cenário estadual específico, avançando além das discussões puramente abstratas sobre o processo civil estrutural (Guterres; Silva, 2025). Socialmente, o estudo contribui para a compreensão de novos mecanismos de proteção a grupos vulneráveis, em especial famílias chefiadas por mulheres, que sofrem os impactos mais severos da informalidade e da violência decorrente de despejos forçados (Santoro, 2008). Sob o aspecto prático, a investigação fornece subsídios técnicos para o aperfeiçoamento da cooperação interinstitucional entre o Poder Judiciário, a Defensoria Pública, o Ministério Público e as agências de habitação, demonstrando como a justiça multiportas pode evitar crises humanitárias e promover a paz social.

Diante da complexidade que envolve os interesses policêntricos de proprietários, ocupantes vulneráveis e entes públicos em conflitos coletivos pela posse da terra urbana, formula-se o seguinte problema: de que maneira a Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás influencia a condução e as decisões judiciais em litígios

possessórios coletivos de alta complexidade, e quais são os limites institucionais e políticos encontrados para a efetiva concretização da regularização fundiária urbana?

Para responder de forma sistemática à programação delimitada, estabelece-se como objetivo geral deste estudo analisar a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e o seu impacto na mediação e na busca por soluções consensuais em conflitos possessórios coletivos complexos, sob o prisma do processo estrutural e do direito fundamental à moradia digna.

Como objetivos específicos, propõe-se, inicialmente, compreender a evolução histórica e o paradigma constitucional da função social da propriedade e do direito à moradia no ordenamento brasileiro. Na sequência, pretende-se examinar os marcos legais da Regularização Fundiária Urbana, REURB, instituídos pela Lei n° 13.465 de 2017, avaliando sua eficácia como instrumento de segurança jurídica e proteção existencial ao núcleo familiar. Ademais, busca-se avaliar a transição dogmática do litígio clássico para a mediação dialogal inaugurada pela ADPF 828 e regulamentada pela Resolução 510/2023 do CNJ. Por fim, objetiva-se investigar empiricamente o desenho institucional, a metodologia operacional e os indicadores estatísticos da referida comissão goiana, consolidando a pesquisa por meio de um estudo de caso fático-procedimental voltado ao conflito possessório coletivo na área do Parque Santa Rita, em Goiânia.

Como resposta provisória e pressuposto central da investigação, sustenta-se a hipótese de que a intervenção da Comissão de Soluções Fundiárias altera substancialmente o paradigma decisório tradicional, humanizando o rito possessório e substituindo a celeridade meramente expulsiva por um diagnóstico social prévio fundamentado em visitas técnicas e na cooperação interinstitucional. Essa atuação coordenada possibilita o sobrestamento temporário de medidas drásticas de força e abre canais autocompositivos voltados à inclusão socioespacial e à estabilização existencial das famílias, exigindo cooperação e medidas  político-administrativa e orçamentárias na execução de projetos de regularização fundiária indispensáveis para concretizar o direito à moradia.

A justificativa para a realização deste trabalho repousa na indiscutível relevância científica, social e prática do tema, considerando que dados de institutos notariais e pesquisas econômicas nacionais demonstram que cerca de metade dos imóveis no território brasileiro carece de documentação regular, o que agrava a desigualdade de renda e perpetua a pobreza crônica (Anoreg-BR, 2025).

Para o desenvolvimento adequado dos argumentos e a consecução dos objetivos propostos, a dissertação encontra-se estruturada, além desta introdução e da conclusão, em quatro seções centrais interligadas. A primeira seção dedica-se ao exame teórico da função social da propriedade e do direito à moradia, analisando seus aspectos constitucionais e a complexa tensão com as ocupações urbanas irregulares. A segunda seção investiga as políticas de regularização fundiária no Brasil, detalhando os procedimentos e as modalidades da REURB e sua relevância para a segurança jurídica e a proteção familiar. A terceira seção debruça-se sobre a teoria do processo estrutural e o funcionamento das Comissões de Soluções Fundiárias, destacando o impacto normativo da ADPF 828, da Resolução 510/2023 do CNJ e o desenho operacional específico da comissão no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.

Por fim, a quarta seção consolida a pesquisa por meio de um estudo de caso empírico sobre a atuação da comissão estadual no conflito possessório no Parque Santa Rita, inaugurado judicialmente em 2016, traçando um contraponto histórico com o trágico episódio de desocupação do Parque Oeste Industrial ocorrido em 2005, com o propósito de avaliar os avanços e os limites reais da intervenção institucional na pacificação de crises urbanas estruturais.

## 2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O DIREITO À MORADIA

A compreensão contemporânea do direito de propriedade exige a análise de sua transição histórica, que partiu de um modelo liberal e absoluto para alcançar a concepção de direito funcionalizado. A presente seção examina essa trajetória jurídica com enfoque nas sucessivas ordens constitucionais brasileiras até a promulgação da Carta Magna de 1988.

Nesse contexto, o texto demonstra que a vinculação intrínseca entre o exercício do domínio e o cumprimento de sua função social estabeleceu um novo paradigma normativo. Tal mudança dogmática condicionou a legitimidade da propriedade urbana e rural ao respeito à dignidade da pessoa humana, bem como à efetivação do direito fundamental à moradia e ao bem comum.

A partir dessa premissa teórica, a discussão avança para a complexa realidade das metrópoles brasileiras, espaço em que se materializa a tensão estrutural entre a proteção formal da posse e a urgência habitacional. A análise aborda o fenômeno das ocupações irregulares não como simples ilícitos civis, mas como reflexos diretos da segregação socioespacial, da especulação imobiliária e da inércia estatal.

Sob a ótica do direito à cidade e da função socioambiental, o estudo propõe uma releitura dos conflitos possessórios coletivos. Essa nova perspectiva afasta a primazia irrestrita do registro imobiliário em favor de uma avaliação judicial que sopese a vulnerabilidade dos ocupantes e a destinação efetiva do solo urbano.

Esta seção tem o objetivo de investigar a eficácia e as contradições dos instrumentos jurídicos voltados à mediação dessa crise. O percurso analítico antecipa os riscos da financeirização da habitação e da gentrificação, processos que ameaçam a permanência das populações de baixa renda em áreas consolidadas.

Desse modo, busca-se evidenciar que o enfrentamento da questão fundiária demanda uma hermenêutica integrada aos valores do Estado Constitucional, de forma a harmonizar a segurança jurídica patrimonial com a construção de um espaço urbano mais justo e democrático.

### 2.1 Aspectos constitucionais: a tensão entre o direito de propriedade e a moradia digna

A trajetória jurídica da propriedade revela uma profunda transformação ao migrar, no decurso do tempo, de um conceito de poder absoluto para um modelo de responsabilidade compartilhada. Originariamente, sob a égide do *dominium* no Direito Romano, a propriedade

era compreendida como um poder que conferia ao titular as prerrogativas de usar (*uti*), fruir (*frui*) e, fundamentalmente, dispor ou abusar (*abutere*) do bem de maneira discricionária.

Em decorrência desse cenário, tal caráter individualista foi reafirmado pela Revolução Francesa e consolidado no Código Napoleônico de 1804. Esse diploma visava proteger o cidadão contra as interferências arbitrárias do Estado, o que elevou o direito de propriedade ao *status* de garantia inviolável e sagrada.

O cenário começou a se transformar com o advento da Revolução Industrial no século XIX. O crescimento urbano desordenado e o surgimento de graves desigualdades sociais evidenciaram que o exercício egoístico da propriedade poderia prejudicar o bem-estar coletivo, o que exigiu uma releitura dos institutos civis clássicos.

Sob essa ótica, o jurista francês Léon Duguit formulou uma tese revolucionária na qual a propriedade não deveria ser encarada como um direito subjetivo absoluto, mas sim como uma função social. Para Duguit, o proprietário possui o dever jurídico de empregar o bem de forma que este contribua para a solidariedade e para as necessidades da comunidade.

Sobre o tema, o autor preleciona:

> Quanto à propriedade, no Direito moderno, ela não consiste mais no direito inatingível e absoluto que o homem detentor da riqueza possui sobre ela. Trata-se, antes, de um fato e de um dever, constituindo condição indispensável para a prosperidade e para a grandeza das sociedades. Em contraposição, as doutrinas coletivistas representariam um retorno à barbárie. A propriedade, portanto, não se apresenta como um direito propriamente dito, mas como uma função social. O proprietário — isto é, o detentor de uma riqueza — possui uma função social a cumprir em decorrência dessa detenção. Na medida em que desempenha adequadamente essa missão, os seus atos de proprietário permanecem protegidos. Contudo, caso deixe de cumpri-la ou a exerça de maneira inadequada — como ocorre, por exemplo, quando não cultiva a terra ou permite que a sua casa caia em ruína —, torna-se legítima a intervenção dos governantes para compeli-lo ao cumprimento de sua função social. Tal função consiste em assegurar que as riquezas por ele detidas sejam empregadas em conformidade com a finalidade que lhes é própria. (Duguit, 2023, p. 16).

No que tange às premissas de Léon Duguit e à compreensão da função social da propriedade, cumpre destacar os ensinamentos de André Ramos Tavares:

> Contudo, dentre os publicistas que trataram do tema, importa aqui ressaltar as lições de LEÓN DUGUIT. Para o autor, a propriedade deixou de ser um direito subjetivo do indivíduo, para se converter na ‘função social do detentor de capitais mobiliários e imobiliários’. Nas palavras do próprio autor: ‘A propriedade implica, para todo detentor de uma riqueza, a obrigação de empregá-la em acrescer a riqueza social, e, mercê dela, a interdependência

> social. Só ele pode cumprir certo dever social. Só ele pode aumentar a riqueza geral, fazendo valer a que ele detém. Se faz, pois, socialmente obrigado a cumprir aquele dever, a realizar a tarefa que a ele incumbe em relação aos bens que detenha, e não pode ser socialmente protegido se não a cumpre, e só na medida em que a cumpre'. (Tavares, 2025, p. 479).

Dando continuidade a essa evolução, a Constituição de Weimar (1919), na Alemanha, positivou, pela primeira vez na história, que a propriedade obriga e que seu uso deve servir, simultaneamente, ao bem comum. Sob a análise de Maria Cláudia Pinheiro:

> É que o Capítulo II, por exemplo – que tem como tema central "A vida social" – , não apenas dispõe, ao contrário do que pode parecer, sobre direitos fundamentais de índole social, possuindo, também, prescrições de natureza eminentemente liberal, consagradoras das chamadas liberdades públicas, tal como aquela referente ao direito de petição (Capítulo II, art. 126).
> Desse modo, apesar de a Constituição de Weimar possuir, como característica, a organização e sistematização de seus preceitos (ao contrário do que se verifica na Constituição Mexicana), ainda assim as diversas espécies de direitos fundamentais encontram-se dispersas no corpo do texto constitucional, devendo-se, portanto, para identificá-las, proceder a um exame de cada um dos 165 artigos da referida Carta Política.
> (...)
> Entre os direitos de segunda dimensão – que conferem o caráter social à Constituição de Weimar –, devem-se destacar as seguintes garantias: (...) função social da propriedade; desapropriação de terras, mediante indenização, para satisfação do bem comum (art. 153, § 1°); direito a uma habitação sadia (art. 155) (...). (Pinheiro, 2006, p. 116).

Depreende-se que a normativa de Weimar não se limitou a uma simples catalogação de direitos, mas manteve as liberdades clássicas e estabeleceu novos deveres prestacionais. Ao dispersar garantias de naturezas distintas ao longo de seus artigos, o constituinte germânico assegurou a coexistência entre o interesse coletivo e a autonomia privada, em uma relação de mútua influência.

Esse fenômeno de funcionalização da propriedade, que vincula o domínio ao bem comum e ao direito à habitação, solidificou a Constituição de Weimar como o modelo preeminente para o constitucionalismo social contemporâneo.

No ordenamento jurídico brasileiro, a evolução do direito de propriedade foi gradual e acompanhou as transformações políticas, econômicas e sociais do país. Inicialmente, prevaleceu uma concepção marcadamente individualista, inspirada no modelo liberal europeu do século XIX.

Com o passar do tempo, entretanto, a legislação constitucional passou a impor limites ao exercício desse direito, o que o aproximou progressivamente da ideia de função social.

A Constituição de 1824 e, posteriormente, a Constituição de 1891 garantiam a propriedade privada como direito fundamental e admitiam apenas restrições pontuais, sobretudo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública mediante indenização. Nesse contexto histórico, predominava a visão liberal clássica, segundo a qual o proprietário detinha amplos poderes sobre o bem e cabia ao Estado interferir apenas de maneira excepcional.

Essa concepção, contudo, começou a sofrer alterações relevantes ao longo do século XX. A Constituição de 1934 representou um marco importante, pois introduziu uma nova perspectiva acerca do papel da propriedade na ordem social. Embora ainda garantisse o direito, o texto constitucional passou a admitir que a lei poderia impor limitações ao seu exercício, especialmente em razão de interesses coletivos e de políticas econômicas. Esse movimento refletia o contexto histórico da época, marcado pelo fortalecimento do Estado interventor e pela influência das constituições sociais europeias.

A Constituição de 1937 manteve a garantia da propriedade privada, porém estabeleceu que o conteúdo e os limites desse direito seriam definidos pela legislação ordinária. Assim, embora não tenha desenvolvido de maneira ampla o conceito de função social, o texto abriu espaço para que o Estado regulasse mais intensamente o exercício do domínio, sobretudo em razão de interesses públicos.

Posteriormente, a Constituição de 1946 avançou de maneira mais clara na direção de uma concepção social da propriedade. O texto constitucional passou a prever expressamente que o uso da propriedade deveria ser condicionado ao bem-estar social. Ademais, admitiu-se a possibilidade de intervenção estatal voltada à promoção de uma distribuição mais justa dos bens, inclusive por meio de desapropriações fundadas em interesse social.

Tal previsão representou um importante passo no processo de funcionalização, pois deixou evidente que o exercício desse direito não poderia contrariar os interesses coletivos. Sobre o tema, destaca-se o entendimento de Eliana Calmon:

> No Brasil, a propriedade sempre foi preservada pelas constituições e o direito de propriedade, a partir da Carta Imperial de 1824, foi considerado como um dos direitos fundamentais. Contudo, foi na Constituição de 1934 que se condicionou o direito de propriedade ao cumprimento de sua função social.
> Após um espaço de dez anos, passamos pela Carta de 1937, o Estado Novo, vindo então a Constituição de 1946. Nela, pelos caminhos da redemocratização, foi restaurada a função social da propriedade, incluindo-se como princípio da ordem econômica e social a destinação do direito, mesmo os absolutos. Esta foi a tônica, no direito brasileiro, até a CF/67. (Calmon, 2002, p. 11).

Além das previsões constitucionais, algumas normas infraconstitucionais também contribuíram para a consolidação desse entendimento. Entre elas, destaca-se a Lei nº 4.132/1962, que disciplinou hipóteses de desapropriação por interesse social e se tornou um instrumento destinado a promover uma distribuição mais equitativa da propriedade. Esse diploma jurídico demonstrou que o direito de propriedade passava a ser compreendido como um instituto sujeito a finalidades sociais, não mais como prerrogativa absoluta do titular.

Outro momento relevante ocorreu com a Constituição de 1967, posteriormente alterada pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969. Nesse período, a função social da propriedade passou a ser mencionada de forma explícita como princípio da ordem econômica e social. O texto estabeleceu que a organização econômica deveria orientar-se pela realização da justiça social, de modo que consolidou, no plano constitucional brasileiro, a ideia de que o domínio privado não poderia ser exercido de forma dissociada das necessidades coletivas.

À luz da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o direito de propriedade, embora inserido no rol dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, XXII), não mais se sustenta como uma prerrogativa absoluta. A norma constitucional vincula indissociavelmente o exercício do domínio ao cumprimento de sua função social (art. 5º, XXIII).

Cabe mais uma vez citar André Ramos Tavares, a respeito da propriedade na vigente Constituição Federal:

> Em nossa Constituição de 1988 determina-se a dupla dimensão da propriedade: tanto um direito individual, como tradicionalmente foi concebida, como um direito socioeconômico e, nesta medida, delimitado pelo objetivo vinculante e imediato de ter uma funcionalidade social, quer dizer, de servir aos propósitos da coletividade e não apenas aos desígnios individualistas.
> (...)
> Há, portanto, necessidade de compatibilização entre todos esses preceitos constitucionais, o que significa dizer, em última instância, que a propriedade não mais pode ser considerada em seu caráter puramente individualista, como instituição econômica "naturalmente" inserida em uma ideologia liberal. A essa conclusão se chega tanto mais pela constatação de que a ordem econômica, da qual a propriedade é consubstancial, tem como finalidade "assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social" (caput do art. 170).
> A circunstância de a propriedade apresentar, simultaneamente, caráter dúplice, servindo às pretensões e posições meramente individuais e, concomitantemente, às necessidades sociais e econômicas do desenvolvimento, impõe, pois, a necessidade de uma compreensão conforme de conteúdos dos diversos mandamentos constitucionais. Como direito individual, o instituto da propriedade, como categoria genérica, é garantido, e não pode ser suprimido da atual ordem constitucional. Contudo, seu conteúdo já vem parcialmente delimitado pela própria Constituição, quando impõe a

> necessidade de que haja o atendimento de sua função social, assegurando-se a todos uma existência digna nos ditames da justiça social. (Tavares, 2025, p. 481).

De mais a mais, a Carta Magna de 1988 não se limitou a enunciar a função social como um princípio abstrato, mas também cuidou de estabelecer critérios objetivos para sua aferição. No âmbito urbano, o constituinte delegou ao Poder Público municipal a competência para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, conforme preleciona o artigo 182, § 2º, da CF/88.

Paralelamente, a propriedade rural encontra sua legitimação no artigo 186 da Constituição Federal, que subordina o direito dominial ao aproveitamento racional e adequado, à preservação do meio ambiente e à observância das normas que regulam as relações de trabalho. Assim sendo, destaca-se que a inobservância desses requisitos autoriza a intervenção estatal drástica por meio da desapropriação-sanção para fins de reforma agrária (artigo 184, CF/88). Veja-se:

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
> (...)
> XXII - é garantido o direito de propriedade;
> XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;
> (...)
> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.
> (...)
> § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.
> (...)
> Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.
> (...)
> Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:
> I - aproveitamento racional e adequado;
> II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
> III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

> IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (Brasil, 1988).

A partir de uma análise da legislação, depreende-se que a CF/88 estabeleceu um novo paradigma para o direito de propriedade no Brasil, ao promover uma transição definitiva de um modelo de domínio absoluto para um modelo de direito funcionalizado. Com a inserção da função social como uma condicionante para o próprio exercício do direito, o constituinte deixou claro que o interesse individual não pode se sobrepor ao bem-estar coletivo.

Essa subordinação se manifesta de forma distinta, mas complementar, nos âmbitos urbano e rural. Na cidade, a propriedade deve se ajustar às diretrizes do Plano Diretor, enquanto no campo a exigência demanda produtividade, preservação ambiental e respeito à dignidade do trabalhador.

No âmbito do Direito Civil brasileiro, a propriedade deixa de ser um fim em si mesma para se tornar um meio de promoção da dignidade humana. A autonomia privada não mais autoriza o proprietário a agir em total descompasso com os anseios da coletividade, o que estabelece uma eficácia horizontal dos direitos fundamentais que obriga o particular a respeitar balizas éticas em suas relações dominiais.

Pode-se afirmar que a legitimidade do título proprietário não se esgota no registro imobiliário, mas pressupõe uma destinação que se harmonize com os objetivos fundamentais da República. A função social transita de uma mera limitação externa para se tornar um elemento intrínseco à própria definição de propriedade. Sobre o tema, Flávio Tartuce conceitua:

> A propriedade pode ser conceituada como o direito real que recai diretamente sobre uma coisa corpórea ou incorpórea, conferindo ao seu titular as faculdades de usar, gozar, fruir, dispor e reivindicar a coisa (art. 1.228 do CC), mas que deve ser exercido em conformidade com a sua função social. (Tartuce, 2020, p. 588).

A propriedade urbana deve se moldar aos parâmetros do plano diretor municipal. O descumprimento dessas diretrizes revela uma propriedade que perde sua proteção constitucional plena ao colidir com o interesse público no ordenamento das cidades.

De acordo com o previsto na Constituição Federal, o proprietário não detém apenas bônus, mas assume encargos perante a coletividade. A inobservância desse preceito autoriza a intervenção estatal por meio de instrumentos sancionatórios, como o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo e a desapropriação-sanção, previstos no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

Tais mecanismos evidenciam que o domínio privado deve coexistir harmonicamente com o desenvolvimento sustentável. Conforme a norma:

> Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.
> § 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.
> § 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.
> § 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.
> Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.
> (...)
> § 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público. (Brasil, 2001).

Nesse contexto, a gradação dessas sanções evidencia a intenção do legislador de criar um sistema progressivo de estímulos e restrições. Tais mecanismos buscam promover a circulação da riqueza imobiliária e desestimular a retenção especulativa de terrenos, prática que, quando tolerada, contribui para a elevação do custo de vida e acentua processos de segregação socioespacial.

Impende destacar, contudo, que a função social da propriedade urbana deve ser compreendida em conjunto com o fenômeno da gentrificação. Quando a valorização imobiliária expulsa a população de baixa renda para periferias desassistidas, o direito à cidade é violado. Portanto, o cumprimento da função social não se esgota na edificação do terreno, mas exige uma postura ativa na manutenção da diversidade socioeconômica do território urbano, se amoldando aos preceitos da democracia. Essa é a lição de Waleska Miguel Batista e Silvio Luiz de Almeida:

> A corrupção do espaço público, decorrente do planejamento e criação de espaços segregados, se mostra contrária à lógica do Estado Democrático de Direito, visto que o compartilhamento do direito à cidade entre diferentes grupos, classes e gênero é inexistente. (Batista; Almeida, 2022, p. 12).

Infere-se que, enquanto o Código Civil de 1916 privilegiava o caráter individualista do domínio, o Código Civil de 2002 (CC/02) impõe que esses poderes sejam exercidos em conformidade com as diretrizes ambientais e sociais. Portanto, o usar e o dispor não permitem mais o uso abusivo, sob pena de descaracterização do próprio título por abuso de direito, consoante dispõe o artigo 187 do CC/02, ao estabelecer que "comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes."

O abuso de direito, enquanto ato ilícito objetivado, dispensa a prova de dolo ou culpa. Basta que o exercício do direito exceda manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social. Manter um imóvel vazio e em ruínas, enquanto milhares carecem de teto, configura um exercício abusivo que rompe o equilíbrio esperado pelo Estado Democrático de Direito.

Ingo Wolfgang Sarlet traça distinção entre direito à moradia e o direito de e à propriedade:

> Na definição do conteúdo do direito à moradia, cumpre, ainda em caráter preliminar, distingui-lo do direito de propriedade (e do direito à propriedade). Muito embora a evidência de que a propriedade possa servir também de moradia ao seu titular e que, para além disso, a moradia acaba, por disposição constitucional expressa – e em determinadas circunstâncias - assumindo a condição de pressuposto para a aquisição do domínio (como no caso do usucapião especial constitucional), atuando, ainda, como elemento indicativo da aplicação da função social da propriedade, o direito à moradia – convém frisá-lo - é direito fundamental autônomo, com âmbito de proteção e objeto próprios. (Sarlet, 2009, p. 17).

Quanto ao direito à moradia, elevado à categoria de direito social pela Emenda Constitucional (EC) nº 26 de 2000, observa-se uma relação indissociável com a dignidade da pessoa humana. Originalmente, o artigo 6º da CF/88, previa como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Com a EC 26/2000, acresceu-se a moradia. Hoje o citado artigo 6º, tem a seguinte redação:

> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015).

Como preceito fundamental, o direito à moradia goza de aplicação imediata e vincula tanto entidades estatais quanto particulares. Para a efetivação deste direito, conforme Conti e Carvalho:

> O principal desafio do setor público é ter um fluxo de recursos orçamentários que permitam a consecução de políticas públicas habitacionais, atualmente muito mais programas de governo do que de Estado. Isso se deve à fragilidade da regulamentação jurídica, a qual se vale prioritariamente das propostas governamentais de cada Prefeito, Governador ou Presidente da República. (Conti e Carvalho, 2015, p. 67).

Conti e Carvalho (2015) trazem a preocupação de o direito à moradia ser visto como absoluto sem que haja orçamento público para concretizá-lo. Para ser atendido de forma definitiva, tal direito dependeria de políticas habitacionais concessivas da propriedade; de outra sorte, o atendimento transitório permitiria políticas voltadas a ocupações temporárias, como os “aluguéis sociais”.

Para além da dimensão habitacional, é imperativo discutir a emergência da função socioambiental da propriedade. Sob o influxo do artigo 225 da CF/88, o domínio privado deve agora assegurar a sustentabilidade ambiental. Essa "ecologização" do direito de propriedade implica que o uso do bem está subordinado à manutenção dos processos ecológicos essenciais, o que transforma o bem particular em um patrimônio de interesse transindividual.

Ademais, a moradia deve ser vista sob o prisma do "Direito à Cidade", conforme preconizado por Henri Lefebvre. Isso implica o acesso a saneamento, transporte e segurança. A omissão estatal, aliada à ociosidade da propriedade privada, gera um cenário de exclusão que a Constituição busca mitigar através de institutos como a Usucapião Especial Urbana e a Regularização Fundiária Urbana (REURB). Sobre o direito à cidade, Lefebvre afirma:

> O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada. Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que o “o urbano”, o lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prático-sensível. O que pressupõe uma teoria integral da cidade e da sociedade urbana que utilize os recursos da ciência e da arte. (Lefebvre, 2001, p. 117).

Percebe-se que a visão do autor reforça a ideia de que o direito à cidade não se limita ao acesso formal aos serviços urbanos ou à infraestrutura básica, mas se trata de um projeto de

reapropriação da vida urbana e de transformação radical das relações sociais no espaço. Para Lefebvre (2001), a cidade deve deixar de ser vista meramente como uma mercadoria ou um produto de planejamento tecnocrático, que despreza a participação popular ou ideologias, para ser compreendida como uma obra coletiva.

Essa temática possibilita a reflexão acerca da dignidade da pessoa humana enquanto fundamento central do ordenamento jurídico moderno e o núcleo essencial dos direitos humanos. Destaca-se que cada indivíduo possui um valor intrínseco que o Estado deve proteger e promover por meio de políticas públicas eficazes. Nesse contexto, os direitos fundamentais operam como uma rede interdependente que assegura as condições mínimas para a existência plena e o respeito à integridade de cada cidadão.

O direito à moradia digna surge como um desdobramento imediato da proteção à vida e à segurança. Ter um teto não se resume à mera posse de uma estrutura de alvenaria, haja vista que exige o acesso a saneamento básico, eletricidade e privacidade. A habitação adequada funciona como o porto seguro necessário para que a pessoa desenvolva suas potencialidades e exerça sua autonomia de modo seguro, o que consolida a base física para a aplicação dos direitos humanos no cotidiano.

A moradia não cumpre a função de atender a dignidade da pessoa humana quando o imóvel está localizado em áreas isoladas dos centros de convivência e da infraestrutura urbana. É nesse ponto que ocorre o vínculo com o direito à cidade, conceito que ultrapassa a simples ocupação do solo.

Como o direito à cidade representa o poder de transformar o cotidiano e de participar ativamente da produção do espaço, ele garante o acesso democrático ao transporte, ao lazer, à cultura e ao trabalho. Assim, a cidade deixa de ser um produto comercial e se torna um bem comum a serviço da coletividade.

A articulação entre esses conceitos revela que a verdadeira dignidade humana depende da harmonia entre o espaço privado e o público. Quando o Estado garante uma moradia inserida em um contexto urbano qualificado, ele efetiva os preceitos dos direitos humanos e combate as desigualdades sociais de forma direta. A construção de cidades mais justas e integradas estabelece-se como o caminho indispensável para o pleno exercício da cidadania e para a valorização real de cada vida humana.

A propósito, esclarece Ingo Wolfgang Sarlet:

> Se partirmos do critério do reconhecimento expresso pela ordem jurídica positiva de um direito fundamental à moradia, deixando, portanto, de lado

> manifestações no plano da legislação infraconstitucional e até mesmo outros direitos fundamentais conexos, especialmente a função social da propriedade, já consagrada pelas primeiras Constituições do Estado social de Direito ou dos Estados socialistas (já bastaria lembrar aqui as Constituições do México e da Alemanha [Constituição de Weimar], respectivamente, de 1917 e 1919), verifica-se ter sido na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (1948), onde, pela primeira vez, restou consignado o reconhecimento, pela ordem internacional, dos assim denominados direitos econômicos, sociais e culturais, dentre os quais o direito à moradia. Com efeito, de acordo com o artigo XXV (1) da Declaração:
>
> > "todos têm direito ao repouso e ao lazer, bem como a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos, e serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice, ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle."
>
> A partir do citado dispositivo, já no âmbito do direito internacional convencional, o direito à moradia passou a ser objeto de reconhecimento expresso em diversos tratados e documentos internacionais, destacando-se, seja pela sua precedência cronológica, seja pela sua relevância, o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, de 1966, também ratificado e incorporado ao direito interno brasileiro, onde, no artigo 11, consta que "os Estados signatários do presente pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma contínua melhoria de suas condições de vida." (Sarlet, 2009, p. 9-10).

De uma leitura minuciosa, resta entendido que o reconhecimento do direito fundamental à moradia tem a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 como marco inaugural, ao elencar a habitação como um componente essencial para o bem-estar e a dignidade humana.

Na mesma linha hermenêutica, o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966 consolidou essa norma no direito convencional, o que impôs aos Estados signatários, como o Brasil, o dever de promover níveis adequados de vida.

A evolução do reconhecimento internacional do direito à moradia, inicialmente alicerçado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), ganhou novos contornos conceituais no final do século XX. Com o término da Guerra Fria na década de 1990, as agendas globais de segurança e desarmamento abriram espaço para a centralidade dos temas sociais e ambientais.

O conceito de habitação expandiu-se de uma estrutura física isolada para um sistema integrado e indissociável do desenvolvimento sustentável, marco que foi amplamente consolidado na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul no ano de 1996. Sobre o escopo e as dimensões fixadas nesse encontro, Josué Mastrodi e Beatriz Duarte Correa de Brito esclarecem que:

> A Habitat II, portanto, teve como foco principal a busca pelo desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos: i) sustentabilidade social, por meio da erradicação da pobreza, da inclusão de mulheres e jovens na vida econômica, social e política e redução das desigualdades locais e regionais; ii) sustentabilidade ambiental, por meio do respeito ao meio ambiente, do cumprimento ao disposto na Agenda 21 e mudanças nos padrões de produção e consumo; ii) sustentabilidade econômica, por meio da redução dos custos das moradias adequadas e transferência de tecnologia para os países em desenvolvimento. Além disso, classificou o direito à moradia como um direito humano e universal, mesmo que essa classificação não resultasse na imediata internalização desse direito por todos os países. (Mastrodi; Brito, 2021, p. 1511).

A Nova Agenda Urbana Habitat foi adotada em Quito (Equador), em outubro de 2016, na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável (Habitat III), consubstanciada na Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Urbanos para Todos. Seu propósito consistiu na orientação do desenvolvimento de cidades e assentamentos humanos para que sejam mais seguros, resilientes e sustentáveis, contribuindo à aceleração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), conforme menção do Secretário Geral da conferência, Dr. Joan Clos, no prólogo do documento.

> A Nova Agenda Urbana apresenta uma mudança de paradigma na ciência das cidades e estabelece padrões e princípios para o planejamento, construção, desenvolvimento, administração e melhora das áreas urbanas, ao longo de seus cinco principais pilares de implantação: políticas nacionais urbanas; legislação e regulação urbanas; planejamento e desenho urbano; economia local e finança municipal; e implantação local. É um recurso para realizar esse ideal comum em todos os níveis de governo, do local ao nacional, para as organizações da sociedade civil, para o setor privado, para os grupos constituintes e para todos que chamem os espaços urbanos de “lar”. (Organização das Nações Unidas, 2016, p. iv).

Intrinsecamente ligada com a Nova Agenda Urbana, a Agenda 2030 das Organização das Nações Unidas estabelece entre seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a

redução das desigualdades no interior dos países e entre países (ODS 10) e tornar as cidades e comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis (ODS 11).

A partir, especificamente, do ODS 11, o contorno da discussão referente à inclusão das comunidades alçou nova perspectiva sob tal égide. O Brasil reforçou seu compromisso perante as Nações Unidas com relação à proteção do direito à moradia. A meta 11.1 preconiza o imperativo de garantir, até 2030, o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível e aos serviços básicos, bem como a urbanização das favelas. Esse marco internacional atua como valor interpretativo que densifica a dignidade da pessoa humana, através de uma urbanização inclusiva, sustentável e com planejamento e gestão de assentamentos de forma participativa e integrada.

Essa abordagem multidimensional evidencia que a eficiência do direito à moradia adequada está intrinsecamente vinculada a um tripé de sustentabilidade capaz de integrar os aspectos sociais, ambientais e econômicos do habitat humano. Contudo, o abismo persistente entre as diretrizes dessas plataformas normativas internacionais e a realidade concreta das cidades brasileiras expõe uma crise habitacional crônica e estrutural.

Sobre as desigualdades e o impacto sobre o território, Batista e Almeida refletem:

> Causas acumulativas de desigualdade – como classe, raça e gênero – determinam o lugar social de cada sujeito no espaço, a ponto de organismos internacionais e Estados nacionais terem desenvolvido instrumentos normativos que impõem o dever de combater as discriminações e apartações territoriais urbanas, como a Nova Agenda Urbana Habitat III da ONU, de 2016 (NAU, 2016), o Estatuto da Igualdade Racial (Lei n. 12.288/2010) e o Estatuto da Cidade (Lei n. 12.257/2001). (Batista; Almeida, 2022, p. 6-7).

Os autores continuam:

> O Brasil se estende por um território repleto de desigualdades, em que nem as convenções internacionais, como a Nova Agenda Urbana da ONU/Habitat III ou o ODS 11 da Agenda 2030, tampouco as normativas internas conseguiram pressionar as ações públicas e privadas para mudar essa realidade, de modo que a apartação nas cidades é naturalizada e normalizada, quando não incentivada, por aumentar a lucratividade dos negócios imobiliários. (Batista; Almeida, 2022, p. 13)

Mastrodi e Brito sinalizam a crise do ideário da população brasileira de necessidade de aquisição de imóvel a moradia:

> A função social da moradia, tanto para ricos quanto para pobres, é deixada de lado, a tal ponto que as pessoas compram propriedades para terem status ou a garantia de ter um bem que não perde valor, já que, falaciosamente, vende-se a

> ideia de que pessoas precisam adquirir a propriedade de sua habitação, ainda que, para tanto, se submetam a pesados contratos de financiamento. (Mastrodi; Brito, 2021, p. 1500).

Essa ideologia do "sonho da casa própria" é analisada sob a ótica do financiamento de imóveis por Batista e Almeida:

> A reprodução dessa ideologia contribui para que o mercado de financiamento de imóveis nunca seja afastado, pois foi construído um valor social pelo qual é importante que se busque adquirir a propriedade de uma moradia ("o sonho da casa própria"). Como consequência, ainda que os financiamentos comprometam o orçamento familiar, sacrifica- se tudo em nome do sonho, aceitando contratos em que o valor final a ser pago ao banco é muitas vezes superior ao preço do imóvel, de maneira que os lucros dos bancos não diminuem. (Batista; Almeida, 2022, p. 15).

Diante de um severo déficit habitacional e da proliferação de ocupações informais desprovidas de infraestrutura mínima, o espaço urbano converte-se em uma zona de alta litigiosidade possessória. No Estado de Goiás, essa contradição reflete-se em conflitos coletivos complexos, nos quais a aplicação de uma lógica judicial puramente tradicional e adversarial tem se mostrado insuficiente para promover a pacificação social e resguardar a dignidade existencial das populações vulneráveis.

Infere-se que a efetividade do direito à moradia decorre da aplicação do princípio da função social da propriedade, e a proteção habitacional contemporânea resulta da observância do teor dos tratados internacionais, a que o Brasil é signatário, da Constituição Federal e das normas específicas.

## 2.2 A função social da propriedade urbana e a ilegalidade das ocupações

A transição da teoria para a realidade fática das metrópoles brasileiras revela um cenário de profunda litigiosidade. Se, por um lado, o texto constitucional condiciona a proteção da propriedade ao cumprimento de sua função social, por outro, o ordenamento jurídico mantém a tutela da posse como mecanismo de preservação da paz social e da segurança jurídica.

Surge, assim, a complexa problemática das ocupações urbanas, atos que desafiam a exclusividade do domínio em nome da urgência habitacional. Nessa senda, a distinção entre a posse legítima e a ocupação tida como ilegal demanda um exame que ultrapassa uma análise fundada exclusivamente no registro público.

Ressalta-se que o CC/02, em seus artigos 1.210 e seguintes, assegura ao possuidor instrumentos jurídicos destinados à tutela da posse, especialmente nos casos de turbação, esbulho ou ameaça de violência. A legislação supramencionada estabelece que:

> Art. 1.210. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado.
> § 1 º possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo; os atos de defesa, ou de desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção, ou restituição da posse.
> § 2 º Não obsta à manutenção ou reintegração na posse a alegação de propriedade, ou de outro direito sobre a coisa.
> Art. 1.211. Quando mais de uma pessoa se disser possuidora, manter-se-á provisoriamente a que tiver a coisa, se não estiver manifesto que a obteve de alguma das outras por modo vicioso.
> Art. 1.212. O possuidor pode intentar a ação de esbulho, ou a de indenização, contra o terceiro, que recebeu a coisa esbulhada sabendo que o era. (Brasil, 2002).

Além disso, a doutrina civilista esclarece que a tutela dos direitos pode ocorrer por meio de medidas preventivas ou repressivas, de natureza judicial ou extrajudicial, as quais têm por finalidade tanto evitar a violação do direito quanto restaurá-lo quando já ocorreu a lesão. Em regra, a solução dos conflitos de interesses compete ao Poder Judiciário, que exerce a função de dirimir controvérsias e restabelecer a ordem jurídica violada.

Admite-se, em hipóteses excepcionais, a possibilidade de defesa privada, notadamente no âmbito da proteção possessória. Nesse sentido, ensina Carlos Roberto Gonçalves:

> A defesa privada ou autotutela só é admitida excepcionalmente, porque pode conduzir a excessos. É prevista no art. 188, I e II, do Código Civil, concernente à legítima defesa, ao exercício regular de um direito e ao estado de necessidade, e no capítulo da posse, em que se permite ao possuidor fazer uso da legítima defesa e do desforço imediato para manter-se ou restituir-se na posse por sua própria força, contanto que o faça logo e não se exceda (art. 1.210, § 1º). (Gonçalves, 2011, p. 255).

Essa proteção possessória, contudo, quando transposta para o cenário urbano, não pode ser lida de forma isolada do planejamento municipal. Nesse ponto, oportuno registrar a lição de José Afonso da Silva:

> A propriedade urbana é aquela que se situa na cidade e que tem por finalidade propiciar habitação, local de trabalho, de recreação e de lazer para o ser humano. Ela há de cumprir sua função social, no sentido de que o direito de propriedade não pode ser exercido em oposição ao interesse da coletividade,

> mas deve ser compatibilizado com os interesses sociais. Quando assim não se passa, perde ela a proteção que o ordenamento jurídico lhe assegura. (Silva, 2012, p. 73).

A exegese acima reitera a natureza funcionalizada do domínio e mitiga o caráter absoluto do direito de propriedade em favor de uma destinação que transcende o individualismo jurídico.

Desse pressuposto decorre que a concessão irrestrita de interditos possessórios em favor de proprietários que mantêm seus imóveis ociosos ou em desconformidade com o Plano Diretor representa a escolha jurisdicional por uma determinada hierarquia de valores, na qual o registro formal prevalece sobre a destinação social concreta.

Noutra parte, é imperativo analisar que a ocupação irregular, embora tipificada como ilícito civil e, por vezes, criminal, manifesta-se frequentemente como um sintoma da inércia estatal na implementação de políticas habitacionais. Sob tal perspectiva, o Poder Judiciário deixa de ser um mero aplicador dos institutos de defesa da posse para se tornar um mediador de conflitos coletivos complexos.

A inovação trazida pelo artigo 565 do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15) reflete essa preocupação, quando o esbulho ou turbação alegado houver ocorrido há mais de ano e dia, ao estabelecer ritos específicos para litígios coletivos pela posse de terra urbana, com a exigência de audiências de mediação e a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública antes da expedição de mandados liminares. A doutrina processualista contemporânea esclarece que tal dispositivo não constitui mera regra procedimental, mas a materialização da função social do processo.

Conforme leciona Neves (2021), o legislador buscou humanizar o rito possessório, privilegiando a composição consensual e o contraditório substancial em detrimento da celeridade meramente expulsiva, a fim de que o direito à moradia e a dignidade da pessoa humana sejam ponderados antes de qualquer medida de força.

Vale frisar que a ilegalidade da ocupação não outorga ao proprietário um poder irrestrito de autotutela que viole a integridade física dos ocupantes. Efetivamente, o rigor das ordens de despejo é mitigado quando estas não contemplam alternativas habitacionais mínimas ou quando o imóvel ocupado servia apenas à especulação imobiliária.

Nesses casos, a tensão entre o título de propriedade e a posse exercida, com ânimo de moradia, exige uma ponderação que considere a segurança jurídica do proprietário, sem ignorar o estado de vulnerabilidade social dos ocupantes.

Para uma análise aprofundada desse tensionamento, é preciso entender a lógica da periferização em áreas metropolitanas. A esse propósito, leciona Aldo Paviani:

> A moradia, por certo, por sua tradução na paisagem urbana, é o elemento denunciador das diversas formas de segregação sócio-espacial. Os diversos agentes, por decênios, não se empenharam em "desenhar" um perfil habitacional decente e mesmo atraente para o setor das incorporações imobiliárias. Com isto, aqui e ali, implantam-se "conjuntos habitacionais populares", "assentamentos para população de baixa renda", fixam-se favelas, medidas capazes de atrair os menos esclarecidos, os que são incapazes de vislumbrar a ações demagógicas de autoridades, inclusive dos promotores de "mutirões para a casa própria". Fruto de políticas incrementalistas no setor habitacional, as cidades grandes são um aparente caos, quando são extensivamente ocupadas por setores de moradia de baixa qualidade construtiva, muitas vezes erguidos para atender clientela entre uma eleição e outra. As ações dos aparelhos de Estado, aos quais se associam um rol não negligenciável de empreiteiras, não apenas ampliam o espaço urbano ou "urbanizado", como expandem o território da cidade, complicando administrações futuras e condenando populações inteiras a demoradas viagens diárias para o trabalho, para compras e para obter serviços; (...). (Paviani, 1994, p. 187).

Essa perspectiva revela que o conflito possessório não é um fenômeno jurídico isolado, mas a manifestação de uma falha estrutural no planejamento das metrópoles brasileiras. Ao denunciar a produção deliberada de espaços segregados, a análise de Paviani permite compreender que a ocupação urbana, por vezes, surge como a única resposta possível de uma população direcionada para as margens de um projeto de cidade que privilegia o capital em detrimento da vida.

A resistência ao despejo sumário fundamenta-se na premissa de que a segurança jurídica do proprietário deve ser harmonizada com o direito à cidade e com a dignidade daqueles que foram submetidos a décadas de políticas habitacionais insuficientes.

Assim, a análise judicial dos impasses de posse deve ultrapassar o exame documental para avaliar a responsabilidade do Estado e do mercado na manutenção de vazios urbanos especulativos, os quais negam o acesso à moradia digna enquanto as periferias se expandem de forma precária.

O equilíbrio buscado pela legislação reflete a necessidade de humanizar o processo civil frente à crise urbana contemporânea. Nesse viés, o reconhecimento da vulnerabilidade social e a busca por alternativas habitacionais concretas são mecanismos essenciais para que o Poder Judiciário atue como um agente mediador na construção de um espaço urbano integrado e ético.

O espaço urbano constitui um sistema de objetos e um sistema de ações, onde a rigidez das estruturas físicas e a seletividade dos investimentos estatais impõem barreiras ao exercício da cidadania plena. Nesse contexto, as periferias surgem como uma condição necessária para a manutenção de uma massa de trabalhadores em áreas de baixo custo. A distância geográfica e a precariedade habitacional representam a face visível de um planejamento que prioriza a acumulação de riqueza em centros valorizados e delega aos estratos mais pobres as zonas de risco e os vazios urbanos desassistidos.

A concretização dessa desigualdade afronta, de modo direto, o princípio da função social da propriedade, o qual impõe a subordinação do direito individual de posse aos interesses coletivos e às exigências do desenvolvimento urbano sustentável. Com efeito, quando o solo urbano passa a ser tratado prioritariamente como mercadoria e reserva de valor, circunstância que fomenta a especulação imobiliária e perpetua a ociosidade de terrenos situados em áreas dotadas de infraestrutura, verifica-se a fragmentação da cidadania, reduzida a uma ficção jurídica para aqueles que se encontram à margem da cidade formal.

O exercício pleno da cidadania pressupõe a efetivação do direito à cidade, entendido como a possibilidade concreta de acesso, uso e fruição dos espaços urbanos. Tal perspectiva demanda a ressignificação dos vazios urbanos, que devem ser convertidos em espaços destinados à habitação e à convivência social, em ruptura com a lógica excludente que afasta o trabalhador do acesso às riquezas produzidas coletivamente.

Consoante Santos (2006, p. 63), o espaço é formado por "um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá".

A formulação de Milton Santos evidencia que o espaço não é uma superfície neutra sobre a qual os fenômenos sociais simplesmente se projetam, mas um produto histórico que acumula as contradições das relações de produção e de poder. Aplicada ao contexto das metrópoles brasileiras, essa perspectiva revela que as periferias não são apenas resultados de um crescimento urbano desordenado, mas a materialização espacial de escolhas políticas e econômicas deliberadas.

Desse modo, os sistemas de ações, representados pelos investimentos públicos seletivos, pelas normas de zoneamento excludentes e pelas políticas habitacionais insuficientes, produzem e reproduzem sistemas de objetos precários, condenando parcelas expressivas da população à habitação informal como única alternativa concreta de inserção no espaço urbano.

Pimentel, Angileli e Frigo (2022) argumentam que a lógica de expansão urbana muitas vezes prioriza o crescimento quantitativo em detrimento da integração social e da infraestrutura, consoante detalhado a seguir:

> Conforme citado por Benevolo (2003), o rápido crescimento desenvolve o núcleo central do território e transforma a margem da região, tendo como resultado uma faixa segregada na periferia, acentuando as diferenças e as condições precárias de habitabilidade, distinguindo claramente as separações de classes ao longo do traçado urbano. Atualmente, tal processo é potencializado através das construções dos conjuntos habitacionais nas cidades, os quais por muitas vezes são justificados pelo Estado, como uma das políticas públicas efetivas, que proporciona melhores condições de vida a população, visando suprir as necessidades da mesma. Porém, o que se observa no território é a oferta de moradias desprovidas da infraestrutura básica evidenciando efetivamente a "periferização das populações mais pobres" (CAMPOS, 2016). Conforme sugerido por Leão (2015), tal periferização ocorre na malha urbana de forma involuntária, sendo realizadas por "ações governamentais, gerando assim diversos conflitos para aqueles que foram atingidos" (PIMENTEL, 2016), impactando diretamente na vulnerabilidade dessa população. Esse movimento "de mudança torna-se extremamente complexo ao interferir não tão somente no local das casas, mas em modificar a estrutura social da população" (LEÃO, 2015). Em contrapartida, ao mesmo tempo que esses fluxos ocorrem, diferentes investimentos também estão presentes no território, evidenciando o incentivo ao "urbanismo higienista, valorizando assim a área em questão" (PIMENTEL, 2016). (Pimentel; Angileli; Frigo, 2022, p. 122).

Cumpre salientar que as políticas habitacionais implementadas nas últimas décadas falham em resolver o déficit de moradia porque se submetem aos interesses do setor da construção civil e do sistema financeiro.

Essa linha de raciocínio evidencia que a financeirização da habitação transforma a moradia em um ativo, o que exclui as camadas da população que não possuem capacidade financeira ou acesso ao crédito bancário.

Essa percepção de que as intervenções estatais na área habitacional muitas vezes perpetuam a exclusão em vez de mitigá-la ganha contornos ainda mais severos quando analisada sob a ótica da eficiência econômica e dos impactos colaterais dessas políticas.

A simples construção em larga escala de unidades habitacionais não se mostra suficiente para solucionar o problema social da moradia. Em razão disso, passam a ser questionadas tanto a viabilidade quanto a própria justiça dessas políticas públicas, conforme se depreende da análise de Carlos Alberto Souza de Almeida Filho:

> O tratamento da questão social é a mais patente preocupação que se deflui na discussão de programas habitacionais, afinal de contas, não interessando muito as questões adjetas, é da percepção notória que o dedicar de energia para a construção de habitações traduz a ideia de preocupação com aqueles tantos que são desprovidos de um lar. Assim, a preocupação com a Moradia acaba resumida, explicada e justificada tão somente com a sentença que expressa a necessidade da construção de residenciais, pois sempre vai haver quem precise de um lugar para morar.
> Por uma análise econômica pura, o investimento em programas habitacionais poderia representar uma adequada solução na medida em que os chamados "efeitos de vizinhança" acabariam implicando, pela melhoria na qualidade de vida dos beneficiários, um custo público menor com saúde pública, defesa civil ou segurança pública, por exemplo. Contudo, Friedman aponta que tal raciocínio seria enganoso, pois o dispêndio de recursos aos programas habitacionais seria muito maior do que os alegados resultados a serem obtidos nas suas execuções. Algumas das razões apontadas pelo economista são que: (i) o modo de realização dos habitacionais dar-se-ia com a destruição de um anterior espaço – por vezes já irregularmente ocupado –, cuja construção decorrente se daria em menos disponibilidade de vagas do que a quantidade de famílias a serem beneficiadas; (ii) o grande investimento de recursos na construção de espaços concentrados não se prestaria efetivamente à justiça social, na medida em que a injeção indireta de recursos nas famílias mais pobres não traria os mesmos efeitos que a instituição de programas de transferência de renda; (iii) a imposição de condições e/ou limites de renda para que as famílias possam ser beneficiadas com programas habitacionais acabaria por excluir um grande contingente de pessoas, assim como implicaria a divisão de famílias, dado que o excesso de renda dos grupos familiares seria um impeditivo para a percepção de benefícios sociais; (iv) a concentração despreocupada de famílias em locais isolados acabaria por contribuir para a elevação dos níveis de violência.
> (...)
> E é o que se constata nas cidades brasileiras, onde "residenciais" e bairros foram desenhados de maneira a atender o mais rápido modo de construção, com o máximo possível de padronização, sem qualquer preocupação com a efetiva integração de seus habitantes com a comunidade na qual foram inseridos. Exemplos com o do bairro Bela Vista, em Londrina (PR), construído com recursos do PMCMV (Foto 1.12., Anexo B), ou dos Residenciais Viver Melhor em Manaus, dão conta de resumir as prioridades da Administração no tratamento da moradia: construir mais, com o mínimo possível de investimento, ainda que isso implique prejuízos em curto prazo à população ou ao próprio Poder Público – como fica claro no caso do bairro Bela Vista, onde a falta de planejamento fez a prefeitura gastar R$ 128 mil mensais com transporte por conta da ausência de escolas no local.
> Mas essas questões parecem passar ao largo, pois, a despeito dos notórios problemas urbanísticos, sociais e ambientais apresentados, os modelos habitacionais continuam se reproduzindo da exata mesma maneira. Não se pretende parecer clichê em citar mais uma vez Engels para explicar uma situação atual, mas efetivamente clichês parecem as situações por se repetirem da mesma maneira em nosso tempo e País, um quadro descrito há mais de um século na Europa industrial. (Almeida Filho, 2022, p. 141-145).

Ao minuciosamente examinar as ponderações sobre o fato de que a produção habitacional centralizada e desarticulada de uma rede ampla de inserção urbana tende a

fracassar em seus objetivos primordiais de bem-estar social, tem-se que esses projetos acabam por aprofundar as vulnerabilidades das famílias assistidas, transformando a habitação em um mero produto de mercado isolado de infraestrutura.

Nessa mesma perspectiva, Rolnik (2015) demonstra que a progressiva inserção da moradia nos circuitos globais de capital financeiro promoveu a transformação do imóvel residencial em ativo financeiro, deslocando o eixo das políticas habitacionais do atendimento das necessidades sociais para a maximização dos retornos do mercado imobiliário, com consequências severas para os segmentos populacionais desprovidos de acesso ao crédito formal.

A tese de Raquel Rolnik permite compreender que a exclusão habitacional não decorre de uma simples escassez de recursos ou de falhas pontuais na gestão pública, mas de uma reorientação estrutural do papel da moradia no capitalismo contemporâneo. À medida que os sistemas de crédito imobiliário se integram aos mercados financeiros globais, os critérios de acesso à habitação passam a ser determinados pela lógica da solvabilidade, e não pela urgência social.

O aludido fenômeno impõe às camadas mais vulneráveis da população um duplo vínculo de exclusão: a impossibilidade de acessar o mercado formal de habitação e a criminalização das formas alternativas — como a ocupação — por meio das quais essas populações buscam assegurar o direito constitucional à moradia.

Ante a inércia estatal e a negação sistemática do direito ao teto, a ocupação de edifícios abandonados e de terrenos ociosos configura uma prática de resistência política e social. Essas ações baseiam-se no princípio jurídico da função social da propriedade e buscam resgatar o direito à cidade proposto por Henri Lefebvre.

Nesse enquadramento, a criminalização das ocupações sem a correspondente responsabilização do Estado pela inércia habitacional traduz uma aplicação seletiva do direito, que pune os efeitos sem enfrentar as causas estruturais do fenômeno. Corroborando tal entendimento, Boaventura de Sousa Santos esclarece:

> O direito moderno opera através de uma dualidade abissal: de um lado, o mundo do contrato e da propriedade formal; do outro, o mundo da exclusão e da ocupação. Quando o Estado criminaliza a ocupação sem oferecer a alternativa habitacional, ele utiliza o sistema jurídico para tornar invisível a injustiça estrutural. O que para o código civil aparece como invasão, para a sociologia das ausências revela-se como uma insurgência necessária contra uma exclusão radical produzida pelo próprio mercado. (Santos, 2018, p. 154).

As ocupações urbanas não podem ser reduzidas a atos de delinquência civil; ao contrário, elas expressam a reivindicação prática de grupos sociais que foram sistematicamente excluídos do acesso à terra urbanizada e que recorrem à ocupação direta como instrumento de reinserção em um espaço que lhes foi negado por mecanismos econômicos e institucionais.

A recepção desse referencial no ordenamento jurídico brasileiro, embora mediada por disputas interpretativas, encontra ancoragem normativa relevante. O artigo 6º da CF/88 eleva a moradia à condição de direito social fundamental, ao passo que o artigo 182 impõe ao Poder Público municipal o dever de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. A articulação entre esses dispositivos projeta sobre o direito urbanístico uma dimensão redistributiva que não pode ser ignorada nas decisões judiciais sobre conflitos possessórios coletivos.

Na mesma linha, o instituto da usucapião urbana especial, previsto no artigo 183 da CF/88 e regulamentado pelo Estatuto da Cidade, representa um dos mecanismos por meio dos quais o ordenamento jurídico reconhece a consolidação fática de posse qualificada pelo *animus* habitacional.

Via do citado dispositivo legal, ao estabelecer a aquisição originária da propriedade para o possuidor de área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados que a utilize para moradia sua ou de sua família pelo prazo de cinco anos ininterruptos, sem que seja proprietário de outro imóvel, o legislador constituinte optou por formalizar juridicamente a realidade das ocupações consolidadas.

Logo, infere-se que a posse qualificada, exercida com destinação social, pode suplantar a inércia do proprietário formal que mantém o imóvel em desconformidade com sua função constitucional. É digno de nota que a usucapião coletiva, introduzida pelo artigo 10 do Estatuto da Cidade, avança além da dimensão individual e instrumentaliza juridicamente o fenômeno das ocupações coletivas em áreas urbanas de baixa renda.

A inteligência da supracitada norma permite que comunidades inteiras, por meio de suas associações representativas, reivindiquem a regularização fundiária de áreas onde a posse coletiva se consolidou ao longo de cinco anos, desde que a área seja superior ao limite individual estabelecido constitucionalmente.

Essa modalidade reflete uma tomada de posição legislativa quanto à natureza coletiva dos conflitos urbanos, afastando-se da lógica individualista do direito civil clássico para adotar uma perspectiva condizente com a complexidade dos fenômenos de segregação espacial.

Entretanto, a efetividade desses instrumentos depende de condicionantes que frequentemente não se verificam na prática administrativa e judicial brasileira. A informalidade dos vínculos comunitários, a ausência de documentação que comprove o tempo de posse, constituem obstáculos concretos à plena aplicação dos mecanismos de regularização fundiária.

O referenciado conjunto de entraves revela que a existência de um arcabouço normativo progressista não é condição suficiente para a transformação das relações fundiárias urbanas; é necessária, ademais, a construção de uma cultura institucional comprometida com a efetivação dos direitos sociais.

A questão foi objeto de disciplina mais detalhada pela Lei Federal nº 13.465, de 2017, que instituiu a Regularização Fundiária Urbana — REURB — e estabeleceu procedimentos administrativos simplificados para a titulação de ocupantes em assentamentos urbanos informais, o que será visto adiante.

Embora a norma represente um avanço na racionalização dos processos de regularização, a crítica doutrinária aponta para o risco de que sua aplicação, desacompanhada de investimentos em infraestrutura e de políticas de permanência, converta-se em um instrumento de valorização imobiliária que, paradoxalmente, inviabiliza a permanência das populações beneficiadas nas áreas regularizadas, fenômeno que a literatura especializada denomina de expulsão branca. Segundo descrito por Keyla Araújo Boaventura:

> A regularização fundiária urbana de interesse social se mostra o instrumento adequado à proteção de remoções forçadas pelo próprio poder público, contudo, para resistir à especulação imobiliária e à "expulsão branca" são necessários outros mecanismos jurídicos e urbanísticos para inibir a migração e coibir a expulsão pelo mercado.
> Precisam ser considerados mecanismos na formulação das políticas públicas de habitação social para garantir a efetividade das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), criadas com o propósito de preservar espaços na cidade, garantir que os investimentos públicos em urbanização e habitação de interesse social sejam direcionados para os cidadãos que se enquadram como de baixa renda. É preciso promover a organização social e autogestão de terras urbanas, a partir do conhecimento da realidade local, com a imersão dos agentes públicos nas localidades, por meio da alocação de recursos financeiros específicos para o trabalho técnico social.
> É importante que os formuladores dos programas públicos federais de habitação social conheçam, estimulem, financiem novos instrumentos que tem surgido, como o Termo Territorial Coletivo-TTC, que pode vir a se tornar uma das possíveis soluções para o problema público em discussão.
> Precisam também prever fontes de apoio e financiamento para que os municípios mantenham o Trabalho Social ativo e contínuo, por ser uma importante ferramenta de permanência dos moradores na comunidade urbanizada e pela promoção de novas perspectivas e oportunidades de

> participação social, econômica e política, o que empodera os moradores para resistir às pressões externas de venda dos seus imóveis.
> Ainda, estabelecer estratégias de desenvolvimento das capacidades institucionais dos entes subnacionais para dotá-los das condições de cumprir de forma efetiva a função constitucional de promotores do ordenamento territorial. (Boaventura, 2022, p. 88-89).

Nessa conjuntura, a titulação das ocupações, ao inserir formalmente o imóvel no mercado, pode desencadear uma série de valorizações que torna o custo de permanência insustentável para os moradores originários. Esse processo, associado à chegada de empreendimentos comerciais e à melhoria de infraestrutura decorrente da regularização, reproduz, em escala local, a lógica da gentrificação observada em diferentes contextos metropolitanos ao redor do mundo.

A regularização fundiária, quando dissociada de mecanismos de controle do uso do solo e de proteção dos moradores de baixa renda, pode aprofundar, sob outra forma, a segregação espacial que visava originalmente combater. Diante desse quadro, evidencia-se que o enfrentamento da questão fundiária urbana exige uma abordagem integrada, que articule instrumentos jurídicos, políticas de habitação social, planejamento territorial e mecanismos de participação popular.

A fragmentação institucional das iniciativas voltadas à moradia — distribuídas entre órgãos federais, estaduais e municipais, muitas vezes sem coordenação efetiva — compromete a efetividade das intervenções e perpetua as condições estruturais que alimentam os conflitos possessórios.

Reforça esse entendimento a doutrina de Georges Abboud, ao sustentar que:

> Vale relembrar que o Estado de Direito formal, etapa prévia e problemática do contemporâneo Estado Constitucional, se limita ao reconhecimento da divisão de Poderes, da independência dos tribunais, da legalidade da administração, da tutela judicial contra atos do Poder Público e da indenização pública, os quais, sob a perspectiva formalista, são erigidos à condição de elementos indispensáveis à ordem jurídica.
> Em contrapartida, o Direito de Estado não dedica como deveria à contenção efetiva do poder, e pode se degenerar em um sistema em que a lei é utilizada como mecanismo de dominação. Hodiernamente, o Estado Constitucional substitui a figura do Estado de Direito, ou seja, como espaço público em que a funcionalidade do direito, além de limitada pelas regras constitucionais, impõe uma vinculação material do agir do Estado aos direitos fundamentais.
> Por consequência, no Estado Constitucional, o Poder Público é submisso à lei, bem como a um ordenamento de valores superior, representado pela Constituição, a qual prevê, também, direitos fundamentais. Desse modo, o desenvolvimento do Estado de Direito caminha pari passu com a evolução dos

> direitos fundamentais, ambos notadamente voltados à limitação do Poder em benefício do cidadão. (Abboud, 2021, p. 509).

O direito urbano, nesse sentido, não pode ser concebido como um conjunto autossuficiente de regras aplicáveis em abstrato; sua operacionalização demanda a compreensão das dinâmicas sociais, econômicas e territoriais que configuram o espaço de sua incidência, sobretudo sob uma perspectiva constitucional.

A análise empreendida ao longo desta seção permite concluir que a tensão entre propriedade urbana e ocupações irregulares não se resolve por meio de soluções binárias que simplesmente afirmam a prevalência de um direito sobre o outro.

Portanto, a tutela efetiva do direito à moradia digna não prescinde da proteção da segurança jurídica, tampouco pode subordinar-se integralmente a ela quando essa subordinação implica a perpetuação de desigualdades estruturais incompatíveis com os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

# 3 POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PROTEÇÃO FAMILIAR

A consolidação das cidades brasileiras foi historicamente marcada por processos excludentes de urbanização, os quais resultaram na proliferação de assentamentos informais e na consequente insegurança jurídica de milhões de famílias. Diante dessa realidade, a presente seção examina a evolução dos marcos legais da Regularização Fundiária Urbana (REURB) no ordenamento jurídico nacional.

A análise traça o percurso normativo desde os diplomas iniciais de caráter restritivo até a consagração do direito à moradia pela Constituição Federal de 1988, para desaguar no arcabouço contemporâneo instituído pela Lei n.º 13.465/2017. Esse diploma estabeleceu um regime jurídico autônomo e dotado de instrumentos inovadores, a exemplo da legitimação fundiária e da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), institutos essenciais à superação da precariedade habitacional e à pacificação das disputas pelo uso do solo.

Longe de se restringir a um mero procedimento administrativo de titulação, a política de regularização fundamenta-se como um mecanismo multidisciplinar de integração socioespacial. Destaca-se a transição da perspectiva estritamente cartorária para a efetivação do direito à cidade, sob a ótica de que o espaço urbano deve assegurar habitabilidade e cidadania plena.

Ao detalhar as modalidades de interesse social (REURB-S) e de interesse específico (REURB-E), a discussão evidencia de que modo a legislação instrumentaliza a função social da propriedade e oferece respostas adequadas às diferentes realidades estruturais, sempre com vistas à mitigação da desigualdade e ao fomento do desenvolvimento urbano sustentável.

Sob essa premissa, o debate culmina na intrínseca relação entre a regularização e a proteção existencial do núcleo familiar. A outorga da segurança jurídica confere estabilidade emocional aos ocupantes e viabiliza o pleno exercício de garantias fundamentais, tais como a impenhorabilidade do bem de moradia e a concretização dos direitos sucessórios.

O estudo ressalta as diretrizes legais voltadas à salvaguarda dos grupos vulneráveis, em especial a priorização da mulher como titular do domínio, além de mapear os reflexos econômicos diretos advindos da inserção desses imóveis na economia formal. Dessa forma, objetiva-se demonstrar que a REURB transcende a burocracia dos registros públicos para atuar como um pilar indispensável à preservação da dignidade humana.

## 3.1 Marcos legais da Regularização Fundiária Urbana no Brasil

A irregularidade fundiária é uma das mais persistentes expressões da desigualdade social no Brasil, cenário em que milhões de famílias habitam imóveis sem qualquer título formal de propriedade, situados em loteamentos clandestinos, assentamentos precários e áreas de ocupação informal que, ao longo das décadas, consolidaram-se como partes integrantes do tecido urbano nacional.

Essa realidade produz consequências diretas sobre a vida dessas famílias, tais como a ausência de segurança jurídica sobre a moradia, a fragilização dos vínculos com o imóvel, a dificuldade de transmissão patrimonial entre gerações e a exposição de moradores a constantes ameaças de remoção.

A história da urbanização brasileira, marcada por um processo excludente e acelerado, não foi acompanhada por políticas habitacionais capazes de atender às demandas crescentes das populações de baixa renda. Diante disso, o resultado foi a proliferação de formas informais de acesso à terra e à moradia que, embora socialmente consolidadas, carecem de respaldo legal.

A regularização fundiária urbana no Brasil, como qualquer outra política pública, passa por proteção legal que, ao longo do tempo, contextualiza-se no intuito de promover o devido direcionamento legal e efetivo ao direito à moradia.

Para compreender o regime jurídico atual da regularização fundiária, é necessário percorrer a trajetória histórica do instituto no direito brasileiro. Essa trajetória revela a passagem de uma postura predominantemente repressiva e excludente para uma abordagem includente e integrativa, que reconhece nas ocupações informais consolidadas uma realidade social a ser ordenada e não simplesmente erradicada.

Segundo Betânia de Moraes Alfonsin, para o estudo da regularização fundiária, interessam as leis que disciplinam a propriedade da terra, a posse e os registros públicos que a identificam e protegem.

> Direta ou indiretamente, à regularização fundiária interessam as leis que, em âmbito nacional, disciplinam a propriedade da terra, as formas de sua titulação e posse, bem como os registros públicos que a identificam e protegem (Alfonsin, 1997, p. 37).

Necessários apontamentos acerca do desenvolvimento do tema, observados os documentos internacionais relacionados ao direito à moradia e habitação digna, como os brevemente referidos Constituição de Weimar, Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU e Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966, na legislação

nacional vinculada, sem que a apropriação de determinados marcos teóricos configurem análise peremptória ou reducionista capaz de isolar o instituto jurídico norteador do presente trabalho.

Na vigência da Lei de Terras de 1850 (Lei nº 601), o acesso à terra no Brasil foi estruturado de forma a beneficiar as elites rurais e dificultar a aquisição de propriedade pelas camadas mais pobres da população. Dessa forma, a compra passou a ser o único meio legítimo de aquisição de terras devolutas, o que excluiu sistematicamente os trabalhadores rurais livres e os recém-libertos do processo de formação da propriedade fundiária. Esse modelo excludente lançou as bases do problema habitacional que se agravaria com a urbanização do século XX.

Em sequência, o processo de industrialização e urbanização aceleradas, especialmente a partir da década de 1930, durante a Era Vargas, produziu um intenso fluxo migratório do campo para as cidades, sem que o Estado tivesse condições ou disposição política de prover habitação adequada para a população de baixa renda. Com base nisso, o resultado foi o crescimento exponencial de favelas, loteamentos irregulares e outros assentamentos informais, que passaram a abrigar parcelas significativas da população urbana brasileira.

As primeiras iniciativas legislativas voltadas à regularização fundiária surgiram no âmbito do direito urbanístico, com a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979), que estabeleceu regras para o loteamento e desmembramento de glebas, e criou mecanismos para o registro e a regularização de loteamentos irregulares. Contudo, o alcance dessas normas era limitado, e o aparato burocrático exigido muitas vezes inviabilizava a regularização na prática.

Ao longo do tempo, pode-se observar a intenção do legislador à formação de um conjunto de leis, umas preparatórias às outras, qualificando e pormenorizando o tema. Nesse ponto, ressalva relevante acerca da distinção, na Legislação Brasileira, entre Lei e Decreto-lei, este atualmente denominado Medida Provisória desde a Constituição Federal de 1988. Enquanto a Lei consiste em prerrogativa exclusiva do Poder Legislativo, isto após trâmite específico até a promulgação e submissão à aprovação (sanção) pelo Poder Executivo, a Medida Provisória (antigo Decreto-lei), por sua vez, paira na atividade do Poder Executivo, decorrente de normatização ou detalhamento de procedimento visando o cumprimento das leis de forma geral.

Não se olvida que a Constituição Federal de 1988 se apresenta no topo da pirâmide hierárquica das leis, ao qual todo o arcabouço legislativo brasileiro se submete e se orienta, inclusive as normas anteriormente editadas e porventura ainda válidas, isto através de mecanismos de controle de constitucionalidade preventivos e repressivos: Ação Direta de

Inconstitucionalidade (ADI) e Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), regidas pela Lei N° 9.868/99; e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), amparada pela Lei N° 9.882/99. Logo após a CF/88 encontram-se as leis federais e, então, decretos e medidas provisórias.

Conforme reflexão a esse respeito, confira-se o trecho da obra de Eric Barracho Dore Fernandes:

> Falar em força normativa da Constituição normalmente conduz a dois planos possíveis de debate. Talvez de maneira mais intuitiva possível para o jurista, a palavra "norma" traduza uma concepção da Constituição em sentido jurídico, sendo relevantes conceitos como vigência, validade, eficácia, aplicabilidade, revogação e outros institutos formais típicos da interpretação jurídica tradicional. Outro plano possível de análise reside na efetiva capacidade de a Constituição atuar como elemento conformador, controlador e condutor da realidade política, jurídica e social a ela subjacentes, discutindo-se a relação entre a normatividade jurídica e a realidade fática e os eventuais conflitos entre as mesmas (Fernandes, 2017, p. 49-50).

No presente momento, interessa o segundo plano acima mencionado, consistente na análise da capacidade da Constituição Federal orientar e conduzir a realidade política, jurídica e social como norma programática ao aprimoramento do arcabouço legislativo levando em conta a própria realidade fática a partir dos conflitos sociais que surgem.

A CF/88 representou um marco fundamental para a questão fundiária, ao consagrar o direito à moradia como direito social (Emenda Constitucional nº 26/2000), a função social da propriedade urbana (artigo 182 da CF/88) e instrumentos como a usucapião especial urbana (artigo 183 da CF/88), voltados à proteção da posse qualificada pelo exercício do direito à moradia. A Carta Magna também atribuiu aos municípios a competência para estabelecer a política de desenvolvimento urbano e determinou que a propriedade urbana cumpra sua função social, conforme as diretrizes do plano diretor.

Após um estado de insuficiência legal para regularização urbana a partir dos documentos até então vigentes, o legislador derivado avançou na elaboração de normas para implementação da política delineada na Constituição Federal, sobrevindo, mais de 10 (dez) anos depois, em 2001, o Estatuto da Cidade (Lei n°10.257/2001), consistente no arcabouço jurídico essencial à atuação do Poder Público no enfrentamento das questões urbanas, mormente aquelas de maior gravidade social e ambiental, tendo reforçado a competência do Poder Executivo Municipal para tanto.

O Estatuto da Cidade veio regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e introduzir um conjunto de instrumentos de política urbana voltados à regularização fundiária, como a usucapião especial coletiva (artigo 10), a concessão de uso especial para fins de moradia (artigo 4º, V, h) e o direito de preempção, o que representou um avanço expressivo na construção de um arcabouço jurídico para o enfrentamento da irregularidade fundiária urbana, especialmente por delinear a perspectiva de Plano Diretor Participativo, audiências e consultas públicas, orçamento participativo. A sua promulgação ensejou maiores reflexões a respeito da crise urbana comum em países subdesenvolvidos e que enfrentam crises de natureza social, ambiental e urbanística.

Alfonsin (2001) pondera em seu estudo que, antes do Estatuto da Cidade, os municípios tentaram pôr em prática a política urbana prevista na Constituição Federal, mas com resultados insignificantes. Dessa perspectiva, elogiável a promulgação do referido estatuto à regulamentação da política urbana, sobretudo por conferir ao Poder Público Municipal um panorama mais adequado e diretrizes mais eficazes à política urbana.

Fernandes (2007) aponta que o Estatuto da Cidade despontou como suporte jurídico robusto à ação dos governos municipais que optaram por enfrentar as graves questões urbanas, sociais e ambientais, questões que afetam a vida de muitos brasileiros.

A partir do Estatuto da Cidade, dentro da política urbana, a regularização fundiária passou de diretriz geral a instrumento jurídico e político, consoante delineado no capítulo II, seção I, artigo 4º, inciso V, alínea “q”:

> Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: (...)
> V – institutos jurídicos e políticos: (...)
> q) regularização fundiária; (Brasil, 2001).

Apesar da previsão da regularização fundiária no Estatuto da Cidade desde 2001 como instituto jurídico e político e diretriz geral de política urbana, o tema ainda não era enfrentado com maior profundidade.

Foi a partir da Lei nº 11.977/2009, consistente na Legislação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que a regularização fundiária teve marco representativo e fundamental na política urbana brasileira.

Embora amplamente conhecido por instituir o programa, seu impacto foi além, pois foi a primeira norma federal a regulamentar de forma abrangente e detalhada a regularização fundiária de assentamentos informais em áreas urbanas. Introduziu um capítulo específico sobre

regularização fundiária de assentamentos urbanos, com conceitos e procedimentos que influenciaram diretamente a legislação posterior.

Antes dessa lei, as iniciativas de regularização eram fragmentadas e careciam de um direcionamento nacional mais claro. A nova legislação surgiu da necessidade de unificar procedimentos e dar mais segurança jurídica e autonomia aos municípios para enfrentarem o desafio da informalidade urbana.

Como pilar legislativo inovador à regularização fundiária, a perspectiva preconizada passou a consistir em processo multifacetado, posterior à simples entrega de um título de propriedade. Consoante o artigo 46 da Lei n° 11.977/09 previa, o conceito restou amplo e integrado:

> Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (Brasil, 2009).

Isso demonstrou que a intenção do PMCMV foi promover uma verdadeira integração socioespacial, garantindo não apenas a segurança da posse, mas também a qualidade de vida.

Na realidade, o advento da Lei nº 11.977/09, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), consolidou-se como um marco fundamental na política urbana brasileira ao se tornar o principal instrumento de regularização fundiária de interesse social, conforme Luca; Leão Júnior (2016).

Diferente de programas habitacionais anteriores, a legislação do PMCMV passou a atuar de forma complementar ao Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), oferecendo a densidade normativa necessária para a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Assim, a regularização deixa de ser apenas uma formalidade burocrática e passa a ser compreendida como um processo de intervenção pública destinado a resgatar direitos de cidadania em assentamentos informais e áreas urbanas degradadas

Dentre as principais inovações, a lei supramencionada foi estruturada para abordar tanto o financiamento habitacional quanto a regularização de áreas já ocupadas. Suas principais contribuições para a regularização fundiária incluem a definição de competências claras, com respectivas responsabilidades dos atores envolvidos no processo (União, Estados e, primordialmente naquela, os Municípios).

Ao levar em consideração a integração com políticas de habitação e saneamento, a Lei n° 11.977/2009 estabeleceu que toda ação para regularização fundiária deve ser guiada por princípios fundamentais, entre eles a ampliação do acesso à terra urbanizada para a população com a participação ativa dos moradores e interessados nas etapas do processo; a prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco, insalubres, que tenham sido desabrigadas ou que perderam a moradia em razão de enchente, alagamento, transbordamento ou em decorrência de qualquer desastre natural do gênero; o estímulo à resolução de conflitos por vias extrajudiciais e a preferência pela titulação da propriedade em nome da mulher.

Ainda, o programa introduziu mecanismos práticos para facilitar a legalização, como a redução de custas cartorárias, visando combater a informalidade e garantir segurança jurídica aos moradores.

Em síntese, a legislação do Programa Minha Casa Minha Vida não apenas criou um dos maiores programas habitacionais do país, como também consolidou décadas de avanços na discussão sobre o direito à cidade, oferecendo um arcabouço jurídico robusto para transformar assentamentos informais em bairros legalizados e integrados à malha urbana. Porém, a medida de maior alcance veio com a Lei nº 13.465/2017, que revogou o capítulo de regularização da Lei nº 11.977/2009 e implementou a REURB como regime jurídico autônomo e abrangente.

Posteriormente, com a sanção da Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) passou por atualizações significativas em relação à sua estrutura original, outrora instituída pela Lei nº 11.977/09, buscando maior alinhamento com o conceito de direito à cidade e sustentabilidade.

A despeito da regularização fundiária ter sido repaginada em 2017, isto através da promulgação da Lei n°13.465/17, a nova lei do PMCMV expandiu a finalidade do programa para além da mera construção de moradias, enfatizando a promoção do direito à cidade. Tal pontuação mostra-se necessária, mormente pelo fato de ratificar o propósito da regularização fundiária, qual seja, a contribuição à resolução de problemas de ordem jurídica, urbanística, ambiental e social no que tange à regularização de imóveis.

Considerada o marco normativo central da regularização fundiária urbana contemporânea no Brasil, é a partir da Lei n°13.465/17, sucessora da Lei n° 11.977/09 (PMCMV), cujo destaque se faz necessário pelo fato de conter dispositivos que definem as diretrizes à Regularização Fundiária de Imóveis Urbanos (REURB), que se tem o detalhamento visando a eficiência do instrumento jurídico-político. Editada originalmente como Medida Provisória nº 759/2016 e posteriormente convertida em lei pelo Congresso Nacional, esse

diploma unificou e simplificou os procedimentos de regularização, introduziu novos instrumentos e revogou as disposições anteriores sobre o tema.

Entre as inovações mais relevantes trazidas pela Lei nº 13.465/2017, destacam-se: (i) a definição clara das modalidades de REURB e seus procedimentos; (ii) a criação da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) como documento hábil para registro; (iii) a legitimação fundiária como novo instrumento de aquisição originária de propriedade; (iv) a possibilidade de regularização em área de preservação permanente, em situações excepcionais; e (v) a previsão de incentivos fiscais para a realização da REURB de interesse social.

Segundo Cunha (2023), a REURB consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e a titulação de seus ocupantes, conforme art. 9° da Lei 13.465/17. Ainda, pontua que a REURB independe da publicação de lei municipal sobre o tema.

Outro dado apontado por Cunha (2023) a partir da observação da legislação é que a existência de processo judicial em trâmite, hipótese concreta a ser analisada alhures neste artigo, não impede a regularização fundiária, ressalvada a existência de decisão judicial específica. Vejamos o que dispõe o art. 74 da Lei n° 13.465/2017:

> Art. 74. Serão regularizadas, na forma desta Lei, as ocupações que incidam sobre áreas objeto de demanda judicial que versem sobre direitos reais de garantia ou constrições judiciais, bloqueios e indisponibilidades, ressalvada a hipótese de decisão judicial específica que impeça a análise, aprovação e registro do projeto de regularização fundiária urbana. (Brasil, 2017).

A interpretação do artigo 74 da Lei nº 13.465/2017 revela-se complexa, pois estabelece a possibilidade de se levar adiante um projeto de REURB mesmo quando o terreno está envolvido em disputas judiciais. Tais disputas podem envolver garantias reais, como hipotecas, ou outras formas de constrição judicial, a exemplo de bloqueios e ordens de indisponibilidade que afetem o imóvel. A única barreira expressa no texto legal é a existência de uma "decisão judicial" nos termos ali expressos.

O Decreto nº 9.310/2018, que regulamentou a Lei nº 13.465/2017, estabeleceu as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à REURB, detalhando os requisitos para sua instauração, os instrumentos disponíveis e as responsabilidades dos diferentes atores envolvidos no processo. Dessarte, a regulamentação foi essencial para a operacionalização do sistema, ao

preencher as lacunas deixadas pelo texto legal e orientar a atuação dos municípios na condução dos processos de regularização.

Além disso, a Lei nº 13.465/2017 instituiu duas modalidades de Regularização Fundiária Urbana (REURB-S e REURB-E), diferenciadas pela natureza dos beneficiários e pelas obrigações a elas associadas. Essa distinção é fundamental para compreender a lógica do sistema, uma vez que determina os ônus e encargos da regularização, bem como o acesso a benefícios fiscais e financiamentos públicos.

Primeiramente, tem-se a REURB-S (Regularização Fundiária de Interesse Social), que é voltada para os núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda. O artigo 13, § 1º, da Lei nº 13.465/2017 define como destinatários da REURB-S os beneficiários que se enquadrem no critério de renda previsto para o PMCMV. Nessa modalidade, os custos da regularização são, em regra, suportados pelo poder público, que deve implementar as medidas necessárias à formalização dos assentamentos, incluindo a elaboração de projetos, a realização de obras de infraestrutura e a emissão dos títulos de propriedade.

Em segunda análise, a REURB-E (Regularização Fundiária de Interesse Específico) abrange os núcleos urbanos informais que não se enquadram nos requisitos da REURB-S, ou seja, aqueles ocupados por população que não é considerada de baixa renda. Nessa modalidade, os custos da regularização são transferidos aos próprios beneficiários, sejam eles os proprietários, os loteadores, os incorporadores ou as associações representativas dos moradores. A REURB-E atende a situações de irregularidade que, embora não envolvam populações vulneráveis, igualmente demandam regularização para fins de segurança jurídica e ordenamento territorial.

Os instrumentos disponíveis para a efetivação da REURB são amplos e variados, conforme elenca o artigo 15 da Lei nº 13.465/2017. Entre eles, destacam-se a legitimação fundiária, a legitimação de posse, a usucapião, a desapropriação em favor dos possuidores, a arrecadação de bem vago, o consórcio imobiliário e a desapropriação por interesse social. A diversidade de instrumentos reflete a complexidade das situações de irregularidade encontradas na realidade urbana brasileira, que raramente se enquadram em um único modelo de solução.

A legitimação fundiária, prevista no artigo 23 da Lei nº 13.465/2017, constitui a principal inovação do diploma legal, por configurar uma forma de aquisição originária de propriedade pelo ocupante do imóvel, independentemente de qualquer ato ou negócio jurídico anterior. Sua efetivação ocorre mediante o registro da Certidão de Regularização Fundiária

(CRF) no cartório de registro de imóveis competente, que produz o efeito de atribuir a propriedade do imóvel ao beneficiário da REURB-S.

> Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.
> § 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:
> I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural; (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021)
> II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e
> III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.
> § 2º Por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da Reurb, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.
> § 3º Deverão ser transportadas as inscrições, as indisponibilidades ou os gravames existentes no registro da área maior originária para as matrículas das unidades imobiliárias que não houverem sido adquiridas por legitimação fundiária.
> § 4º Na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária.
> § 5º Nos casos previstos neste artigo, o poder público encaminhará a CRF para registro imediato da aquisição de propriedade, dispensados a apresentação de título individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário, o projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes e sua devida qualificação e a identificação das áreas que ocupam.
> § 6º Poderá o poder público atribuir domínio adquirido por legitimação fundiária aos ocupantes que não tenham constado da listagem inicial, mediante cadastramento complementar, sem prejuízo dos direitos de quem haja constado na listagem inicial. (Brasil, 2017).

A legitimação de posse, por sua vez, tem natureza transitória e pode ser convertida em propriedade após o cumprimento dos requisitos legais, conforme previsto no artigo 25 do mesmo diploma.

> Art. 25. A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza

> da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei.
> § 1º A legitimação de posse poderá ser transferida por **causa mortis** ou por ato **inter vivos**.
> § 2º A legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público. (Brasil, 2017).

O percurso legislativo examinado revela que a legislação pertinente à regularização fundiária privilegia a dignidade humana e a função social da cidade. Atualmente, a regularização fundiária ultrapassa a simples entrega de títulos e busca a integração definitiva de comunidades informais ao tecido urbano oficial. Esse arcabouço normativo confere a segurança jurídica necessária para que o Poder Público e a sociedade corrijam as falhas históricas no acesso à terra e à moradia digna.

A consolidação desse regime, sob a égide da Lei nº 13.465/2017, estabelece um rito mais célere para a pacificação de conflitos socioespaciais. Mediante o uso da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e de institutos inovadores como a legitimação fundiária, o ordenamento jurídico desburocratiza o registro da propriedade e promove a cidadania plena. Dessa forma, a legislação atual oferece as ferramentas fundamentais para a conversão de núcleos precários em bairros legalizados, seguros e providos de infraestrutura básica.

## 3.2 A regularização como instrumento de segurança jurídica e proteção ao núcleo familiar

A política de regularização fundiária não deve ser compreendida apenas como um procedimento administrativo de titulação, mas como uma política pública essencial para a efetivação do direito à cidade e proteção à família. Sob essa ótica, as políticas de regularização buscam transformar a vida urbana, garantindo que o tecido das cidades se renove para incluir grupos historicamente marginalizados.

Segundo Lefebvre (2001), o direito à cidade manifesta-se como uma forma superior de direitos, englobando o direito à liberdade, à individualização na socialização e, fundamentalmente, ao habitat e ao habitar. Assim, considerando a regularização fundiária, vê-se que tal política se desdobra com um instrumento de justiça social.

De uma leitura da obra de Henri Lefebvre, é possível inferir que diferente do simples "habitat", visto muitas vezes como uma mercadoria ou apenas um teto, o "habitar" pressupõe a apropriação do espaço e a participação ativa na vida urbana.

A partir desse panorama, a compreensão das políticas de regularização fundiária exige, primordialmente, uma distinção entre o simples fornecimento de moradia e a efetivação do direito ao habitar. Conforme Henri Lefebvre, o "direito à cidade" manifesta-se como uma forma superior de direitos que ultrapassa a mera ocupação do espaço, consolidando-se no direito à vida urbana e ao habitar pleno.

Sob o viés dos direitos humanos, o direito à moradia é considerado um direito base, essencial para o exercício de garantias fundamentais como a vida e a liberdade. Para que a proteção familiar seja efetiva, a política pública deve observar o conceito internacional de "moradia adequada", não se tratando de conteúdo simples, vai além da existência de um teto e exige requisitos como habitabilidade, acesso a serviços públicos essenciais, e, crucialmente, segurança jurídica da posse e inserção no contexto urbano.

O direito à moradia, elevado ao *status* de direito social fundamental pela Emenda Constitucional nº 26/2000, como visto nas seções anteriores, constitui um dos pilares axiológicos sobre os quais se assenta a política de regularização fundiária. A função social da propriedade, por sua vez, constitui o fundamento constitucional que legitima as restrições ao direito individual de propriedade em favor do interesse coletivo e que autoriza o poder público a intervir nas situações de irregularidade fundiária. A CF/88 estabelece que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Assim, o imóvel que não serve ao seu proprietário original, mas abriga uma comunidade consolidada, pode ter sua situação regularizada em favor dos ocupantes sem que isso represente violação ao direito de propriedade, mas sim a sua requalificação em face da função social.

A interface entre a regularização fundiária e a função social da propriedade é especialmente evidente nos casos de usucapião especial urbana, tanto individual (artigo 183 da CF/88) quanto coletiva (artigo 10 do Estatuto da Cidade). Nesses casos, o possuidor que utiliza o imóvel para sua moradia ou de sua família, por determinado lapso temporal e sem oposição, adquire a propriedade pelo preenchimento de uma função social que o proprietário original havia deixado de cumprir.

A Certidão de Regularização Fundiária (CRF), prevista no artigo 11, XIV, da Lei nº 13.465/2017, constitui o documento central do processo de regularização, pois consolida todos os elementos necessários ao registro do parcelamento no Cartório de Registro de Imóveis. Com o registro da CRF, os moradores passam a contar com a proteção jurídica plena de seus direitos

sobre os imóveis, o que inclui a possibilidade de transferência, oneração e herança do bem regularizado.

A relação entre regularização fundiária, segurança jurídica e proteção da família constitui o núcleo temático mais sensível do presente estudo, pois evidencia as dimensões humanas e sociais do instituto, para além de sua técnica jurídica. A moradia não é apenas um bem econômico, é o espaço de constituição da identidade familiar, de formação das crianças, de acolhimento dos mais velhos e de exercício da intimidade e da vida privada, valores protegidos pelo artigo 5º, X e XI, da Constituição Federal.

Dessa perspectiva, a segurança da posse garante que a família não será removida arbitrariamente, permitindo que o lar cumpra sua função social e proteja o mínimo existencial contra a insegurança do despejo ou da precariedade jurídica.

A partir do momento que uma família obtém a documentação que confere legalidade à propriedade que habita, ela deixa de estar sujeita a despejos arbitrários ou ameaças de terceiros, restando segura na posse. Ademais, não se pode olvidar que tal segurança cria um ambiente familiar emocionalmente estável, permitindo que as famílias possam focar na melhoria de suas habitações, investindo, por exemplo, no próprio imóvel, melhorando, portanto, a qualidade de vida, ao passo que deixam de ser invisíveis perante o Estado.

Ao considerar o panorama social substancialmente irregular no Brasil no que se refere à moradia e uma vez observado que a insegurança fundiária está ligada à pobreza crônica, pode-se entender a relevância da regularização fundiária como instrumento fundamental para proteção das famílias, especialmente as de baixa renda, mormente a partir de marcos legais que instituem programas consistentes em substancial efetivação de direitos decorrentes de princípios constitucionais como a dignidade da pessoa humana, alguns dos quais logo mais abordados.

Relevantes dados apurados pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG-BR), em 2025, mostram um cenário de informalidade fundiária de proporção alarmante. Isso porque metade dos imóveis brasileiros ainda carece de documentação regular, realidade que atinge aproximadamente 5 (cinco) milhões de domicílios urbanos. Dessa perspectiva, as cidades brasileiras têm crescido com loteamentos informais, favelas ou assentamentos sem título de propriedade.

O cenário nacional revela uma informalidade generalizada representativa de real desafio histórico que, nos últimos anos, tem mobilizado os Poderes Judiciário, Legislativo e Judiciário,

bem como Cartórios de Registros de Imóveis e outros atores nacionais na tentativa de concentrar esforços na regularização fundiária.

A insegurança jurídica da posse produz efeitos devastadores sobre as famílias que habitam assentamentos informais. Sem título de propriedade, os moradores não têm como oferecer o imóvel como garantia para obtenção de financiamentos bancários, o que os exclui do mercado formal de crédito e impede investimentos na melhoria da habitação. Além disso, a ausência de documentação formal dificulta o planejamento patrimonial familiar, pois a transmissão do imóvel por herança não encontra amparo nos registros públicos, gerando conflitos sucessórios que podem resultar na perda da moradia.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem reconhecido, em sua jurisprudência, a especial proteção que o ordenamento jurídico confere ao imóvel destinado à moradia familiar. No âmbito da Lei nº 8.009/1990, o STJ consolidou o entendimento de que a impenhorabilidade do bem de família se aplica ao imóvel utilizado como residência pelo devedor, ainda que não seja o único bem de sua propriedade, desde que seja o único destinado à moradia (AREsp n. 2.910.759/DF). Colhe-se o que restou decidido no julgado:

> PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. EMBARGOS DE TERCEIRO. BEM DE FAMÍLIA. DIREITOS AQUISITIVOS DERIVADOS DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA. PENHORA. IMPOSSIBILIDADE. COPROPRIEDADE. IMÓVEL INDIVISÍVEL. ART. 843 DO CPC. PROTEÇÃO DA LEI 8.009/1990. SÚMULAS 7 E 83/STJ. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO. 1. Na origem, em execução movida pela instituição credora contra um dos coproprietários do imóvel, foi determinada a penhora dos direitos aquisitivos decorrentes de contrato de alienação fiduciária. O coproprietário estranho à execução opôs embargos de terceiro alegando tratar-se de bem de família indivisível. 2. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios reformou a sentença para reconhecer a impenhorabilidade, considerando que o imóvel é utilizado como moradia familiar e que a alienação fiduciária não descaracteriza o bem de família. 3. A alegada negativa de prestação jurisdicional não se configura quando o Tribunal de origem enfrenta de forma clara e fundamentada todas as questões relevantes ao deslinde da controvérsia. 4. A jurisprudência pacífica do STJ estabelece que a impenhorabilidade do bem de família alcança inclusive os direitos aquisitivos oriundos de alienação fiduciária, desde que destinados à moradia familiar, não podendo a constrição atingir coproprietário alheio à execução quando o bem é indivisível. 5. Desnecessária a prova negativa de inexistência de outros bens para caracterização do bem de família, pois a proteção decorre automaticamente do uso residencial do imóvel. 6. A revisão das premissas fáticas adotadas pelo Tribunal de origem, que reconheceu a destinação residencial e a indivisibilidade do bem, demandaria reexame de provas, vedado pela Súmula 7/STJ. 7. Recurso especial desprovido. Agravo conhecido para negar provimento ao apelo nobre. (AREsp n. 2.910.759/DF,

> relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 13/10/2025, DJEN de 16/10/2025).

Naturalmente, pressupõe que o imóvel seja formal e regularmente identificável, o que reforça a importância da regularização fundiária como pressuposto para o pleno exercício dos direitos familiares.

Ainda, a proteção à moradia familiar encontra fundamento no artigo 1.831 do Código Civil de 2002, que assegura ao cônjuge ou companheiro sobrevivente o direito real de habitação sobre o imóvel destinado à residência da família, desde que seja o único dessa natureza a inventariar.

Para que esse direito possa ser efetivamente exercido, é indispensável que o imóvel esteja regularizado e identificado nos registros públicos, pois a formalização é o pressuposto de sua existência jurídica para fins sucessórios.

A regularização fundiária também guarda relação direta com a proteção de grupos familiares em situação de vulnerabilidade, como famílias chefiadas por mulheres, idosos e pessoas com deficiência. A Lei nº 13.465/2017 estabelece, em seu artigo 10, inciso XI, como um dos objetivos da REURB a concessão de direitos reais, preferencialmente, em nome da mulher. Constar a mulher como beneficiária do título de propriedade está em perfeita consonância com a política nacional de proteção à mulher e de fortalecimento de seu papel na gestão patrimonial familiar. Essa diretriz alinha-se às disposições da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) e às convenções internacionais de direitos humanos ratificadas pelo Brasil.

A esse respeito, esclarece Paula Freire Santoro:

> Um estudo coordenado por Pedro Abramo sobre o mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres, cujo objeto foi o Programa Favela Bairro no Rio de Janeiro, mostrou que as mulheres vendem menos suas casas que os homens. Uma hipótese sobre essa conclusão é que elas não enxergam a moradia como uma mercadoria, estão centradas na segurança de sua vida doméstica, da família. Vê na moradia valor de uso, mais do que de troca. Nesse sentido, estabelecer a mulher como figura prioritária para receber uma titulação pode significar uma opção na direção de garantir a permanência na área, preocupação constante dos programas públicos de regularização fundiária.
>
> A mulher, quando participa do mercado de terras está mais preocupada com estabilidade do que com lucratividade. Entrevistas com loteadores do mercado formal elaboradas pelo Instituto Pólis mostram que esses dão atenção especial às mulheres, pois consideram que essas são as que dão a palavra final sobre a compra de um lote. Edésio Fernandes aponta que há pesquisas internacionais que apontam que as mulheres compram mais casas que os homens. Lutam por estabilidade, por segurança.

> São importantes consumidoras de moradia também porque a insegurança de viver informalmente as afeta de forma constante. Edésio Fernandes também comenta que as mulheres são mais afetadas pelo processo de informalidade como um todo e para exemplificar, traz dados relevantes como: 95% das mulheres do mundo não têm conta bancária. Afirma que nas áreas ocupadas informalmente, a repressão social é mais forte nas mulheres, com frequentes ameaças de violência. Refletindo sobre suas colocações permite afirmarmos que uma política que trabalha a formalização através da regularização e segurança da posse está colaborando para diminuir esse impacto sobre as mulheres.
> Seria reducionista uma visão da mulher apenas como atores que pressionam por implementação de infra-estrutura, equipamentos e serviços. Esses equipamentos fazem parte da exigibilidade do cumprimento do direito à cidade e do direito à moradia, entendido em um sentido mais amplo.
> A questão da titulação prioritariamente para as mulheres pode ser entendida a partir da visão de que a mulher vê na propriedade o cumprimento da função social e não vê a propriedade como mercadoria. Não quero aqui criar uma oposição entre função social e mercadoria, mas sim, entre propriedade que deve estar subordinada a definição de cumprimento de uma função que interesse à coletividade e não apenas ao proprietário; e propriedade absoluta, onde o proprietário entende que pode fazer o que bem quiser com ela, independentemente dos desejos da coletividade, e portanto, é possível a existência de pessoas sem ter onde morar e propriedades utilizadas apenas como mercadoria, com proprietários interessados em lucrar com a sua valorização. (Santoro, 2008, p. 10).

A insegurança fundiária também tem impacto direto sobre os processos de separação e divórcio. Na ausência de registro formal do imóvel, a partilha do bem se torna litigiosa e complexa, pois não há documento capaz de comprovar a propriedade e, muitas vezes, o histórico de aquisição do imóvel. A regularização fundiária, ao atribuir titularidade formal ao bem, confere previsibilidade e clareza às relações patrimoniais intrafamiliares, contribuindo para a resolução menos conflituosa das questões decorrentes do fim da entidade familiar.

Os impactos da regularização fundiária transcendem a esfera individual dos beneficiários diretos e alcançam dimensões sociais, econômicas e jurídicas de largo espectro. A análise dessas dimensões é fundamental para avaliar a efetividade das políticas públicas de regularização e sua contribuição para o desenvolvimento urbano sustentável.

No plano social, a regularização fundiária contribui para a integração urbana das comunidades beneficiadas, ao criar as condições necessárias para a chegada de serviços públicos essenciais, como fornecimento regular de água, esgotamento sanitário, energia elétrica e transporte público. A formalização dos endereços, decorrente do registro dos imóveis, permite que os moradores tenham acesso a serviços de entrega, atendimento médico domiciliar e exercício pleno da cidadania.

De acordo com a Nota da Presidência nº 6 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), elaborada por Figueiredo (2022), a regularização fundiária urbana no Brasil é uma estratégia central para o combate à pobreza, visto que entre 30% (trinta por cento) e 50% (cinquenta por cento) dos imóveis no país apresentam algum tipo de irregularidade. O estudo demonstra que a atual estrutura de propriedade informal eleva o índice de Gini brasileiro em aproximadamente 1,5 ponto percentual, evidenciando como a precariedade patrimonial agrava a desigualdade de renda.

Consoante as projeções de Figueiredo (2022), uma política massiva de titulação teria o potencial de gerar um choque de riqueza de R$ 202,13 bilhões (duzentos e dois bilhões e cento e trinta milhões de reais) na economia, considerando o cenário mais conservador. Esse impacto econômico decorre da valorização imediata dos imóveis após a regularização, que tende a situar-se entre 10% (dez por cento) e 30% (trinta por cento). Em termos distributivos, a medida poderia reduzir o índice de desigualdade em 2,4 pontos percentuais no curto prazo e, por meio do estímulo à mobilidade de renda, promover uma queda sustentável de 3 pontos percentuais na desigualdade de longo prazo.

No plano jurídico, a regularização fundiária produz efeitos de grande relevância para o sistema de registro imobiliário, para a arrecadação tributária municipal e para a segurança das relações contratuais. A inclusão de imóveis no sistema de registro público amplia a base de cadastro imobiliário dos municípios, possibilita a cobrança regular do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e confere transparência ao mercado imobiliário local. Além disso, a regularização facilita o acesso ao financiamento habitacional por meio do Sistema Financeiro da Habitação, uma vez que o imóvel regularizado pode ser dado em garantia nas operações de crédito.

É relevante destacar o impacto da regularização fundiária sobre a redução da litigiosidade em matéria possessória. Conflitos por posse de terra são frequentes em assentamentos informais, onde a ausência de delimitação formal dos imóveis e a sobreposição de direitos geram disputas entre vizinhos, entre moradores e ex-proprietários, e entre ocupantes e o poder público. A regularização, ao estabelecer limites claros e atribuir titularidade formal, contribui para prevenir e resolver esses conflitos, reduzindo a demanda sobre o Poder Judiciário e promovendo a paz social nas comunidades beneficiadas.

A regularização fundiária tem ainda impactos relevantes sobre o meio ambiente urbano. Assentamentos informais, especialmente aqueles situados em áreas de risco ou de preservação ambiental, frequentemente carecem de infraestrutura de saneamento básico e de controle do uso

do solo, o que gera pressão sobre os recursos naturais e contribui para a degradação ambiental. O processo de REURB, ao contemplar a análise de riscos e a possibilidade de remoção de ocupações em áreas absolutamente inadequadas para habitação, pode contribuir para a recuperação ambiental de áreas degradadas e para a redução da vulnerabilidade das populações expostas a riscos naturais.

O percurso analítico empreendido permite a compreensão da regularização fundiária urbana como um instituto jurídico de natureza multidimensional, cujos efeitos se irradiam por diversas esferas da vida social, econômica e jurídica. A Lei nº 13.465/2017, ao estabelecer um regime unificado para a REURB, representou um avanço significativo na construção de instrumentos eficazes para o enfrentamento da irregularidade fundiária no Brasil, problema historicamente enraizado e socialmente devastador.

A distinção entre as modalidades REURB-S e REURB-E demonstra uma preocupação do legislador com a equidade no tratamento da questão fundiária, ao diferenciar as obrigações financeiras conforme o perfil socioeconômico dos beneficiários.

A análise da interface entre regularização fundiária e proteção do núcleo familiar evidencia que a moradia regularizada não é apenas um bem patrimonial, mas o espaço de realização da dignidade humana e da vida familiar. A segurança jurídica da posse, conferida pela titulação formal, é pressuposto para o exercício pleno de direitos fundamentais como a impenhorabilidade do bem de família, o direito real de habitação do cônjuge sobrevivente e a transmissão patrimonial por herança. Sem regularização, esses direitos permanecem como possibilidades abstratas, inacessíveis às famílias que vivem na informalidade.

Registre-se, por fim, que a efetividade da REURB depende de um esforço coordenado entre os diferentes entes federativos, os cartórios de registro de imóveis, a defensoria pública, as organizações da sociedade civil e as próprias comunidades beneficiadas. A participação comunitária, conquanto não seja mais um requisito formal obrigatório na legislação vigente, continua sendo um elemento essencial para o sucesso dos processos de regularização, pois são os moradores que detêm o conhecimento histórico das ocupações e que têm interesse direto na celeridade e na qualidade da titulação. O Estado, nesse contexto, deve exercer seu papel de indutor e facilitador, não de mero executor burocrático de procedimentos.

# 4 AS COMISSÕES DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS E O PROCESSO ESTRUTURAL

A complexidade dos conflitos fundiários coletivos no Brasil evidenciou a histórica insuficiência do modelo processual tradicional para a efetiva pacificação social. Diante desse cenário, a atuação do Poder Judiciário passou por uma transformação paradigmática, impulsionada inicialmente pelas decisões proferidas na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828.

A presente seção examina essa transição da estrita lógica adversarial para uma abordagem amparada na teoria do processo estrutural. A análise perpassa a institucionalização de novos parâmetros decisórios que culminaram na edição da Resolução 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), marco normativo que consolidou o tratamento dialogal, interdisciplinar e preventivo perante as demandas de desocupação forçada.

No centro dessa reconfiguração institucional encontra-se a figura das Comissões de Soluções Fundiárias (CSF). Explora-se a natureza desses órgãos e sua adequação metodológica ao enfrentamento de litígios policêntricos e de elevada vulnerabilidade social.

Através da realização de visitas técnicas prévias e a promoção de audiências de mediação como etapas processuais, a jurisdição afasta-se da imposição abrupta de ordens de reintegração de posse. Com isso, consolida-se uma postura de supervisão continuada que se alinha ao sistema multiportas de resolução de disputas, em busca de respostas que harmonizem o direito à propriedade e as garantias fundamentais atinentes à moradia e à dignidade da pessoa humana.

Para materializar a compreensão dessa diretriz nacional, a discussão afunila para a experiência concreta do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO). A seção detalha a formação estrutural, a metodologia operacional e os dados estatísticos da CSF/TJGO, além de demonstrar a relevância da cooperação interinstitucional com outros entes essenciais à justiça e à administração pública. O objetivo central é evidenciar como a corte goiana absorveu as normativas superiores para implementar instâncias especializadas, a exemplo do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania Fundiário (CEJUSC Fundiário).

A exposição antecipa a reflexão sobre os desafios práticos e culturais inerentes a essa nova prática jurisdicional, passo fundamental para o aperfeiçoamento das políticas de regularização e mediação de terras no país.

## 4.1 Do litígio à mediação: a ADPF 828 e a Resolução 510/2023 do CNJ

A judicialização dos conflitos fundiários no Brasil jamais se revelou, por si só, instrumento suficiente à pacificação, ao contrário, a via judicial tradicional tendeu historicamente a acirrar antagonismos e reproduzir assimetrias de poder. Nesse cenário, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 emergiu como instrumento relevante para o tratamento jurisdicional das ocupações coletivas de baixa renda.

Proposta em abril de 2021 pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL em conjunto com o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST, o Partido dos Trabalhadores – PT, a Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares – RENAP, o Centro Popular de Direitos Humanos, o Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Luiza Mahim – NAJUP/FND/UFRJ, o Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES, o Conselho Estadual dos Direitos Humanos da Paraíba (CEDH/PB), a Terra de Direito, o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, o Transforma Ministério Público, a Associação Brasileira de Juristas pela Democracia e a Associação das Advogadas e Advogados Públicos para a Democracia, a ADPF 828 tinha como objeto imediato a suspensão de despejos, desocupações ou remoções forçadas, e reintegrações de posse, com o propósito de proteção ao direito à moradia, durante o estado de emergência sanitária decorrente da pandemia de COVID-19.

A amplitude dos fundamentos invocados, tais como violação ao direito à moradia, à dignidade da pessoa humana, à saúde e ao mínimo existencial, todos com assento constitucional expresso, conduziu o Supremo Tribunal Federal (STF) a um território decisório de considerável complexidade estrutural.

Fazendo um recorte sobre a atuação do Poder Judiciário na salvaguarda dos direitos fundamentais, Rennan Faria Krüger Thamay, Vanderlei Garcia Junior, contribuem:

> Embora criticada a atuação ativa por parte do julgador e do próprio Poder Judiciário, tem-se por ativismo judicial a representação de uma atitude proativa exercida pelos julgadores, de interpretação da própria Constituição Federal, explanando seu verdadeiro sentido e a sua real extensão.
> Da mesma forma, pode-se verificar o fenômeno quando exigido do julgador uma postura mais contundente e decisiva para resolver demandas que, por vezes, exigem adequada solução imediata, diante de evidentes lacunas e omissões legislativas. O conceito apresentado, antes de ser uma ideologia, representa uma atuação jurisdicional real de ordem prática do Judiciário, diante de situações em que ocorrem omissões por parte do Poder Legislativo, ou seja, onde exista uma inadequação entre a esfera política e a sociedade, impossibilitando a prestação jurisdicional de maneira mais justa e efetiva.
> (…)
> No Brasil, o Supremo Tribunal Federal admite a interpretação e a aplicação do controle judicial de políticas públicas no direito constitucional pátrio, principalmente demonstrando a influência da doutrina para o aperfeiçoamento

> da entrega da prestação jurisdicional, seja sob a feição de ativismo judicial, seja nomeando a atividade jurisdicional de judicialização de direitos
> (...)
> Assim, o Supremo Tribunal Federal, atuando como "guardião da Constituição", tem o dever de ser provocado para manifestar-se quando estiverem em riscos direitos, princípios e valores fundamentais constitucionalmente previstos.
> (...)
> Portanto, o ativismo judicial, embora duramente criticado por considerável parte da doutrina, tornou-se uma realidade do Poder Judiciário, contribuindo, consequentemente, para impor a força normativa da Constituição, especialmente, no que concerne à proteção dos direitos fundamentais, da dignidade da pessoa humana, da cidadania, e de todos aqueles considerados valores fundamentais. Assim, pela influência da doutrina constitucional contemporânea, os métodos tradicionais de interpretação das normas de direito, quer constitucionais, quer infraconstitucionais, não mais atendem aos anseios da sociedade moderna. Busca-se tornar efetivos e eficazes os princípios fundamentais que lhe são assegurados, especialmente os da dignidade da pessoa humana, da razoável duração do processo, da valorização social do trabalho, da igualdade, de proteção à saúde, da liberdade, dentre outros.
> (…)
> O Judiciário, muitas vezes, visando a garantir o gozo dos direitos previstos nos dispositivos constitucionais, que, em tese, só poderiam ser exercidos com criação de uma norma infraconstitucional pelo legislador, é obrigado, amiúde, a exceder a sua competência, sendo chamado para se pronunciar em questões que caberiam, tecnicamente, ao poder legislativo ou executivo, mas, em razão da falta e omissões a respeito de políticas públicas, socorre-se do Judiciário, como sua última possibilidade, ou sua última trincheira, fato que caracteriza a judicialização. (Thamay; Garcia Junior, 2019, p. 31-32).

Segundo Didier Junior e Fernandez (2024), o processo estrutural é aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado em um problema estrutural, com o objetivo de alterar um estado de desconformidade e substituí-lo por um estado de coisas ideal. Os autores definem o problema estrutural como uma situação de desconformidade contínua e estruturada. Embora esse problema possa ser decomposto em vários processos individuais ou coletivos menores, a solução definitiva depende de um tratamento que reestruture o estado de desorganização constatado.

Sob idêntico enfoque, impõe-se assinalar os traços distintivos que delineiam o processo estrutural, os quais evidenciam sua singularidade no contexto dos litígios complexos. A propósito, Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira oferecem importantes contribuições ao tema:

> O processo estrutural se caracteriza por: (i) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar

> uma situação de desconformidade estruturada; (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada; (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido; (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária; (v) e, pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo (art. 190, CPC). (Didier Jr; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 107-108).

O processo estrutural transcende a visão do litígio individual ao se consolidar como uma ferramenta de reforma institucional. Sua natureza permite que o Judiciário declare direitos e gerencie a transição gradual à legalidade. Ao priorizar a flexibilidade e o consenso, esse modelo processual revela-se adequado ao enfrentamento das causas profundas de violações sistêmicas, em busca de soluções que sejam, ao mesmo tempo, pragmáticas e socialmente transformadoras.

Afigura-se indispensável ressaltar que os conflitos fundiários coletivos envolvem uma multiplicidade de sujeitos afetados pelas decisões judiciais — proprietários formais, ocupantes organizados, municípios, estados e órgãos de assistência social —. O STF, ao reconhecer este traço estrutural na ADPF 828, afastou-se da lógica binária autor-réu e adotou postura institucional mais próxima da supervisão continuada de políticas públicas.

Preconiza a doutrina do processo estrutural que a efetividade dos direitos fundamentais de natureza coletiva exige instrumentos processuais aptos a dialogar com a complexidade dos arranjos institucionais envolvidos. Sobre o ponto, destaca Edilson Vitorelli Diniz Lima:

> Ainda que nem todo litígio coletivo irradiado seja estrutural, todo litígio estrutural é um litígio coletivo irradiado. Isso porque o litígio estrutural tem lugar no contexto de uma violação que atinge subgrupos sociais diversos, com intensidades e de formas diferentes, afetando os interesses desses subgrupos de modos distintos, sem que haja, entre eles, qualquer perspectiva social compartilhada. Pode ser que parte do grupo seja até mesmo beneficiada pela manutenção do status posterior à violação e se volte contra a pretensão da sociedade.
>
> É por isso que os litígios estruturais são policêntricos e não se enquadram adequadamente no esquema processual tradicional. Para William Fletcher, é "característica de problemas complexos, com inúmeros 'centros' problemáticos subsidiários, cada um dos quais se relacionando com os demais, de modo que a solução de cada um depende da solução de todos os outros". O autor se vale da metáfora de uma teia de aranha, cuja tensão dos vários fios é determinada pela relação entre todas as partes da teia, de maneira que a intervenção em apenas um fio acarreta a redistribuição de tensão em toda a estrutura, implicando sua total reconfiguração. Os problemas policêntricos perpassam toda a sociedade e são, via de regra, pouco passíveis de resolução

> exclusivamente governamental. O policentrismo legal se caracteriza pela presença simultânea de vários centros de interesses juridicamente protegidos no mesmo conflito. Conforme percebeu Lon Fuller, esse tipo de problema não pode ser adequadamente resolvido por técnicas tradicionais de julgamento. Nesse contexto, os interesses dos diversos subgrupos não podem ser enquadrados nas singelas categorias de autor e réu. Há zonas de interesses que se sobrepõem parcialmente, mas também se opõem em determinados contextos.
> É em virtude dessas características que surge a necessidade de alteração do funcionamento da estrutura. A complexidade do problema e o modo como suas frações interagem é que exigem que a dinâmica social em que ele ocorre seja alterada. Se não for, o problema não será resolvido, ou será apenas aparentemente resolvido, sem resultados concretos, ou será momentaneamente resolvido e surgirá novamente no futuro, colocando a perder todo o esforço despendido. (Vitorelli, 2018, p. 339).

O sobredito trecho demonstra que os litígios estruturais se diferenciam dos demais conflitos coletivos em razão de sua elevada complexidade e da forma fragmentada como se apresentam.

Conquanto façam parte dos litígios coletivos irradiados, possuem um elemento adicional relevante: a existência de diversos interesses que se relacionam entre si de modo dinâmico, ora alinhados, ora em conflito. Por essa razão, não se trata de um embate simples, com partes claramente definidas, mas de um conjunto de relações interligadas, cuja análise exige uma compreensão mais ampla do contexto.

Ademais, sustenta-se que essa multiplicidade de interesses impede a adequada solução por meio dos modelos processuais tradicionais, baseados na oposição entre autor e réu. Nesse contexto, não é possível adotar uma solução isolada ou pontual, pois qualquer medida adotada tende a produzir efeitos em toda a estrutura envolvida. Isso evidencia a limitação de respostas simplistas para esse tipo de demanda.

Tem-se que os litígios estruturais exigem mais do que decisões judiciais convencionais, uma vez que demandam intervenções capazes de modificar a realidade que deu origem ao conflito. Em síntese, a efetividade da atuação jurisdicional nesses casos depende da promoção de mudanças estruturais duradouras, sob pena de o problema persistir ou voltar a ocorrer.

Nesse ponto, a institucionalização de instâncias dialogais, em contextos marcados por profunda desigualdade de recursos e de acesso à informação jurídica, pode reproduzir, sob forma consensual, as mesmas hierarquias que o litígio formal expunha de modo mais transparente.

Ante a complexidade desses processos, a adoção de uma abordagem capaz de resolver as necessidades que demandam enfrentamento se mostra apropriada. Nessa linha, o legislador,

ao instituir o CPC/15, incorporou instrumentos voltados à viabilização desse tratamento diferenciado, como assinala Edilson Vitorelli Diniz Lima:

> A primeira técnica processual que seguramente é de grande utilidade para um processo estrutural é a tutela provisória. O juiz pode conceder decisões provisórias, com executividade imediata (art. 297, parágrafo único, CPC), para permitir que as medidas mais urgentes ou mais evidentes, necessárias à solução do litígio estrutural, sejam implementadas de imediato. Isso viabilizaria, por exemplo, que fossem iniciadas as providências práticas, de curto prazo, para o início da implementação do plano, bem como permite que as situações individuais mais prementes sejam atendidas, possibilitando que o processo estrutural e os pleitos individuais operem não em uma lógica de oposição, mas de complementação e reforço. (Vitorelli, 2020, p. 327).

No âmbito da ADPF 828, onde o ponto central inicial era questionar a reintegração de posse coletiva envolvendo pessoas em situação de vulnerabilidade, sem moradia ou em espaços precários, observando as questões de saúde decorrentes da pandemia da COVID-19, a primeira decisão de junho de 2021, deferiu parcialmente o pedido, nos seguintes termos:

> i) com relação a ocupações anteriores à pandemia: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis, nos casos de ocupações anteriores a 20 de março de 2020, quando do início da vigência do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6/2020); ii) com relação a ocupações posteriores à pandemia: com relação às ocupações ocorridas após o marco temporal de 20 de março de 2020, referido acima, que sirvam de moradia para populações vulneráveis, o Poder Público poderá atuar a fim de evitar a sua consolidação, desde que as pessoas sejam levadas para abrigos públicos ou que de outra forma se assegure a elas moradia adequada; e iii) com relação ao despejo liminar: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, a possibilidade de concessão de despejo liminar sumário, sem a audiência da parte contrária (art. 59, § 1º, da Lei nº 8.425/1991), nos casos de locações residenciais em que o locatário seja pessoa vulnerável, mantida a possibilidade da ação de despejo por falta de pagamento, com observância do rito normal e contraditório. (Brasil, 2021, p. 7-8).

O prazo de suspensão foi prorrogado por algumas vezes até estabelecer-se um regime de transição. Houve críticas, especialmente em razão do direito de propriedade, como atestam Daniel Mesquita e Rodrigo von Sohsten:

> Notadamente, pelo sensível tema tratado, tais decisões geraram uma grande celeuma no país, uma vez que, *a priori*, considerou-se que funcionariam como um verdadeiro óbice ao cumprimento de centenas — ou milhares — de ações

> relativas à posse e ao despejo por falta de pagamento de aluguéis ou arrendamentos, o que poderia se traduzir em uma grave violação ao direito de propriedade. (Mesquita; Von Sohsten, 2022).

Observando as decisões tomadas na ADPF 828, claro resta que o objetivo do STF foi tutelar o direito à moradia, tanto que o pedido de suspensão de todos os processos, procedimentos ou meio indistintamente que visasse a remoção, desocupação, reintegrações de posse ou despejos foi rejeitado pelo relator, privilegiando o direito à moradia no regime de exceção, que autorizou concessões parciais da tutela pretendida, limitando o objetivo da ação.

Para o presente trabalho interessa, principalmente, a quarta decisão em sede de tutela provisória incidental, datada de outubro de 2022, proferida pelo Ministro Relator Luís Roberto Barroso e referendada por maioria de votos em sessão extraordinária do Pleno Virtual do Supremo Tribunal Federal, na qual determinou-se a criação imediata, nos Tribunais de Justiça e nos Tribunais Regionais Federais, das Comissões de Conflitos Fundiários (CCF), como órgão auxiliar do juiz da causa, inaugurando um novo modelo.

Isso estabelecido, traçou-se como objetivo das CCF a mediação de conflitos fundiários rurais ou urbanos de natureza coletiva, com vistas ao diálogo entre as partes e ao afastamento do uso da força pública no cumprimento de mandados de despejo ou de reintegração de posse.

Como atribuições de tais comissões destaca-se: realizar visitas técnicas nas áreas objeto do litígio e elaborar relatório circunstanciado sobre as condições de ocupação e da comunidade; promover o diálogo entre os interessados e os setores envolvidos; realizar audiências de mediação; e auxiliar as audiências de conciliação, inclusive como subsídio para a decisão judicial.

Nos casos enquadrados na ADPF 828, estabeleceu-se ainda às CCF propor estratégia gradual e escalonada para a retomada da execução das decisões suspensas. Às CCF também coube auxiliar os tribunais no estabelecimento de critérios para o cumprimento das ordens de reintegração de posse, o que permite o planejamento estratégico dos órgãos do Poder Público na oferta de soluções mais adequadas, com vistas a evitar o aumento do número de desabrigados e a violação de direitos fundamentais.

Na referida decisão, o Ministro Relator indica expressamente o "modelo bem-sucedido em funcionamento no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – TJPR". Ressaltou que a Comissão de Conflitos Fundiários (CCF) do TJPR, criada em 23 de outubro de 2019 e composta por três juízes, três desembargadores e uma servidora do Tribunal, "tem buscado soluções consensuais para os conflitos fundiários urbanos e rurais, seja na fase pré-processual, seja após a propositura da ação judicial" (Brasil, 2022, p. 28).

O Ministro Luís Roberto Barroso consignou, na concessão parcial da quarta tutela provisória, que obteve informações do TJPR no sentido de que o custo para a estruturação das comissões seria baixo e de realização célere. Registrou, ainda, que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como órgão de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, "poderá prestar consultoria para a instalação das comissões e capacitação para membros e servidores que vierem a integrá-las" (Brasil, 2022).

Recorde-se que a missão institucional do CNJ é "promover o desenvolvimento do Poder Judiciário em benefício da sociedade, por meio de políticas judiciárias e do controle da atuação administrativa e financeira" (Brasil, 2026). Nesse contexto, a decisão indicou como modelo a ser adotado pelos demais Tribunais de Justiça o fluxo de atividades da Comissão de Conflitos Fundiários do TJPR, estruturado nas seguintes etapas:

> (i) seu acionamento pelas partes, juízes ou qualquer interessado, como o Ministério Público ou a Defensoria Pública, mediante a remessa eletrônica dos autos à Comissão; (ii) agendamento e realização de visita técnica pela Comissão, com comunicação ao juízo de origem, partes, advogados, Defensoria, MP, Município e outros órgãos eventualmente interessados, que dela queiram participar; (iii) elaboração do relatório da visita técnica pela Comissão, com especificação do imóvel e principais constatações da visita, indicando o número de moradores, existência de acesso ou não a serviços públicos (água potável, energia elétrica, saneamento básico, escolas e postos de saúde), forma de construção das moradias e sua distribuição pelo imóvel, com registros fotográficos e outras informações importantes; e (iv) elaboração de recomendações, tais como: (a) congelamento da ocupação, de modo a não permitir que outras pessoas ou famílias adentrem no imóvel e que, paralelamente, não haja venda, cessão ou locação de lotes e casas; (b) colocação de placas informando que o imóvel está em litígio, sendo vedada a entrada de novas pessoas; (c) cadastramento das famílias nos programas sociais e habitacionais do Município competente; (d) verificação se se trata de núcleo urbano informal, passível de regularização fundiária; e (e) em caso de desocupação, que o mandado seja cumprido observando a Nota Técnica nº 01/2022 da Comissão de Conflitos Fundiários. (Brasil, 2022).

Em observância ao disposto no CPC/15, especificamente no artigo 565 — inserido na Seção II (Da Manutenção e da Reintegração de Posse) do Capítulo III (Das Ações Possessórias) —, que impõe ao juiz a designação de audiência de mediação no prazo de até 30 (trinta) dias nos litígios coletivos pela posse de imóvel com ocupação superior a um ano, e tendo em conta o volume de trabalho dos magistrados de primeiro grau, o Ministro Relator determinou a realização das mediações pelas Comissões de Conflitos Fundiários.

Essas mediações constituem etapa essencial e prévia às desocupações coletivas, inclusive naquelas cujos mandados aguardavam cumprimento em razão da suspensão decorrente da tutela anteriormente deferida nos mesmos autos.

As Comissões de Conflitos Fundiários, ao promover a coordenação e a integração entre diferentes esferas do governo, buscam assegurar a regularidade da propriedade e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental sustentável do país, com atenção à vulnerabilidade social dos ocupantes das áreas em conflito. Representam, portanto, um esforço estratégico para superar os desafios históricos e estruturais relacionados à informalidade na posse de terras no Brasil.

A Resolução 510, editada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 10 de outubro de 2023, veio dar forma normativa estável ao que a ADPF 828 havia esboçado de modo casuístico e emergencial. Convém sublinhar que não se trata de mera regulamentação administrativa, já que a resolução institui, em caráter permanente, as Comissões de Soluções Fundiárias (CSF) nos âmbitos dos Tribunais de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais, ao atribuir-lhes a competência para atuarem em conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais mediante técnicas autocompositivas supervisionadas pelo Poder Judiciário.

Além disso, instituiu diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabeleceu protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis.

Em essência, trata-se de um protocolo institucional que evita que ordens de reintegração de posse sejam cumpridas de forma abrupta, sem diagnóstico prévio do conflito e sem consideração pela situação de famílias vulneráveis envolvidas. A mencionada resolução é fruto de reivindicação popular e da incidência de organizações da sociedade civil no julgamento da ADPF 828.

Anteriormente denominada Comissão de Conflitos Fundiários (CCF), a comissão, pela regulamentação via Resolução 510/2023, passou a ser chamada adequadamente de Comissão de Soluções Fundiárias (CSF). À medida que a denominação anterior centrava-se no conflito, a nova nomenclatura tem como foco a solução, o que reflete uma mudança de postura institucional. Nesse cenário, o objetivo primordial da Justiça passa a ser a mediação de acordos e a busca por uma saída pacífica antes de qualquer remoção forçada.

A principal inovação da Resolução CNJ 510/2023 é a institucionalização de uma estrutura permanente de mediação fundiária dentro do próprio Judiciário, o que representa ruptura com o modelo anterior, em que o juiz singular atuava de forma isolada, sem suporte técnico especializado para conflitos coletivos de grande vulto.

O artigo analítico publicado por José Augusto Guterres e Lucas Cavalcanti da Silva na Revista CNJ conclui que a resolução representa um avanço na política judiciária ao integrar técnicas processuais modernas e fomentar soluções dialógicas, o que contribui para a efetivação dos direitos fundamentais nos conflitos fundiários coletivos. Entre as inovações mais relevantes, destacam-se:

> A visita técnica, prevista nos arts. 9º a 12, é uma das formas de cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 126 da CF, segundo a qual "sempre que necessário à eficiente prestação jurisdicional, o juiz far-se-á presente no local do litígio". A finalidade principal é conhecer não somente a área em litígio, mas especialmente as partes envolvidas e suas vulnerabilidades socioeconômicas, inaugurando um ambiente de confiança com o magistrado que conduz o ato, que posteriormente atuará como conciliador ou mediador do litígio, e de diálogo entre todos os participantes.
> Uma vez realizada a visita técnica, o magistrado que a conduziu deve elaborar um relatório a ser juntado aos respectivos autos processuais, conforme diretrizes previstas na própria Resolução CNJ n. 510/2023, indicando alguns aspectos importantes que subsidiarão o procedimento autocompositivo proposto para a fase seguinte. É importante registrar que a visita não possui qualquer finalidade fiscalizatória ou de instrução processual, de modo que seus resultados não podem futuramente ser utilizados pelo juízo de origem do processo para fundamentar eventuais decisões. Tampouco se confunde com a inspeção judicial, que é uma forma de produção de provas prevista no CPC (arts. 481 a 484), por meio da qual o próprio julgador se faz presente no local do litígio a fim de dirimir dúvidas, com o objetivo de julgar a causa de forma mais adequada. A finalidade, aqui, é apenas a de conhecer a área e seus ocupantes e, a partir disso, criar um ambiente de diálogo propício à elaboração de soluções consensuais que contemplem os direitos e interesses das partes e da coletividade em geral, na fase posterior, que é a da conciliação e da mediação.
> Os procedimentos de conciliação e mediação a serem realizados pelas Comissões Regionais de Soluções Fundiárias estão dispostos no art. 13 da Resolução, o qual, por sua vez, tem lastro em normas superiores, como o CPC e a Lei n. 13.140/2015, e se relaciona com a Resolução CNJ n. 125/2010, constituindo um arcabouço jurídico bastante completo para respaldar a atuação autocompositiva das Comissões, conforme já mencionado.
> No caso dos conflitos fundiários coletivos, a técnica que prevalece praticamente na integralidade dos casos em que as Comissões de Soluções Fundiárias são chamadas a colaborar é a da mediação. Isso porque, como visto, os conflitos fundiários coletivos são causados por múltiplos fatores – históricos, econômicos, sociais, políticos –, e impactam coletividades significativas – muitas vezes, não apenas os ocupantes colocados como parte dos processos, mas cidades ou regiões inteiras –, demandando por isso a atuação positiva do Poder Público em termos de políticas públicas para a sua efetiva solução. Já a conciliação é um procedimento utilizado em casos mais simples, em geral marcados pela bilateralidade (CNJ, 2024).
> Portanto, ressalta-se que a atuação das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, por meio de suas múltiplas atribuições e da prevalência na aplicação de técnicas autocompositivas — como a conciliação e a mediação —, se enquadra no marco teórico do processo estruturante, no qual outros agentes, além das partes, são convidados a contribuir para a construção de uma

> solução vantajosa a todos por intermédio de um terceiro facilitador. No caso das Comissões, esse facilitador normalmente é o mesmo magistrado que conduziu anteriormente a visita técnica, conforme o art. 13, § 3º. (Guterres; Silva, 2025, p. 97-98).

O que se percebe, por conseguinte, é que a normativa surge como resultado de um processo gradual de amadurecimento institucional, cujo ponto de inflexão foi a ADPF 828. O que antes se resolvia de forma casuística e emergencial, por meio de decisões judiciais isoladas e sem suporte técnico adequado, passou a contar com um arcabouço permanente, estruturado e dotado de legitimidade normativa.

A institucionalização das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias representa um avanço qualitativo na forma como o Poder Judiciário se relaciona com os conflitos fundiários coletivos. O modelo anterior, centrado na figura do juiz singular, mostrou-se insuficiente para lidar com a complexidade desses litígios, que envolvem dimensões históricas, econômicas e sociais que extrapolam os limites do processo tradicional.

Por sua vez, a visita técnica cumpre papel fundamental no novo modelo implementado, uma vez que, ao aproximar o magistrado da realidade concreta das partes, cria as condições necessárias para que a mediação subsequente seja conduzida com maior sensibilidade e efetividade. Em outras palavras, é um instrumento que humaniza o processo e amplia a escuta das populações vulneráveis envolvidas.

Por fim, a prevalência da mediação reflete o reconhecimento de que esses conflitos demandam soluções construídas coletivamente, com a participação ativa do Poder Público e da sociedade civil, e não apenas acordos bilaterais de caráter patrimonial. É nesse ponto que a atuação das Comissões se alinha mais diretamente ao marco do processo estruturante, ao convocar múltiplos atores para a construção de respostas que transcendam o caso concreto e produzam efeitos duradouros sobre a realidade social subjacente ao litígio.

## 4.2 O papel da Comissão de Soluções Fundiárias no âmbito do TJGO

O Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO) respondeu rapidamente à determinação nacional contida no ofício aos Tribunais de Justiça expedido em cumprimento a quarta tutela incidental da ADPF 828. O ofício, recepcionado pela Presidência, provocou a instauração de processo administrativo (PROAD) à criação da Comissão. Após parecer da então Juíza Auxiliar da Presidência Sirlei Martins da Costa, instituiu-se, por meio do Decreto

Judiciário nº 2.811/2022, assinado pelo Desembargador Presidente Carlos Alberto França, em 11 de novembro de 2022, a originária CCF no âmbito deste Tribunal de Justiça.

Os magistrados de primeiro grau do Poder Judiciário deste Estado, via de ofício circular datado de 16 de novembro de 2022, foram cientificados da instituição da comissão, bem como que esta deveria ser comunicada, por meio de PROAD, das decisões proferidas que porventura determinaram ou determinariam a desocupação coletiva de imóveis rurais ou urbanos, antes da expedição ou cumprimento de mandados de reintegração de posse, de desocupação, ou de outro mandado que possa levar à retirada de pessoas ocupantes de tais imóveis.

Ainda no início de 2023, foi editado o Decreto Judiciário n.º 580/2023, que criou a comissão sob a denominação inicial de Comissão de Conflitos Fundiários (CCF), composta pelos seguintes membros: Desembargador Anderson Máximo de Holanda (coordenador da CCF), Dr. Reinaldo de Oliveira Dutra, Juiz auxiliar da Presidência; Dr. Ricardo Silveira Dourado, 2º Juiz Auxiliar da Corregedoria-Geral de Justiça; Dr. Leonys Lopes Campos da Silva, Juiz de Direito e Coordenador do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos e Cidadania – NUPEMEC; Dr. Eduardo Tavares dos Reis, Juiz de Direito; Divino Pinheiro Lemes, Diretor Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás – TJGO; Dr. Márcio Lopes Toledo, Promotor de Justiça, integrante Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição – NUPIA; Dr. Marco Túlio Félix Rosa, Defensor Público do Estado de Goiás e Coordenador do Núcleo Especializado de Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de Goiás; Dr. Thales José Jayme, Advogado e Vice-Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Goiás – OAB-GO; e Dr. Pedro Paulo Gandra Torres, Defensor Regional de Direitos Humanos de Goiás da Defensoria Pública da União.

Por meio do Decreto Judiciário n. 1.615/2023, de maio de 2023, foram acrescentados como membros da CCF do TJGO, sete Juízes de Direito.

Após a publicação da Resolução CNJ 510/2023, o Decreto Judiciário n. 3.137/2023 convalidou a Comissão já instituída, adequando sua denominação, estrutura e atribuições às exigências do ato normativo nacional, com destaque a que somente os titulares fossem apenas membros da magistratura do Estado.

O referido decreto ressalvou que os antigos membros da Comissão, não pertencentes aos quadros da magistratura estadual, poderão ser convidados para, em colaboração, participarem das reuniões, audiências e inspeções realizadas pela Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (CSF/TJGO), conforme § 2º, citado artigo 2º da Resolução CNJ 510/ 2023.

Nesse cenário, novos membros passaram a integrar a CSF/TJGO nos termos do Decreto Judiciário n. 4.188/2023, o que ampliou a sua capacidade operacional.

Desde sua criação, a CSF/TJGO adotou composição plural e multidisciplinar, integrando magistrados de diferentes graus hierárquicos e com atuação em diversas áreas do direito. A presidência do colegiado foi exercida, em sua fase inicial, pelo Desembargador Anderson Máximo de Holanda, que desempenhou papel fundamental na consolidação institucional da Comissão e no estabelecimento de sua projeção nacional. Posteriormente, a presidência passou ao Desembargador Paulo César Alves das Neves, sob cuja gestão tem registrado resultados expressivos.

A composição atual da CSF/TJGO, decorrente do Decreto Judiciário nº 773, de 11 de fevereiro de 2025 e suas alterações, reflete a opção institucional do Tribunal por um colegiado amplo e diversificado. Integram o órgão dois desembargadores, Paulo César Alves das Neves (presidente) e Anderson Máximo de Holanda, além de catorze magistrados de primeiro grau, a saber: Ailime Virgínia Martins, Aline Vieira Tomás Protásio, Eduardo Alvares de Oliveira, Eduardo Tavares dos Reis, Élios Mattos de Albuquerque Filho, Fábio Amaral, Fábio Vinícius Gorni Borsato, Fernando Augusto Chacha de Rezende, Marcos Boechat Lopes Filho, Mariúccia Benício Soares Miguel, Pedro Ricardo Morello Brendolan, Reinaldo de Oliveira Dutra, Thiago Inácio de Oliveira e Vôlnei Silva Fraissat.

A pluralidade de membros permite que a Comissão distribua sua atuação por diferentes regiões do estado, alcançando municípios distantes da capital, como se verificou em diversas visitas técnicas realizadas ao longo do período de funcionamento. A renovação periódica dos membros, documentada em sucessivos decretos judiciários que designaram novos integrantes em substituição a outros, garante o dinamismo do colegiado e a incorporação de magistrados com diferentes perfis e experiências, o que enriquece a abordagem dos conflitos.

As atribuições da CSF/TJGO derivam, em primeiro lugar, da Resolução CNJ 510/2023, que estabeleceu o marco normativo das comissões regionais em todo o país, como visto anteriormente.

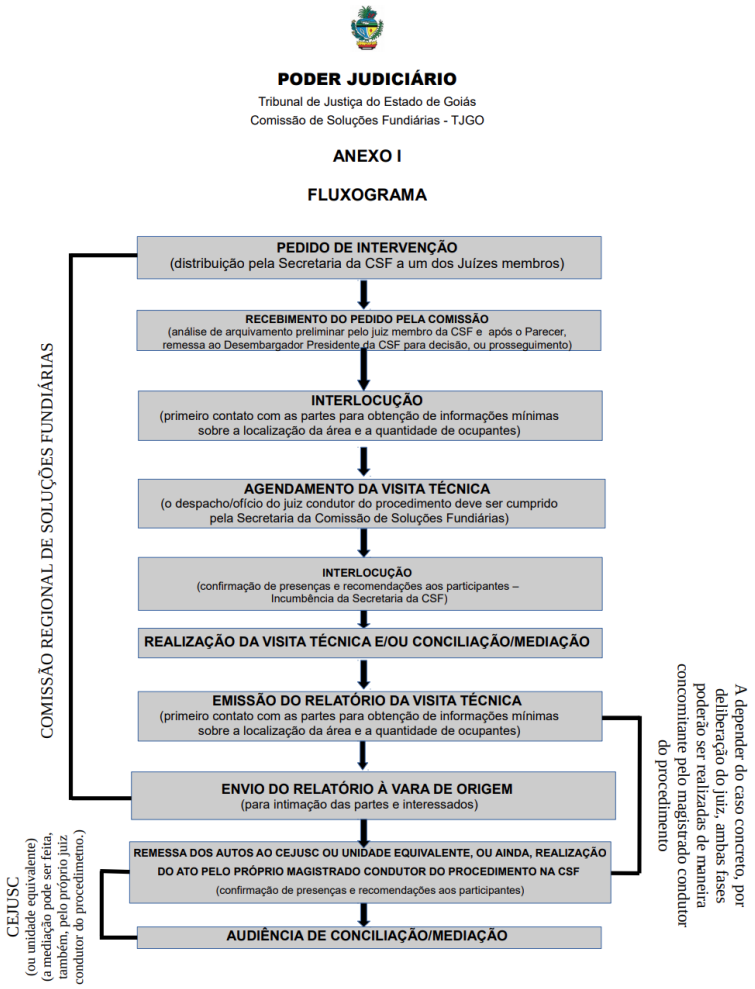
No plano procedimental, a atuação da CSF/TJGO é desencadeada por decisão do juiz da causa, que faz a remessa dos autos para a estrutura administrativa de apoio à Comissão. Qualquer das partes, o Ministério Público, a Defensoria Pública ou outros interessados podem solicitar ao juízo a remessa dos processos para a apreciação da Comissão, em qualquer fase do processo. Essa abertura procedimental reflete a natureza consensual e preventiva da atuação da

CSF, que não se confunde com uma instância revisora das decisões judiciais, mas opera como estrutura complementar de apoio ao magistrado responsável pelo caso.

A metodologia de atuação da CSF/TJGO privilegia três tipos de intervenção: as visitas técnicas às áreas objeto de conflito, as reuniões preliminares com as partes envolvidas e as audiências de mediação. As visitas técnicas têm por finalidade conhecer *in loco* a realidade do conflito, identificar as vulnerabilidades socioeconômicas dos ocupantes, estabelecer vínculo de confiança com as comunidades e coletar informações para a elaboração de relatórios socioeconômicos. A Recomendação da CSF/TJGO, constante nos autos do PROAD nº 202308000431079, da lavra do seu então Presidente, Desembargador Anderson Máximo de Holanda, disponibilizada no site do referido Tribunal de Justiça, orienta seus membros a adotar técnicas de escuta ativa durante as visitas, consistentes em focalizar o diálogo no relato das partes, com atenção e respeito, para criar condições favoráveis à construção de soluções conciliatórias (Goiás, 2023).

Compete, ainda, remeter ao fluxograma disposto no Anexo I do Regimento Interno da CSF/TJGO:

**Figura 1** – Fluxograma do procedimento de intervenção da CSF/TJGO




**Fonte**: Goiás (2023, p. 9).

Toda essa atuação tem como eixo axiológico a promoção da dignidade da pessoa humana, valor fundante da ordem constitucional brasileira (artigo 1.º, III, da Constituição Federal de 1988).

Nos conflitos fundiários coletivos que chegam à CSF/TJGO, as pautas estão diretamente relacionadas com o direito fundamental à moradia e o acesso a condições mínimas de vida digna para famílias frequentemente destituídas de outros ativos econômicos ou sociais. Assim, a Comissão atua como mediadora entre a lógica do direito de propriedade e as demandas por concretização de direitos sociais, buscando soluções que contemplem ambas as dimensões sem sacrificar desproporcionalmente os mais vulneráveis.

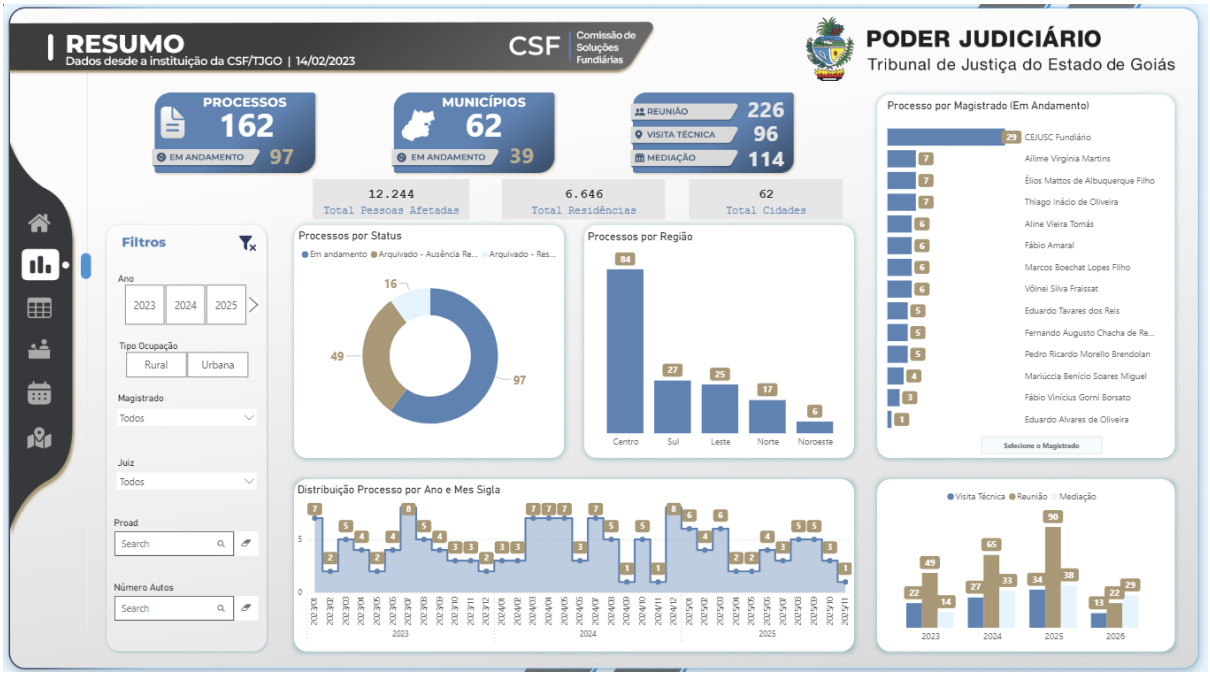
Outro avanço relevante diz respeito à transparência e ao controle social sobre os processos de mediação fundiária. A CSF/TJGO desenvolveu sistema próprio de monitoramento em tempo real, estruturado na plataforma *Power BI*, que permite o acompanhamento dinâmico e público dos processos fundiários, reunindo dados estratégicos como o número total de

processos ativos, a classificação entre conflitos rurais e urbanos, os municípios afetados e as etapas dos procedimentos de mediação.

Essa iniciativa foi destacada durante o Seminário Estadual de Soluções Fundiárias realizado pela Assembleia Legislativa do Estado de Goiás e repercutiu em evento promovido no Palácio do Planalto, em Brasília. O sistema foi ainda mencionado no relatório "Cinco Anos da Campanha Despejo Zero: A Luta Continua", como exemplo de sistematização e transparência institucional, conforme notícia constante no site do TJGO, que destaca o seu reconhecimento nacional (Goiás, 2026).

Oportuno visualizar a organização estruturada dos dados na plataforma *Power BI:*

**Figura 2** - Indicadores estatísticos da CSF/TJGO via Painel *Power BI* em 07 de maio de 2026




**Fonte**: Goiás (2026).

Desse sistema próprio de monitoramento em tempo real, retiram-se dados fundamentais para o entendimento da dimensão e do nível de atuação da CSF/TJGO no âmbito do Estado de Goiás, estruturados conforme a transcrição técnica abaixo, extraída em 07 de maio de 2026:

**Resumo de dados principais - CSF/TJGO**

**Indicadores gerais e impacto social:**
Processos totais: 162;
Processos em andamento: 97;
Municípios atendidos: 62;

> Municípios com processos em andamento: 39;
> Pessoas afetadas: 12.244;
> Total de residências: 6.646.
>
> **Atividades realizadas:**
> Reuniões: 226;
> Visitas Técnicas: 96;
> Mediações: 114.
>
> **Distribuição de processos por *status* e região:**
> Por Status: 97 processos em andamento; 16 arquivados por ausência de requisitos; 49 arquivados por resolução.
> Por Região: Centro (84), Sul (27), Leste (25), Norte (17) e Noroeste (6).
>
> **Evolução anual de atividades (visita técnica, reunião e mediação):**
> 2023: 22 Visitas Técnicas, 49 Reuniões, 14 Mediações.
> 2024: 27 Visitas Técnicas, 65 Reuniões, 33 Mediações.
> 2025: 34 Visitas Técnicas, 90 Reuniões, 38 Mediações.
> 2026 (Parcial): 13 Visitas Técnicas, 22 Reuniões, 29 Mediações.
> (Goiás, 2026).

O reconhecimento externo da atuação da CSF/TJGO consolida seu papel de referência nacional no tratamento dos conflitos fundiários, estimulando o intercâmbio de boas práticas entre os tribunais brasileiros e contribuindo para o aperfeiçoamento do modelo de comissões previsto na Resolução CNJ 510/2023.

Nesse contexto, uma das marcas distintivas da CSF/TJGO em relação ao modelo adjudicatório tradicional é a abertura à participação de múltiplos atores institucionais no processo de construção de soluções para os conflitos fundiários. A Resolução CNJ 510/2023 prevê expressamente a possibilidade de cooperação interinstitucional com os demais poderes e a atuação de profissionais do Ministério Público, da Defensoria Pública e das esferas federal, estadual e municipal. A Comissão goiana tem explorado ativamente essas possibilidades, ao articular parcerias com diversas instituições.

A Defensoria Pública do Estado de Goiás (DPE-GO) figura como parceira central na atuação da CSF/TJGO, especialmente nos casos que envolvem populações em situação de hipossuficiência. O Ministério Público do Estado de Goiás (MPGO) também participa dos processos conduzidos pela Comissão, em consonância com sua missão constitucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Para além dessas instituições do sistema de justiça, a CSF/TJGO mantém interlocução com órgãos da administração pública estadual e municipal. O 2º Seminário “Regularização Fundiária: Acesso à Moradia Segura”, promovido pelo TJGO em novembro de 2025, resultou na assinatura de termo de cooperação com a Agência Goiana de Habitação (AGEHAB), com

vistas à regularização fundiária de interesse social (Goiás, 2025). A Associação Goiana dos Municípios (AGM) e a Federação Goiana dos Municípios (FGM) têm sido parceiras institucionais em iniciativas correlatas, reconhecendo a importância do diálogo com o Poder Judiciário para o equacionamento de conflitos de natureza local.

Outro ponto fundamental reside na participação de assistentes sociais e outros profissionais de ciências humanas é igualmente relevante. Os relatórios socioeconômicos pressupõem capacidade técnica para análise das condições de vida das famílias envolvidas nos conflitos, tarefa que extrapola o conhecimento jurídico estrito e demanda formação em Serviço Social, Psicologia, Urbanismo ou áreas correlatas. Esses relatórios são instrumentos fundamentais para que o juiz da causa disponha de informações qualificadas sobre a realidade socioeconômica das partes, o que contribui para a prolação de decisões mais adequadas e humanizadas.

Evidencia-se que a interdisciplinaridade da atuação da CSF/TJGO não é, portanto, um elemento acessório ou complementar, mas uma condição estrutural para o sucesso do modelo. A complexidade dos conflitos fundiários coletivos — que envolvem dimensões jurídicas, sociais, econômicas, políticas e até ambientais — exige respostas igualmente complexas, que somente podem ser construídas a partir do concurso de múltiplos saberes e da colaboração entre diferentes instituições.

Sob uma perspectiva histórica e doutrinária, a CSF/TJGO insere-se no movimento mais amplo de reforma do sistema de justiça brasileiro em direção ao modelo conhecido como "sistema multiportas" (*multi-door courthouse*), originalmente desenvolvido nos Estados Unidos a partir da proposta de Frank Sander, na década de 1970. Quanto a esta matéria, a contribuição de Irailton Amanso da Silva e Guilherme Augusto Martins Santos é elucidativa:

> O modelo conhecido como Sistema Multiportas de tratamento de conflitos, inicialmente proposto pelo professor Frank Sander nos Estados Unidos, apresentase como uma alternativa viável para abordar o problema da alta litigiosidade. Esse modelo sugere que o acesso à justiça pode ser ampliado através de métodos colaborativos de tratamento de conflitos, incluindo a mediação, conciliação, arbitragem e negociação, que complementam o processo judicial tradicional. Diferentemente da via adjudicada, que resulta em decisões impostas por um terceiro, os métodos de autocomposição favorecem o protagonismo das partes e visam soluções mais ajustadas às necessidades de cada caso, oferecendo uma perspectiva de pacificação social e promoção de uma cultura de cooperação. No Brasil, a Resolução n° 125/2010 do CNJ foi um marco para a implementação do sistema multiportas, ao instituir a Política Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses no Poder Judiciário. Essa política busca promover métodos

> consensuais, com destaque para mediação e conciliação, como parte integrante da prática judiciária nacional.
> (...)
> A implementação do sistema multiportas no Brasil ocorreu em um contexto de crescente demanda por métodos que pudessem desafogar o judiciário e oferecer alternativas mais ágeis e eficientes. O sistema tradicional, focado na adjudicação, tem enfrentado uma série de críticas por sua lentidão e altos custos, fatores que dificultam o acesso à justiça. A resolução n° 125/2010 inovou ao propor uma mudança de paradigma, na qual o papel do judiciário se expande para abarcar métodos consensuais de resolução de disputas. A resolução também reforça a importância da capacitação dos operadores do direito para atuarem como mediadores e conciliadores, permitindo que o sistema multiportas funcione de maneira eficaz e contribua para a pacificação social.
> Outro marco importante foi a promulgação do Novo Código de Processo Civil (CPC) em 2015, que consolidou a adoção do sistema multiportas no ordenamento jurídico brasileiro. O CPC estabeleceu a obrigatoriedade da realização de sessões de conciliação e mediação antes do julgamento em determinados processos, institucionalizando a tentativa de autocomposição como uma etapa preliminar. Essa exigência legal reflete uma mudança significativa na cultura jurídica do país, promovendo uma abordagem que valoriza a solução consensual dos conflitos, reduzindo a dependência do litígio judicial. A regulamentação implementada pelo CPC de 2015 incentiva, portanto, o uso de métodos colaborativos, demonstrando um esforço contínuo do Brasil em buscar alternativas que respondam à complexidade e ao volume de disputas que chegam ao judiciário. (Silva; Santos, 2024, p. 2-4).

Nesse modelo, o Poder Judiciário deixa de ser percebido como único canal legítimo de resolução de conflitos e passa a oferecer, a partir de avaliação do perfil de cada litígio, o método mais adequado, seja a adjudicação judicial, seja a mediação, a conciliação, a arbitragem ou outros meios alternativos. O Código de Processo Civil de 2015 e a Lei de Mediação (Lei n.º 13.140/2015) incorporaram essa perspectiva ao ordenamento jurídico brasileiro, consolidando a mediação e a conciliação como instrumentos preferenciais em determinadas categorias de litígio.

No contexto específico dos conflitos fundiários coletivos, a criação das comissões regionais, de que a CSF/TJGO é expressão, representa o reconhecimento de que esses litígios possuem características que os tornam especialmente inadequados para a resolução por meio do processo adjudicatório clássico.

São, em regra, conflitos multilaterais, que envolvem não apenas os proprietários e os ocupantes, mas também o poder público, os movimentos sociais, os credores hipotecários e outros atores. Além disso, têm dimensão temporal prolongada, muitas ocupações estudadas pela CSF/TJGO datam de décadas, e impacto social irreversível, a remoção forçada de centenas de famílias produz efeitos devastadores que não podem ser revertidos pela simples prolação de nova decisão judicial.

Essa característica aproxima os conflitos fundiários coletivos do conceito de litígios estruturais ou processos estruturais, que designa situações em que a violação de direitos fundamentais decorre de falhas sistêmicas nas estruturas sociais, econômicas ou institucionais, e não apenas de atos ilícitos individualizados.

Nos processos estruturais, a solução judicial adequada não é a simples condenação de uma das partes, mas a construção de um plano de ação que modifique, progressivamente, as condições estruturais que geram a violação.

Nesse sentido, a CSF/TJGO atua precisamente nessa fronteira, buscando soluções que não apenas resolvam o conflito imediato, mas que produzam efeitos duradouros sobre a situação das famílias envolvidas, seja pelo reassentamento em local adequado, seja pela regularização fundiária, seja pela construção de acordos que garantam tempo e condições para a transição.

Como desdobramento dessa premissa, a atuação da CSF/TJGO culminou na implementação do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania Fundiário (CEJUSC Fundiário), instituído pelo Decreto Judiciário nº 2.688/2024. Em observância às diretrizes da Política Judiciária Nacional do CNJ e às determinações do STF na ADPF 828, o órgão busca mediar litígios coletivos de posse e propriedade, sejam eles urbanos ou rurais.

Assim, o projeto prioriza a construção de uma cultura de paz por meio do diálogo e da cooperação entre o Judiciário, a sociedade e entes federativos (União, Estados e Municípios). Tal iniciativa reflete o compromisso com o artigo 3º, §2º do Código de Processo Civil, que impõe ao Estado o dever de incentivar, prioritariamente, a solução consensual das controvérsias.

A despeito dos avanços alcançados, a CSF/TJGO enfrenta desafios consideráveis, que decorrem tanto da natureza dos conflitos que lhe são submetidos quanto das limitações estruturais do próprio sistema de justiça. O primeiro e mais evidente desafio é a complexidade intrínseca dos conflitos fundiários coletivos.

Como já assinalado, esses litígios envolvem múltiplos atores, dimensões temporais extensas, interesses contrapostos de difícil harmonização e consequências sociais de grande magnitude. Por conseguinte, a construção de acordos mutuamente satisfatórios nesse contexto exige tempo, dedicação e habilidade técnica que nem sempre estão disponíveis em quantidade suficiente.

Soma-se a isso um segundo desafio relevante, que diz respeito à articulação interinstitucional. Embora a CSF/TJGO tenha consolidado parcerias com instituições como a DPE-GO, o MPGO e a AGEHAB, a efetividade das soluções construídas nas mediações

depende frequentemente da participação ativa e do cumprimento de compromissos por parte de órgãos da administração pública municipal e estadual, cujas agendas nem sempre coincidem com as da Comissão.

Isso se evidencia na regularização fundiária, por exemplo, que é um processo que envolve múltiplas etapas administrativas e cartorárias. Logo, sua concretização depende da cooperação de prefeituras, cartórios de registro de imóveis e outros órgãos públicos, nem sempre prontamente disponíveis.

Além disso, o terceiro desafio identificável relaciona-se às limitações estruturais da própria Comissão. A CSF/TJGO não dispõe de equipe de apoio permanente e suficientemente dimensionada para a demanda que enfrenta. Os magistrados que a integram acumulam as funções ordinárias de suas respectivas varas com as atividades da Comissão, o que pode impor restrições à disponibilidade de tempo para as visitas técnicas, reuniões e audiências de mediação. Apesar de a Resolução CNJ 510/2023 prever que os tribunais proporcionarão aos membros das comissões condições adequadas para o desempenho satisfatório de suas atribuições, a implementação dessa determinação ainda é desigual entre os tribunais brasileiros.

Em paralelo, um quarto desafio relaciona-se à própria cultura jurídica prevalente, ainda fortemente orientada para a lógica adversarial e a resolução dos conflitos imposta pelo Judiciário. A mediação e a construção de soluções consensuais exigem disposição para o diálogo e para a escuta, bem como habilidades específicas que nem sempre integram a formação tradicional dos profissionais do direito. Dessa forma, a mudança cultural necessária para que o modelo das CSF se consolide de forma sustentável é um processo gradual e de longo prazo.

Por fim, subsiste o desafio da mensuração qualitativa dos resultados. Os dados quantitativos disponíveis — número de audiências, reuniões, visitas e pessoas impactadas — são relevantes e reveladores, mas não capturam integralmente a qualidade das soluções construídas nem o impacto de longo prazo sobre as condições de vida das famílias envolvidas. O desenvolvimento de metodologias de avaliação qualitativa da atuação da CSF/TJGO é uma necessidade institucional que se impõe para o aperfeiçoamento contínuo do modelo.

A análise da CSF/TJGO permite concluir que se trata de inovação institucional relevante e promissora no campo do tratamento dos conflitos fundiários coletivos. Criada em resposta ao comando constitucional decorrente da ADPF 828 e regulamentada pela Resolução CNJ 510/2023, a Comissão demonstrou capacidade de construir resultados concretos e mensuráveis em seus primeiros três anos de funcionamento, alcançando diretamente mais de doze mil

pessoas em 57 municípios goianos, por meio de audiências de mediação, reuniões preliminares e visitas técnicas.

Sob a perspectiva do sistema de justiça, a CSF/TJGO representa a materialização, no plano institucional, do modelo multiportas e da abordagem dos processos estruturais. Ao privilegiar a construção de soluções consensuais sobre a imposição unilateral de decisões, a Comissão contribui para que o Poder Judiciário cumpra sua função constitucional de promoção da paz social e da efetividade dos direitos fundamentais, especialmente em relação às populações historicamente excluídas do acesso à moradia adequada e à segurança jurídica da posse.

Outro aspecto fundamental é que a efetividade das decisões judiciais é, por si só, argumento poderoso em favor do modelo adotado pela CSF/TJGO. Acordos construídos com a participação e o consentimento das partes tendem a ser cumpridos de forma mais duradoura e voluntária do que ordens judiciais impostas à força, que frequentemente geram resistência, violência e acumulação de tensão social. Nesse viés, a mediação fundiária não é apenas uma alternativa mais humana, mas também uma alternativa mais eficiente do ponto de vista da realização prática do direito.

A contribuição da CSF/TJGO para a pacificação social transcende os casos individualmente resolvidos. Ao atuar de forma transparente, com dados acessíveis ao público em tempo real por meio de plataforma própria, ao promover o diálogo entre instituições que habitualmente operam em lógicas distintas e ao sensibilizar o sistema de justiça para a dimensão humana dos conflitos fundiários, a Comissão contribui para a transformação progressiva da cultura jurídica goiana e para o fortalecimento das bases de um sistema de justiça mais acessível, participativo e socialmente comprometido.

Em suma, os desafios que subsistem — complexidade dos conflitos, limitações estruturais, necessidade de maior articulação interinstitucional e mudança cultural — não diminuem os avanços alcançados, mas indicam o caminho para o aperfeiçoamento contínuo do modelo. A CSF/TJGO é, em última análise, um experimento institucional bem-sucedido e em pleno processo de maturação, cujos ensinamentos podem e devem alimentar o debate nacional sobre o melhor tratamento possível para a questão fundiária brasileira, que permanece como um dos desafios mais urgentes e complexos da democracia social no país.

# 5 ESTUDO DE CASO: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA CSF/TJGO NA PERSPECTIVA DO ADEQUADO TRATAMENTO DE DESOCUPAÇÕES

A presente seção é dedicada a estudo de caso mostrando como as inovações trazidas pelas determinações constantes da quarta tutela incidental proferida na ADPF 828, com as posteriores diretrizes da Resolução 510/2023 do CNJ, puderam mudar o rumo das ações de retomada de imóveis envolvendo ocupações coletivas, inaugurando um modelo procedimental a garantir os direitos fundamentais da dignidade da pessoa humana e da moradia, com a construção de políticas públicas de habitação social provisórias e permanentes.

Rememorando a não bem sucedida desocupação de área de terra urbana no Setor Parque Oeste Industrial na Capital do Estado de Goiás, ocorrida entre os anos de 2004 e 2005, com ápice em fevereiro de 2005, propõe-se a comparação com vistas a identificar os reais avanços a partir da perspectiva social e o consequente e devido tratamento a casos complexos relacionados a despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis.

A partir da observação de outro caso também da cidade de Goiânia-Goiás, qual seja, litígio envolvendo determinada área do Parque Santa Rita, pretende-se mostrar como a nova abordagem decorrente de maior consideração social e humanitária oriunda das normativas paradigmas acima citadas, tende a oferecer maior percepção de casos complexos envolvendo desocupações, portanto, efetivamente capaz de preservar interesses ao passo que também respeita a dignidade da pessoa humana.

## 5.1 Contextualização fática e o conflito possessório no caso concreto

Ao considerar o contexto histórico, não é raro identificar os episódios de violência acentuada em casos passados, como o próprio tratamento conferido à desocupação de área de terras do Parque Oeste Industrial, denominada pelos próprios ocupantes como “Sonho Real”.

O caso supramencionado chamou a atenção da imprensa, tornando-se objeto de várias reportagens jornalísticas, destacadas, por exemplo, no estudo apresentado sobre aquela ocupação, feito por Ramalho e Salles (2020) sob o título “Um Estudo Sobre O Processo De Ocupação Do Parque Oeste Industrial A Partir Das Reportagens Veiculadas”.

A mobilização do caso do Parque Oeste Industrial envolveu aproximadamente quatro mil famílias que se estabeleceram em vasta área urbana particular, alegadamente ociosa desde 1957, quando da aprovação do setor, servindo primordialmente à especulação imobiliária, tendo

acumulado vultosas dívidas tributárias perante a Municipalidade. A ocupação se desenvolveu de forma muito rápida, pelo que se supõe, planejada, a partir de maio de 2004, tomando cerca de vinte alqueires, 968 mil m², isto conforme Valle Júnior e Antônio Pasqualetto (2014, p. 95). Destacam os autores que, durante cinco dias, os ocupantes improvisaram estrutura de forma a facilitar a sua instalação no local, abrindo vias de acesso, quadras e erguendo cercas. Logo, as barracas deram lugar às construções de alvenaria.

Naquele contexto, a resposta estatal ignorou a função social da posse e a vulnerabilidade das famílias, culminando na Operação Triunfo em fevereiro de 2005. Convém apontar que a nominada operação procedeu ao cumprimento de ordem liminar para desocupação em processo judicial, priorizando o domínio em detrimento do bem jurídico mais relevante e já tutelado pela Constituição Federal à época, qual seja, a vida. O resultado oficial contou com mortes, feridos e centenas de detritos após uma desocupação forçada e sabidamente rápida, dada sua monta.

A desocupação do Parque Oeste Industrial é lembrada como a maior e mais violenta operação de reintegração de posse ou despejo coletivo do Estado de Goiás, cujo desfecho é tido como o mais trágico. Apesar do prazo concedido às famílias para deixarem o local, da presença da Comissão de Gerenciamento de Crises da Secretaria de Segurança Pública do Estado de Goiás e cadastramento feito pela Agência Goiana de Habitação (AGEHAB), e participação da Procuradoria Geral do Estado, com a finalidade de planejar estrategicamente a remoção de milhares de pessoas, numa parceria entre Estado de Goiás e Município de Goiânia, a solução pacífica do conflito não se verificou.

Ao cabo, no dia 16 de fevereiro de 2005 foi cumprido o mandado judicial de reintegração de posse, em meio ao confronto entre a polícia militar e a comunidade local.

Da perspectiva da estratégia pública diante da ordem concedida, vê-se que a ausência de planejamento habitacional prévio forçou a adoção de medidas súbitas, nada convencionais e dignas, como o deslocamento das famílias, inicialmente, para ginásios esportivos e, em seguida, para acampamentos precários de lona, localizados no Setor Grajaú, cidade de Goiânia, onde foram registradas outras fatalidades devido às condições de insalubridade, especialmente atingindo crianças e idosos.

O assentamento definitivo dessas famílias foi acontecendo no novo bairro, chamado Residencial Real Conquista, medida administrativa plenamente concretizada apenas em 2014, quase uma década após a remoção forçada, que certamente pode ser considerado um episódio de crise humanitária.

Esse cenário apontado e ineficácia estatal para pacificação e efetiva resolução do conflito, inclusive no âmbito jurisdicional, serviu como contraponto necessário para compreender a importância das inovações procedimentais contemporâneas. Enquanto no caso do Parque Oeste Industrial a primazia do domínio sobrepôs-se à dignidade humana através de uma intervenção militarizada, o atual modelo de Justiça Multiportas, materializado na atuação da Comissão de Soluções Fundiárias (CSF/TJGO), busca substituir o confronto pela mediação interinstitucional, dando respostas mais eficazes aos direitos de propriedade e à moradia.

Sem dúvidas, o caso da "Ocupação Sonho Real" do Parque Oeste Industrial pode servir como marco referencial negativo, de modo a representar o contraponto histórico que fundamenta a necessidade dos protocolos humanizados, como aqueles realizados pela CSF/TJGO.

Outrossim, a influência daquele episódio do Sonho Real à construção de um novo modelo procedimental manifesta-se na transição de uma justiça impositiva para uma justiça dialógica e estruturante, que prioriza estudos locais através de visitas técnicas, tentativas de audiências de mediação, identificação de lideranças locais visando o diálogo mais próximo aos ocupantes, sobretudo com a intenção de evitar o uso da força policial.

O caso ora em estudo, ocupação de uma grande quadra diferenciada de terras no Parque Santa Rita, originou-se através da propositura de ação judicial de Reintegração de Posse por pessoa jurídica, em março de 2016, cujo escopo ainda consiste, devido a ausência de julgamento do feito, na reintegração contra os ocupantes do terreno urbano de propriedade daquela, com área aproximada de 25.770, 39 m².

O processo judicial, iniciado há mais de 10 (dez) anos, envolve área de terras urbanas de propriedade particular e os ocupantes, com diversas intervenções de órgãos da Justiça e de outros poderes.

Com o advento da ADPF 828 e a Resolução CNJ 510/2023, da qual decorre a criação das Comissões Regionais (art. 1°, §4°) e a criação da CSF/TJGO, o feito pode contar com a atuação desta, como será abordado no próximo tópico.

É oportuno registrar que na área de ocupação do Parque Santa Rita houve gradual preenchimento do espaço urbano, como poderá ser verificado adiante. Terreno menor a do Parque Oeste Industrial, com *modus operandi* diverso, pois, neste, a situação política de proximidade das eleições municipais à época, serviu de "palanque eleitoreiro" a alguns candidatos, incentivando a rápida ocupação com promessa de garantia da posse dos lotes e regularização posterior.

Volvendo à proposta de estudo, ocupação do Parque Santa Rita, impende registrar os fatos narrados pela pessoa jurídica autora nos autos processuais. Afirma ter adquirido o imóvel objeto da disputa judicial através de leilão extrajudicial ocorrido em 07 de dezembro de 1998, e que logo diligenciou para saber as condições do bem e dele tomar posse, tendo encomendado estudo de área e levantamento fotográfico, cuidado da manutenção da área, limpeza de entulho e lixo, bem como demarcada e cercada, de forma a permitir identificar seus limites. Porém, o cenário de tranquilidade possessória foi rompido devido à ocupação, em meados de outubro de 2015.

Conforme consta nos autos, diversas famílias se estabeleceram naquela área do Parque Santa Rita, de forma organizada, construindo "barracos" de lona e madeira com intuito de fixar residência. Se por um lado, valendo-se do direito fundamental de ação, previsto no Art. 5°, XXXV da Constituição Federal, a pessoa jurídica autora passou a buscar a solução perante o Poder Judiciário, por outro, viu-se diante de várias pessoas e famílias exercendo posse direta, sem possuir meios próprios para retomada do imóvel sem a intervenção do Estado.

Primacialmente, a ação visou a concessão de liminar para reintegração de posse, sob o argumento de que os ocupantes ergueram estruturas precárias no local, de forma irregular. A petição inicial destacou à época a dificuldade em identificar individualmente todos os envolvidos, devido ao caráter "coordenado" da ocupação. De toda forma, o objetivo processual central ainda é a retomada plena do bem, alegadamente devido ao esbulho possessório, haja vista a continuidade do processo judicial.

Em junho de 2016 foi deferida a liminar pretendida. Contudo, a despeito da medida inicialmente concedida, a efetivação da ordem judicial revelou a profunda complexidade social do conflito. As primeiras diligências dos Oficiais de Justiça no caso concreto foram infrutíferas devido à dificuldade de identificação dos ocupantes e dos limites exatos do terreno diante da ocupação já instalada.

Diante de um cenário de núcleo urbano informal efetivamente instalado, em janeiro de 2017, após constatar a questão de ordem social de alta relevância, a Oficiala de Justiça solicitou a intervenção do Comitê de Gerenciamento de Crise da Secretaria de Segurança Pública e reforço policial, evidenciando que a disputa entre a propriedade formal e o direito à moradia exigia uma gestão para além da esfera meramente patrimonial. Na ocasião, novos registros fotográficos foram feitos e juntados àquele processo. Fez-se constar que o assentamento habitado por centenas de famílias, incluindo crianças e idosos tornava a desocupação uma operação de alto risco social.

A narrativa do conflito possessório no Parque Santa Rita foi ganhando novos contornos de complexidade, revelando uma disputa marcada pela resistência social, pela intervenção de órgãos públicos e pelo embate direto entre o direito de propriedade formal e a função social da posse, especialmente pela consolidação da ocupação que foi ocorrendo e crescendo mesmo em meio à lide já instaurada, cujo processo segue em curso.

O caso atraiu a atenção da Comissão de Habitação, Reforma Agrária e Urbana da Assembleia Legislativa de Goiás (ALEGO), que, em maio de 2018, interveio nos autos e pugnou pela suspensão da liminar. Na mesma época, diante das evidências de que o conflito envolvia uma questão social profunda, foi proferida decisão suspendendo a medida liminar de reintegração de posse, medida processual vigente até a presente data.

Em certo momento processual, foi oficiado à Comissão de Habitação, Reforma Agrária e Urbana da Assembleia Legislativa, que posteriormente respondeu, se limitando a dizer que, estando no local, observou a precariedade da situação vivida pelos demandantes da posse.

Ao longo desse tempo, contextualização fática relevante no conflito possessório corresponde ao momento que a Defensoria Pública do Estado de Goiás, em fevereiro de 2020, para além de atuar assistindo alguns dos réus, mencionou ter oficiado à Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação pedindo apoio na identificação e cadastramento dos ocupantes, bem como a mensuração das áreas/lotes ocupados, obtendo resposta do Secretário Municipal. Através de documentos e fotos então juntados, constatou-se a existência de cerca de 155 famílias, residindo em moradias consolidadas, com muros, hortas à subsistência e ligações de energia.

Do panorama que foi sendo delineado, pode-se inferir, ao longo da instrução processual, um acirramento do conflito possessório, mormente devido ao marco temporal da ocupação, ponto de divergência entre ocupantes assistidos pela DPE-GO e pessoa jurídica autora, aqueles apontando a ocupação desde 2010 ou 2011 e esta última argumentando que o terreno estava vazio e cercado em agosto de 2015, tendo juntado contraprova tecnológica consistente em imagens de satélite do programa *Google Earth* e dados do site da Prefeitura de Goiânia, isto na tentativa de desconstruir a tese de usucapião especial urbana outrora arguida e classificação do evento como ocupação coordenada ocorrida apenas no final de 2015.

O envolvimento de outros entes, como a Municipalidade, também aconteceu no decorrer da tramitação processual. Na ocasião da audiência de instrução, foi oficiado à Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação (SEPLANH) do Município de Goiânia para informações no bojo do processo administrativo referente à área ocupada. Relatórios técnicos

da referida secretaria confirmaram o adensamento populacional, identificando que a área de 25.770,39 m² resulta em uma fração ideal média de 166 m² por família.

Nesse ínterim da relação processual, uma das evidências da dinâmica complexa do conflito possessório pode ser aferida a partir da análise da participação da Administração Municipal, centralizada na SEPLANH de Goiânia, que, em novembro de 2021, autuou o processo administrativo voltado à Regularização Fundiária Urbana (REURB) do imóvel, encaminhando-o à Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária (SERFUN). A Municipalidade também realizou visitas *in loco* identificando as condições de habitabilidade precária, construídas com materiais como madeirite, tábuas e lona, e algumas de alvenaria. Dessa perspectiva, a Gerência de Gestão Ambiental produziu o Relatório Técnico nº 084/2020 – DIRAM/GERCRE, o qual utilizou imagens de satélite do *Google Earth* para atestar que a ocupação efetiva da área começou em 2015. A perícia técnica municipal concluiu que não havia ocupação na área nos anos de 2004, 2008 e 2012. Tais documentos foram fundamentais para o amadurecimento do processo, permitindo ao Município de Goiânia avaliar a viabilidade da Regularização Fundiária Urbana (REURB) e subsidiar as propostas de acordo que se desdobraram posteriormente do ambiente administrativo em sede do Poder Executivo Municipal ao processo judicial com amparo da CSF/TJGO.

A Defensoria Pública do Estado de Goiás, que antes atuou apenas na assistência judiciária, consolidou sua atuação como *custos vulnerabilis*, hipótese jurídica que consagra sua intervenção de forma especial em processos, visando proteger grupos vulneráveis e garantir a defesa de seus direitos humanos, mesmo quando já representados. A apresentação de questionários individuais de atendimento com o detalhamento do perfil socioeconômico das famílias pode ser vista como medida prefacial facilitadora ao próprio trabalho da CSF/TJGO, seja para nortear a identificação das pessoas e famílias ou para especializar os referidos cadastros, considerando ser essa uma das atribuições daquela Comissão. Esses documentos foram exportados ao processo administrativo (PROAD/TJGO), instaurado a requerimento da própria Defensoria Pública, que será analisado no próximo tópico.

Inclusive, a partir dos dados coletados, verificou-se relevante correlação entre as diretrizes normativas da Regularização Fundiária Urbana (REURB), especialmente um daqueles objetivos centrais, o previsto no artigo 10, inciso XI, da Lei nº 13.465/2017, consistente na concessão de direitos reais preferencialmente em nome da mulher, com a realidade fática do Parque Santa Rita que revelaram, no decorrer do processo e importante ao estudo em tela, a presença de grande parte das unidades familiares cadastradas chefiada por

mulheres. A priorização da mulher na titulação não é apenas um formalismo legal, mas uma estratégia de estabilização socioespacial.

No cenário concreto do Parque Santa Rita, os dados colhidos no levantamento socioeconômico da SEPLANH e da Defensoria Pública personificam parte da política da REURB através da identificação de chefes de família em situação de vulnerabilidade, mostrando que a ocupação consolidada é sustentada por núcleos familiares onde a figura feminina detém a responsabilidade primordial pela manutenção do habitat.

A aplicação da REURB-S, em casos tais, suplanta a mera entrega de títulos, configurando como um instrumento de justiça distributiva que reconhece a função social exercida por essas mulheres. Sob uma perspectiva crítico-acadêmica, a titulação prioritária em nome dessas mulheres atua como um mecanismo de proteção ao núcleo familiar e de mitigação das desigualdades de gênero no acesso à moradia.

Com efeito, sem imiscuir no tempo de tramitação processual, tendo em conta não constituir fim contributivo à presente análise e por notar que litígios complexos têm tradição de longo percurso judicial, o que o caso concreto revela é a atuação de atores, para além das partes, como órgãos dos Poderes Legislativo e Executivo, Defensoria Pública, Ministério Público, todos com diversas formas de participação, essencialmente contributivas. Tal paradigma supera a visão binária anterior, que outrora pairava entre autor e réu e marcava processos de reintegração na posse, passando a uma abordagem estrutural e dialógica. Como abordado na seção anterior, tanto a ADPF 828 quanto a Resolução 510/2023 do CNJ estabelecem expressamente a necessidade de uma atuação coordenada e interinstitucional, como vinha acontecendo no caso do Parque Santa Rita.

A Resolução CNJ 510/2023 institucionalizou essas diretrizes, conferindo-lhes caráter normativo permanente, como a abertura a múltiplos atores (art. 13, § 4º), sendo este o dispositivo mais explícito sobre a atuação interinstitucional; acompanhamento da visita técnica (art. 10), norma que prevê visitas acompanhadas pelo Juízo de origem, partes, advogados, Defensoria, Ministério Público, Município e outros órgãos eventualmente interessados; bem como o reconhecimento de que esses conflitos impactam cidades inteiras e demandam a "atuação positiva do Poder Público em termos de políticas públicas", integrando órgãos como os cartórios de registro de imóveis e agências de habitação no processo de REURB.

É a partir da tramitação processual claramente complexa e com vistas àquelas diretrizes que foi possível, então, passar para um ponto de inflexão crucial, fundamental à pertinência e correlação com o presente trabalho, pois houve o deslocamento do conflito da esfera puramente

judicial, que contava com determinados atos administrativos para a administrativa autônoma, isto devido à remessa e tentativa de mediação do conflito possessório através da cooperação da Comissão de Solução Fundiária (CSF) do Tribunal de Justiça de Goiás, sobretudo possibilitando a devida atenção às normas facilitadoras, intervenção especificamente abordada a seguir.

## 5.2 A intervenção da Comissão e os impactos na efetivação da moradia e pacificação social

No caso em estudo, por iniciativa da Defensoria Pública, como dito, foi solicitada a intervenção da CSF/TJGO, via ofício, datado de fevereiro de 2024, encaminhado ao seu então presidente, com o propósito de adoção das providências previstas na Resolução 510/2023 do CNJ, especialmente a realização de visita técnica, elaboração de relatório e mediação do conflito, diante da situação de posse multitudinárias e dos critérios de transição da ADPF 828.

Referido expediente foi acompanhado de documentos que constam no processo judicial, dentre eles os fornecidos pela SEPLANH e Município de Goiânia, como memoriais descritivos de sete áreas dentro da quadra objeto do litígio, todas subdivididas em lotes, de variados tamanhos, a partir de 52,23m², outros com mais de 450 m², fotos de construções e imagens extraídas do *Google Earth Pro*, datadas de 2004, 2008, 2012, 2015, com informações que dão conta do início da ocupação a partir de 2015, e adensamento populacional sobretudo a contar do ano de 2017, com vias abertas no terreno, estando a área, em 2020, toda ocupada. O estudo do município para fins de regularização fundiária, se opõe apenas a um lote que estaria invadindo a Área de Preservação Permanente às margens de córrego da região.

Recebido o PROAD n° 202402000490904, designou o Presidente da CSF/TJGO, a realização de reunião preliminar para preparar visita técnica, com a participação do Procurador-Geral do Município de Goiânia, da Secretária Municipal de Desenvolvimento Humano e Social de Goiânia; do Secretário Municipal de Planejamento Urbano e Habitação de Goiânia; do Secretário Municipal de Regularização Fundiária de Goiânia; do Defensor Público do Estado de Goiás, em auxílio ao Núcleo de Direitos Humanos; de Promotor de Justiça; dos advogados das partes e da 2ª Juíza Auxiliar da Corregedoria-Geral da Justiça, com a cientificação do magistrado condutor do feito.

O processo judicial foi paralisado enquanto tramitou o processo administrativo junto à CSF/TJGO.

Em março de 2024, realizou-se a reunião preliminar de conciliação, que possibilitou debates institucionais a respeito da viabilidade da regularização fundiária, da responsabilidade tributária pelo IPTU no período da ocupação e das balizas para a construção de um termo de acordo. Entre as deliberações firmadas, o Município assumiu a obrigação de apresentar a listagem dos moradores beneficiados, além de se estabelecer o entendimento coletivo de que não haveria óbices à transferência imobiliária por débitos de natureza fiscal.

Com o propósito de aprofundar o diagnóstico social e identificar a presença de grupos em situação de maior vulnerabilidade, como idosos, gestantes e crianças, a Juíza Auxiliar da Corregedoria, que atuou como Magistrada Condutora do feito administrativo, assinalou a realização de visita técnica na área em litígio, com base nos preceitos constitucionais e nas balizas fixadas pelo STF na tutela do direito à moradia e pacificação social.

A visita técnica contou a participação da Juíza de Direito e membro da CSF/TJGO, o Juiz de Direito competente à análise do processo judicial, de Defensor Público do Estado de Goiás, de Procurador do Município de Goiânia, do Secretário Extraordinário de Regularização Fundiária, do Gerente de Serviços Sociais da AGEHAB, da Gerência de Direitos Humanos da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Goiás (SEDS/GO), dos Advogados das partes, do Superintendente da Advocacia Setorial - SEINFRA - Município de Goiânia, da Diretora de Políticas Públicas e Programação de Obras de Infraestrutura Urbana, de uma das moradoras da área e da Secretária da CSF/TJGO.

Durante o ato, a Magistrada condutora expôs a metodologia de atuação da CSF/TJGO e relembrou que a tramitação do procedimento administrativo naquela esfera enseja o sobrestamento da ordem judicial possessória de origem, medida essencial à busca de uma composição harmônica. Em acréscimo, a representação da Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária municipal noticiou a existência de tratativas prévias diretamente com o Chefe do Poder Executivo local para a efetivação da Regularização Fundiária Urbana, haja vista que a comunidade se encontrava consolidada no espaço geográfico há anos. Ao final dos trabalhos, a representante dos moradores manifestou otimismo quanto à mediação estatal, agradecendo a todos, “em especial à Defensoria Pública, à Prefeitura de Goiânia e ao proprietário da área; disse que o vínculo das famílias com o local será mantido devido ao trabalho desenvolvido pelos envolvidos no processo.” Em seguida, a Juíza Condutora deliberou pela designação de audiência de mediação perante a Corregedoria-Geral de Justiça, com concomitante requerimento de policiamento intensivo na região.

A despeito dos consensos preliminares obtidos na fase de inspeção técnica, a audiência de mediação híbrida, realizada em 13 de junho de 2024, seguindo o fluxograma da CSF/TJGO, evidenciou novos obstáculos institucionais que desafiavam a efetivação do direito à moradia e a pacificação social. Naquela assentada, a representação da Procuradoria Municipal inaugurou debate técnico e demonstrou incerteza quanto à origem dos recursos orçamentários necessários para o custeio da desapropriação indenizatória, bem como incerteza sobre o enquadramento jurídico do procedimento, sob a dúvida de aplicação da lei de interesse social ou dos ditames específicos da regularização fundiária.

Em contrapartida, o patrono da empresa proprietária sustentou que o valor indenizatório global apresentado no processo administrativo junto à Prefeitura de Goiânia já contava com a anuência das partes desde o laudo de avaliação confeccionado pelo Município no ano de 2022, o que tornaria injustificada a rediscussão de valores. Do mesmo modo, o Membro da Defensoria Pública Estadual ressaltou a impossibilidade jurídica de reconhecimento da prescrição aquisitiva no caso concreto, de modo que a indenização ao proprietário despontaria como o único caminho viável para assegurar a moradia definitiva dos ocupantes, avançando para a REURB.

Frente ao cenário de parcial impasse e diante da necessidade de obter esclarecimentos técnicos definitivos por parte do ente político municipal, a Magistrada Mediadora estipulou o prazo exíguo de vinte e quatro horas para que a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária (SERFUN) competente apresentasse respostas oficiais. Diante disso, o ato solene restou suspenso, e a comissão designou a continuação da audiência de mediação para data posterior.

Em ato contínuo, a Secretaria da CSF/TJGO deu cumprimento à determinação judicial e promoveu a célere expedição de novas notificações e ofícios de convocação direcionados aos defensores, promotores de justiça, procuradores e demais autoridades estatais com o escopo de viabilizar a retomada dos trabalhos autocompositivos.

Adiante, a segunda sessão de mediação, realizada ainda em junho de 2024, apresentou progressos significativos para a composição do litígio. A Secretaria Extraordinária municipal informou a inclusão de documentos cruciais e a articulação direta com a pasta de finanças para viabilizar um desfecho consensual. O patrono da empresa proprietária manifestou preocupação com os atos posteriores e com a ausência de um orçamento definido, com avaliação defasada e com a situação de retenção dos débitos de IPTU desde antes de 2008, ao passo que a Procuradoria Municipal solicitou o prazo de trinta dias para a formalização dos procedimentos

administrativos da desapropriação. O Promotor de Justiça, presente na ocasião, informou que já havia dotação orçamentária, não havendo objeção ao pagamento da indenização em ano eleitoral. De mais a mais, fixou-se o entendimento de que o valor indenizatório observaria a avaliação efetuada em 2022, com o aceite imediato da empresa e que os débitos de natureza fiscal seriam caucionados em juízo.

Diante desses avanços, a Magistrada membro da CSF/TJGO exarou parecer no qual constatou o sucesso provisório dos diálogos interinstitucionais e sugeriu a restituição dos autos ao Juízo da Vara Cível originária para a finalização da mediação e formalização do termo de acordo.

Com o propósito de chancelar a composição preliminar, o Juízo da Vara Cível originária designou audiência de tentativa de mediação para o início de julho de 2024, com a respectiva expedição de notificações e convites a todos os envolvidos.

O Desembargador Presidente da CSF/TJGO determinou o sobrestamento do feito administrativo por 10 (dez) dias para aguardar o desfecho da audiência em juízo, de modo que considerou prematuro o arquivamento do procedimento antes de um resultado definitivo.

Essa cautela institucional mostrou-se plenamente acertada, visto que, na data aprazada para o ato na Vara Cível, o acordo não ocorreu, mesmo após longos debates entre as autoridades e as partes. O principal ponto de discordância naquele momento residiu na exigibilidade e nos valores correspondentes aos débitos fiscais do imóvel. Diante do insucesso temporário, o Magistrado Condutor da demanda possessória manteve a suspensão da tramitação do feito judicial até que houvesse uma solução na via administrativa, enquanto a Juíza integrante da Comissão determinou a intimação da empresa para apresentar uma nova proposta de acordo.

Em resposta ao comando da CSF/TJGO, a empresa proprietária formalizou manifestação com importantes concessões para destravar o litígio. O ente societário anuiu com o abatimento dos tributos devidos entre os anos de 2004 e 2008 do valor da indenização, sob a ressalva de que os valores ficassem retidos em conta vinculada até a abertura de um programa municipal de parcelamento incentivado.

Quanto ao imposto do período da ocupação coletiva, a proprietária destacou a existência de sentença cível favorável que afastou a cobrança fiscal, mas propôs o depósito do montante em conta judicial até o trânsito em julgado daquela demanda. Diante dessa nova conjuntura, a Magistrada Mediadora ordenou a notificação da Procuradoria Municipal para manifestação no prazo de 10 (dez) dias.

Todavia, a Secretaria da CSF/TJGO certificou o transcurso do prazo sem qualquer resposta do ente público, a despeito das tentativas reiteradas de contato por canais oficiais. Face à inércia do Município, a magistrada reiterou a notificação, com direcionamento direto ao Chefe do Poder Executivo municipal e ciência à pasta de regularização fundiária. Inobstante essa nova tentativa, o prazo transcorreu novamente sem respostas oficiais da municipalidade, o que motivou uma nova petição da empresa a clamar pela continuidade do feito, anuindo com o abatimento no valor da indenização de débitos de IPTU prescritos, dos do período da ocupação, bem com o pagamento de débitos da mesma natureza de imóvel diverso, com ressalvas quanto a retenção de tais valores em conta, e que se aguardasse programa de descontos fiscais.

Diante do impasse prolongado na esfera administrativa, a Juíza Integrante da Comissão acionou o princípio da cooperação processual e solicitou a intervenção do Magistrado da causa originária para notificar o Município sob as cominações legais. Prontamente, o Juiz de Direito da Vara Cível proferiu despacho com força de mandado, no qual fixou o prazo de 15 (quinze) dias para que a municipalidade apresentasse sua proposta, sob a advertência expressa de que todos os sujeitos do processo devem agir com boa-fé e cumprir as decisões jurisdicionais.

Em resposta, datada de novembro de 2024, o Procurador do Município apresentou manifestação que alterou substancialmente o rumo das negociações. O ente público alegou que as ressalvas da empresa proprietária inviabilizariam o acordo, sob o argumento de que a legislação local exigia o abatimento imediato dos débitos e que o projeto de lei para o programa de parcelamento ainda não havia obtido aprovação na Câmara de Vereadores. Mais do que isso, a Procuradoria Municipal asseverou que, por envolver demanda possessória entre particulares, não haveria responsabilidade jurídica do Município, razão pela qual o poder público não poderia sofrer obrigação de transigir, por constituir matéria de mérito administrativo exclusivo.

Nesse contexto, em razão da mudança de cenário político decorrente da proximidade da posse da nova gestão do Poder Executivo municipal e da superveniente aprovação do programa de recuperação fiscal, a comissão determinou o sobrestamento do feito até janeiro de 2025, com o propósito de rediscutir o conflito fundiário com a nova administração.

Com a retomada dos trabalhos na nova legislatura, a magistrada integrante da CSF promoveu a notificação do atual Prefeito e do novo Procurador-Geral do Município para a apresentação de uma proposta definitiva de acordo em 15 (quinze) dias.

Sem embargo, a expectativa de pacificação social sofreu um definitivo revés em abril de 2025, data em que a Procuradoria Municipal reiterou formalmente os termos das manifestações pretéritas. O Município reafirmou que as exigências da proprietária

inviabilizavam a composição e frisou a ausência de obrigação legal do ente público em intervir ou apresentar propostas em litígio de natureza puramente privada. Esse posicionamento evidenciou os severos limites da mediação institucional face à discricionariedade administrativa, cujos reflexos ainda são observados à efetivação do direito à moradia e a pacificação do conflito possessório na área.

Diante desse cenário refratário à composição, a Magistrada Integrante da Comissão Fundiária exarou decisão com a designação de uma nova audiência de mediação virtual. Contudo, por motivos de adequação procedimental, cancelou o ato anteriormente designado e ordenou o envio dos autos ao CEJUSC Fundiário. Recebido o feito naquela unidade especializada, o Desembargador Coordenador editou despacho de organização no qual delimitou que a única controvérsia remanescente residia na exigibilidade e nos valores do imposto predial e territorial urbano, motivo pelo qual designou uma sessão virtual de pré-mediação focada estritamente nessa temática.

Após a expedição de convites formais direcionados ao Procurador-Geral do Município, à Defensoria Pública e aos patronos da empresa demandante, realizou-se a sessão virtual de pré-mediação sob a condução de uma mediadora judicial, oportunidade em que a ausência de novos dados técnicos inviabilizou a celebração de um termo de conciliação imediato, motivando o ajuste coletivo para a expedição de consultas oficiais à Secretaria de Habitação, à Procuradoria-Geral e à Chefia do Poder Executivo municipal.

Em resposta, o Município de Goiânia protocolou manifestação invocando impedimento legal absoluto para proceder à regularização fundiária da área, visto que a posse do imóvel se encontrava *sub judice*, além de asseverar a ilegalidade de qualquer indenização com recursos públicos e atribuir a consolidação material da ocupação informal unicamente à morosidade do Poder Judiciário no cumprimento da liminar possessória de 2016, “gerando direitos tanto ao proprietário diligente quanto aos ocupantes”.

Para alicerçar a recusa do ente público, incorporou-se ao feito o inteiro teor de pareceres normativos da Procuradoria Especializada do Patrimônio Imobiliário e despachos setoriais de planejamento e habitação, os quais ratificaram o óbice legal à regularização fundiária enquanto pendente o litígio, suscitaram indícios de simulação na cadeia dominial do bem em virtude de uma transferência entre familiares por valor irrisório, indicaram a viabilidade de exercício do direito de preempção municipal e determinaram o sobrestamento imediato de todos os expedientes administrativos locais correlatos.

Diante da manifesta inviabilidade de autocomposição decorrente dos óbices declinados pelo poder público, o Juiz Coordenador Adjunto do CEJUSC Fundiário pronunciou-se por declarar o definitivo exaurimento da fase de mediação prevista no artigo 13 da Resolução 510/2023 do CNJ.

Logo após a ciência formal encaminhada aos patronos da causa e à Defensoria Pública por meio de ofícios específicos, com a respectiva certidão de cumprimento, a Juíza Integrante da CSF/GO confeccionou parecer conclusivo no qual sugeriu o arquivamento definitivo do feito administrativo e a restituição integral dos autos ao juízo de origem. Por fim, o Desembargador Presidente da CSF/TJGO acolheu integralmente o parecer como razão de decidir, declarou o encerramento da atividade da comissão e ordenou a baixa definitiva do feito.

Com o intuito de conferir plena eficácia à decisão de encerramento, a Secretaria promoveu a expedição de notificações e correspondências oficiais para a intimação de todas as partes, Defensoria Pública, Promotoria de Justiça e Procuradores Municipais cadastrados. Em conclusão aos atos procedimentais do feito, registrou-se nos autos a certidão de cumprimento das missivas e o termo definitivo de arquivamento dos autos administrativos.

A contextualização fática revelou que a pacificação definitiva do Parque Santa Rita não reside na força estatal, mas perpassa pela sua conversão em política pública de Regularização Fundiária Urbana (REURB). O deslocamento do conflito para a CSF/TJGO e para o CEJUSC Fundiário sinalizou a exaustão do modelo adjudicatório tradicional e o despertar do sistema multiportas, no qual, repise-se, a autocomposição e a desapropriação amigável surgem como instrumentos de justiça distributiva. Conclui-se, portanto, que este caso é emblemático por ilustrar o tensionamento entre o vazio urbano especulativo e a necessidade de inclusão socioespacial, desafiando as instituições a buscarem respostas que harmonizem a segurança jurídica do proprietário com a estabilização existencial das famílias assentadas.

O deslinde fático do caso do Parque Santa Rita evidencia a recepção de um processo legal densificado, que pode contar, ainda que no decorrer da tramitação, com as diretrizes da ADPF 828 e da Resolução 510/2023 do CNJ. Ao momento da suspensão da medida liminar, pautada no poder geral de cautela e no reconhecimento do cunho social da demanda, a jurisdição possessória abriu espaço ao princípio da dignidade da pessoa humana e ao direito fundamental à moradia. Diferente de episódios históricos marcados pela repressão imediata, como a desocupação do Parque Oeste Industrial em 2005, o diagnóstico social prévio e a inspeção técnica *in loco* acabam humanizando o objeto da lide.

A análise do caso concreto demonstra que o conflito possessório no Parque Santa Rita transcende a dicotomia clássica entre proprietário e invasor, revelando-se como um litígio de alta complexidade social que não comporta soluções binárias. A resistência em enquadrar o feito como mera disputa patrimonial individual é corroborada pela própria dinâmica processual, na qual a ordem de reintegração de posse, embora amparada em título de domínio, revelou-se inócua frente à consolidação de um núcleo urbano informal habitado por centenas de famílias em situação de vulnerabilidade.

Assim, o objeto do litígio transmuta-se de uma pretensão de retomada física para um debate sobre o ordenamento territorial urbano e a função social da propriedade, exigindo que o Poder Judiciário abandone o papel de mero aplicador de interditos para atuar como mediador de crises habitacionais estruturais.

Do cotejo do caso do Parque Santa Rita à luz das atuais disposições da ADPF 828 e da Resolução 510/2023 do CNJ, amplamente tratadas alhures, bem como após observar os documentos que instruíram o processo administrativo perante a CSF/TJGO, conclui-se pela existência de um paradoxo procedimental pois, enquanto a marcha processual restou paralisada em determinado momento até que o Município pudesse analisar a possibilidade de Regularização Fundiária Urbana (REURB), a municipalidade, em suas manifestações mais recentes, condicionou qualquer intervenção administrativa ao trânsito em julgado da decisão judicial, isto em meio, ainda, aos interesses da pessoa jurídica autora e dos moradores do local. Dessa perspectiva, o insucesso momentâneo da autocomposição na CSF/TJGO não deve ser lido como falha da mediação, mas como o diagnóstico de uma crise de cooperação interinstitucional, que cria, por ora, um imbróglio político-jurídico.

A despeito da ausência de transação que pudesse efetivamente resolver todo o conflito, impende destacar que a atuação da Comissão cumpriu uma função de amortecimento humanitário, fomentando o diálogo institucional, impedindo nova configuração de violência estatal, como ocorrida na Ocupação Sonho Real. Contudo, o arquivamento do procedimento administrativo perante a CSF/TJGO, com a devolução da análise do litígio do Parque Santa Rita ao Juízo de origem por ausência de atribuição e ante a falta de consenso, marca o limite do modelo estruturante, que depende, precipuamente, da cooperação de todos os sujeitos envolvidos.

A análise do conflito possessório do Parque Santa Rita denota o esgotamento do modelo binário outrora convencional de prestação jurisdicional diante de ocupações urbanas

consolidadas porque o objeto da lide, inicialmente adstrito apenas à proteção do domínio, revelou-se concretamente policêntrico.

O caso comprova que a nova arquitetura procedimental inaugurada pela ADPF 828 é um caminho sem volta para a jurisdição fundiária: a estabilização de núcleos urbanos consolidados exige que o direito de propriedade seja sopesado frente à vida humana, à função social e ao direito à moradia. Independentemente do desfecho final da demanda possessória, a atuação da CSF/TJGO cumpriu seu papel ao propor a substituição da lógica da expulsão forçada por aquela do diagnóstico e da tentativa de integração socioespacial, rompendo com o ciclo de invisibilidade que marcou a história urbana de Goiás naquele tempo do Parque Oeste Industrial.

# 6 CONCLUSÃO

O presente trabalho dedicou-se a examinar as complexas dinâmicas da regularização fundiária urbana, a atuação da comissão especializada e os seus reflexos nas decisões judiciais em litígios possessórios coletivos de alta complexidade no Estado de Goiás. O problema central buscou identificar de que maneira a Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (CSF/TJGO) influencia a condução e as decisões nesses conflitos, mapeando os limites institucionais e políticos para a efetivação da Regularização Fundiária Urbana (REURB).

Para responder a isso, analisou-se a atuação da CSF/TJGO e seu impacto na busca por soluções consensuais, sob o prisma do processo estrutural e do direito fundamental à moradia digna. Partiu-se do pressuposto provisório de que, embora a intervenção da comissão humanize o rito possessório, a resolutividade definitiva permanece gravemente condicionada à cooperação político-administrativa e orçamentária dos entes envolvidos, especialmente do Poder Executivo municipal.

Os resultados evidenciaram que a compreensão contemporânea da propriedade exige o reconhecimento de sua transição histórica de um modelo individualista para uma concepção orientada pela função social e pela dignidade humana. Sob a Constituição Federal de 1988, a propriedade urbana deve se ajustar às diretrizes de ordenação expressas no plano diretor municipal. Constatou-se que a moradia é um direito social fundamental indispensável para o desenvolvimento existencial da família, cuja distância da realidade concreta expõe uma crise habitacional crônica caracterizada pela periferização e segregação socioespacial.

Diante disso, a Lei nº 13.465 de 2017 instituiu a REURB como regime jurídico autônomo, prevendo as modalidades de interesse social (REURB-S) e específico (REURB-E), e trazendo ferramentas como a legitimação fundiária e a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), fundamentais para a segurança jurídica e integração socioespacial.

No plano processual, a pesquisa demonstrou que o Judiciário tradicionalmente enfrentava esses litígios multilaterais por meio de uma lógica puramente adversarial e binária, insuficiente para pacificar conflitos coletivos e geradora de desocupações forçadas de grave impacto humanitário. Essa insuficiência impulsionou uma reconfiguração institucional orientada pela teoria do processo estrutural e pelo sistema multiportas, culminando nas diretrizes da ADPF 828 e na institucionalização permanente promovida pela Resolução 510/2023 do CNJ.

Os indicadores estatísticos da CSF/TJGO, monitorados via *Power BI*, revelaram a expressiva capilaridade do órgão, que desde sua criação contabilizou 162 processos totais, afetando 12.244 pessoas e 6.646 residências em 62 municípios goianos, com a realização de 226 reuniões, 96 visitas técnicas e 114 mediações.

A investigação empírica do estudo de caso no Parque Santa Rita, em Goiânia, ofereceu um contraponto histórico com a violenta desocupação do Parque Oeste Industrial ocorrida em 2005, ilustrando a transição de uma justiça impositiva para uma prática dialógica e estruturante. No Parque Santa Rita, o litígio possessório iniciado em 2016 transmudou-se de uma pretensão de retomada física para um debate sobre ordenamento territorial urbano e função social.

A intervenção da CSF/TJGO e do CEJUSC Fundiário propiciou visitas técnicas *in loco* e reuniões preliminares, resultando no sobrestamento da ordem judicial possessória e no amortecimento de cenários de violência. Contudo, as sessões de mediação evidenciaram severos limites quando a Procuradoria Municipal de Goiânia manifestou recusa formal em transigir, alegando que a posse *sub judice* impedia a regularização administrativa, culminando no arquivamento do feito por ausência de consenso.

Face a esse cenário, a hipótese central da investigação foi integralmente confirmada. A intervenção da comissão altera substancialmente o paradigma decisório tradicional, humanizando o rito possessório ao substituir a celeridade expulsiva por um diagnóstico social prévio fundamentado em visitas técnicas e na cooperação interinstitucional.

As contribuições da pesquisa situam-se tanto no campo teórico quanto no prático. Cientificamente, o estudo enriquece a literatura jurídica ao oferecer um exame empírico e procedimental detalhado da aplicação da Resolução 510/2023 do CNJ em um cenário estadual específico, avançando além de discussões abstratas sobre o processo civil estrutural. Sob o aspecto prático, a investigação fornece subsídios técnicos para o aperfeiçoamento da cooperação interinstitucional entre o Judiciário, a Defensoria Pública, o Ministério Público e os órgãos estatais de habitação, regularização fundiária e administrativo-financeiros, demonstrando como a justiça multiportas pode evitar crises humanitárias e promover a paz social. Contribui para a compreensão de novos mecanismos de proteção a grupos vulneráveis que sofrem os impactos de desocupações forçadas.

Por outro lado, o próprio desenho do estudo de caso restou delimitado pela não resolução do litígio do Parque Santa Rita, cujo arquivamento do feito administrativo, junto à CSF/TJGO, por falta de consenso devolveu a análise da demanda possessória ao juízo cível de origem, limitando a avaliação qualitativa dos resultados definitivos de longo prazo.

A partir das lacunas identificadas, recomendam-se três direções para estudos subsequentes. Primeiramente, sugere-se o desenvolvimento de metodologias de avaliação qualitativa para mensurar o impacto de longo prazo dessas intervenções judiciais sobre as condições reais de vida e estabilização existencial das famílias assistidas. Recomenda-se pesquisar a formulação de políticas públicas de habitação social que integrem novos instrumentos jurídicos e urbanísticos, como o Termo Territorial Coletivo (TTC) e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), específicos para coibir a especulação imobiliária e a expulsão branca de moradores de baixa renda. Por fim, propõe-se a realização de análises comparativas sobre o desenho institucional e os fluxos de mediação de comissões fundiárias de outros estados, visando o intercâmbio de boas práticas nacionais.

Em encerramento, as considerações finais deste trabalho reforçam que o enfrentamento da questão fundiária urbana demanda uma hermenêutica integrada aos valores do Estado Constitucional, harmonizando a segurança jurídica patrimonial com a construção de um espaço urbano mais justo. A atuação da CSF/TJGO consolida-se como uma inovação institucional relevante e promissora no plano do tratamento de conflitos estruturais. Contudo, a efetividade plena dessas soluções construídas nas mediações, intermediadas pelo Poder Judiciário, depende do rompimento da lógica adversarial tradicional e do cumprimento de compromissos coordenados por parte dos atores processuais, do Ministério Público, da Defensoria Pública, dos Poderes Executivo e Legislativo, e órgãos afins. A justiça multiportas confere dignidade e evita crises humanitárias urgentes, mas a pacificação duradoura afeta à moradia exige a vinculação material do agir do Estado na transmutação de vazios especulativos em habitação e cidadania plena.

## REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

ALFONSIN, Betânia. O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas. **Direito e Democracia**, v. 2, n. 2, 2001. p. 309-317.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à Moradia: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR: FASE, 1997.

ALMEIDA FILHO, Carlos Alberto Souza de. **A realização do direito humano à moradia**. 2022. 518 f. Tese (Doutorado) – Faculdade Autônoma de Direito (FADISP), São Paulo, 2022.

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL (ANOREG-BR). **Monitor Mercantil: Mais de 5 milhões de imóveis estão irregulares no Brasil**. Brasília: Anoreg/BR, 22 jul. 2025. Disponível em: https://www.anoreg.org.br/site/monitor-mercantil-mais-de-5-milhoes-de-imoveis-estao-irregulares-no-brasil/. Acesso em: 13 mai. 2026.

BATISTA, Waleska Miguel; ALMEIDA, Silvio Luiz de. Programa de Compliance em incorporações habitacionais. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 97-121, jan./abr. 2022.

BOAVENTURA, Keyla Araújo. **Mecanismos inibem a expulsão da população de baixa renda após a implementação das políticas públicas sociais de regularização fundiária urbana**. 2022. 106 fl. Monografia (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) — Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156. Acesso em: 20 abr. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023**. Regulamenta a criação [...] da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias [...] em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf. Acesso em: 12 mai. 2026.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 20 abr. 2026.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 12 abr. 2026.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 5 abr. 2026.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 2 abr. 2026.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 25 jan. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Regulamenta a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, para dispor sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 24 fev. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anteriora88/emc01-69.htm. Acesso em: 12 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Brasília, DF: Presidência da República,. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 10 mai. 2026.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1916. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 15 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre a sua aplicação. Brasília, DF: Presidência da República, 1962.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm. Acesso em: 11 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 6 mai. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990**. Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8009.htm. Acesso em: 1 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade e da Ação Declaratória de Constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm. Acesso em: 4 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do art. 102, § 1º, da Constituição. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm. Acesso em: 4 mai. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 11 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 29 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher [...] (Lei Maria da Penha). Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 11 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]. Brasília, DF: Presidência da República,. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 12 mai. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 11 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal [...]. Brasília, DF: Presidência da República,. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 12 mai. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida; altera as Leis nºs 8.036, de 11 de maio de 1990, 11.977, de 7 de julho de 2009 [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República,. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14620.htm. Acesso em: 12 mai. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 DF**. Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Direito Constitucional e Civil. Direito à moradia e à saúde de pessoas vulneráveis no contexto da pandemia da Covid-19. Regime de transição. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, 02 de novembro de 2022. Inteiro Teor do Acórdão, p. 1-54. Disponível em: https://portal.trf6.jus.br/wp-content/uploads/2024/09/ADPF-828.pdf. Acesso em: 06 mai. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Terceira Turma. Agravo em Recurso Especial n. 2.910.759/DF (2025/0133544-4). Relator: Ministro Moura Ribeiro. Brasília, 13 out. 2025. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 16 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 Distrito Federal**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 03 de junho de 2021. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF828liminar.pdf. Acesso em: 06 mai. 2026.

BRITO, Beatriz Duarte Correa de; MASTRODI, Josué. A segunda conferência das Nações Unidas sobre assentamentos humanos: dos preparativos às alterações na legislação brasileira – parte I / The second United Nations conference on human settlements: from preparations to changes in brazilian legislation - part I. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 13, n. 3, p. 1495–1514, 2021. DOI: 10.12957/rdc.2021.53684. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/53684. Acesso em: 1 jun. 2026.

CALMON, Eliana. Aspectos constitucionais do direito da propriedade urbana. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 25, n. 53, p. 11-18, jul./dez. 2002.

CARVALHO, Ana Maria de; FERREIRA, Adegmar José. Comissões de soluções fundiárias e o processo estrutural: gestão democrática dos conflitos agrários coletivos no brasil. **Revista de Direito Socioambiental - REDIS**, Morrinhos, v. 03, n. 02, p. 110-135, jul./dez. 2025.

CONTI, J. M.; CARVALHO A. C. Direito financeiro e direito à moradia: concretização mediante a judicialização. In: DOMINGUES, J. M. (org). **Direito financeiro e políticas públicas**. 1ª ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2015.

CUNHA, Michely Freire Fonseca Cunha. **Manual de Regularização Fundiária Urbana REURB**. São Paulo: Juspodivm, 2023.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

DIDIER JUNIOR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Processo estrutural e justiça multiportas. **Suprema: revista de estudos constitucionais**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 419-452, jul./dez. 2024. Disponível em: https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/365. Acesso em: 26 abr. 2026.

DUGUIT, Léon. O direito subjetivo e a função social. Tradução de Thalles Ricardo Alciati Valim. **Inova Jur**, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. C1-C20, jan./jun. 2023.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel (coord.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/Livro_Regularizacao_Fundiaria_Plena_Referencias_Conceituais.pdf. Acesso em: 1 mai. 2026.

FERNANDES, Eric Baracho Dore. **Omissões inconstitucionais e seus instrumentos de controle: contribuições para o aprimoramento institucional**. Salvador: JusPODIVM, 2017. (Coleção Eduardo Espínola).

FIGUEIREDO, Erik Alencar de. **Os impactos da regularização fundiária urbana sobre a desigualdade de renda brasileira**. Brasília: Ipea, 2022. (Nota da Presidência, n. 6). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/ccee8c42-d0f7-49c6-a7c4-65d6fabb8f74/content. Acesso em: 12 mai. 2026.

GOIÁS (Estado). Agência Goiana de Habitação (AGEHAB). **Presidente da Agehab, Baldy assina, nesta quarta (12/11), Termo de Cooperação com TJ-GO para fortalecer ações de regularização fundiária**. Goiânia, 11 nov. 2025. Disponível em: https://goias.gov.br/agehab/presidente-da-agehab-baldy-assina-nesta-quarta-12-11-termo-de-cooperacao-com-tj-go-para-fortalecer-acoes-de-regularizacao-fundiaria/. Acesso em: 7 mai. 2026.

GOIÁS (Estado). Tribunal de Justiça. Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) Fundiário. **Painel CEJUSC Fundiário: processos por magistrado**. Goiânia: TJGO, 2026. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMWNmYzRiYzgtNTFkYi00YTcyLWJjYmUtYWZiMDkyMTMwNzRlIiwidCI6IjdjNDQ3OGVlLTcxNWItNGFjMC1hNjAwLWY4MWI2ZGM2M2JjZCJ9. Acesso em: 07 mai. 2026.

GOIÁS (Estado). Tribunal de Justiça. Comissão de Soluções Fundiárias. **Processo Administrativo PROAD nº 202402000490904**. Interessado: Defensoria Pública do Estado de Goiás (Núcleo Especializado de Direitos Humanos). Assunto: Tratamento adequado de conflito fundiário coletivo urbano — Setor Parque Santa Rita, Goiânia/GO. Autos judiciais de origem nº 0086066-42.2016.8.09.0051. Goiânia: TJGO, 2024. Disponível em: https://proad-v2.tjgo.jus.br/. Acesso em: 15 fev. 2026.

GOIÁS (Estado). Tribunal de Justiça. **Comissão de Soluções Fundiárias do TJGO é reconhecida nacionalmente por sistema próprio de mediação, com acompanhamento em tempo real**. Goiânia, 27 fev. 2026. Disponível em: https://www.tjgo.jus.br/index.php/agencia-de-noticias/noticias-ccs/17-tribunal/35527-comissao-de-solucoes-fundiarias-do-tjgo-e-reconhecida-nacionalmente-por-sistema-de-acompanhamento-em-tempo-real-de-processos-de-mediacao-fundiaria. Acesso em: 23 abr. 2026.

GOIÁS (Estado). Tribunal de Justiça. **Decreto Judiciário nº 2.811, de 11 de novembro de 2022**. Institui a Comissão de Conflitos Fundiários no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Goiânia: TJGO, 2022. Disponível em: https://docs.tjgo.jus.br/. Acesso em: 11 mai. 2026.

GOIÁS (Estado). Tribunal de Justiça. **Decreto Judiciário nº 580, de 14 de fevereiro de 2023**. Define a composição inicial e atribuições da Comissão de Conflitos Fundiários (CCF) do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Goiânia: TJGO, 2023. Disponível em: https://docs.tjgo.jus.br/. Acesso em: 18 jan. 2026.

GOIÁS (Estado). Tribunal de Justiça. **Decreto Judiciário nº 1.615, de 17 de maio de 2023**. Altera a composição da Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás com a inclusion de novos membros da magistratura. Goiânia: TJGO, 2023. Disponível em: https://docs.tjgo.jus.br/. Acesso em: 30 jan. 2026.

GOIÁS (Estado). Tribunal de Justiça. **Decreto Judiciário nº 3.137, de 24 de outubro de 2023**. Convalida a Comissão de Conflitos Fundiários e altera sua denominação para Comissão de Soluções Fundiárias (CSF/TJGO), adequando-a à Resolução CNJ nº 510/2023. Goiânia: TJGO, 2023. Disponível em: https://docs.tjgo.jus.br/. Acesso em: 19 mar. 2026.

GOIÁS (Estado). Tribunal de Justiça. **Decreto Judiciário nº 4.188, de 12 de dezembro de 2023**. Altera a estrutura operacional e designa novos membros integrantes para a Comissão de Soluções Fundiárias. Goiânia: TJGO, 2023. Disponível em: https://docs.tjgo.jus.br/. Acesso em: 10 mar. 2026.

GOIÁS (Estado). Tribunal de Justiça. **Decreto Judiciário nº 2.688, de 12 de julho de 2024**. Dispõe sobre a criação e implementação do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania Fundiário (CEJUSC Fundiário) no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Goiás. Goiânia: TJGO, 2024. Disponível em: https://docs.tjgo.jus.br/. Acesso em: 3 mar. 2026.

GOIÁS (Estado). Tribunal de Justiça. **Decreto Judiciário nº 773, de 11 de fevereiro de 2025**. Modifica e atualiza a composição de desembargadores e magistrados de primeiro grau integrantes da Comissão de Soluções Fundiárias (CSF/TJGO). Goiânia: TJGO, 2025. Disponível em: https://docs.tjgo.jus.br/. Acesso em: 20 mar. 2026.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil esquematizado**, v. 1. São Paulo: Saraiva, 2011.

GT AGENDA 2030. **Objetivo 11**: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. [S. l.]: GT Agenda 2030. Disponível em: https://gtagenda2030.org.br/ods/ods11/. Acesso em: 9 mar. 2026.

GUTERRES, José Augusto; SILVA, Lucas Cavalcanti da. A política judiciária estruturante do CNJ para tratamento adequado de conflitos fundiários coletivos: análise da Resolução CNJ n. 510/2023. **Revista CNJ**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 87-106, jan./jun. 2025.

HOLANDA, Anderson Máximo de. **Resolução de conflitos agrários**: o papel da Comissão Fundiária do Tribunal de Justiça de Goiás no Assentamento Dom Tomas Balduíno. 2025. 77 f. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, 2025.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LUCA, Guilherme Domingos de; LEÃO JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. Minha casa, minha vida: extensão do direito à moradia e proteção constitucional. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 20, n. 1, p. 79-101, abr. 2016. p. 81. Disponível em: https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/21657. Acesso em 02 mai. 2026.

MESQUITA, Daniel; VON SOHSTEN, Rodrigo. ADPF nº 828/DF: novo rito não se aplica a todas as desocupações. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 8 nov. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-nov-08/mesquitaevon-sohsten-rito-nao-aplica-todas-desocupacoes/. Acesso em: 12 mar. 2026.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. Volume único. 13. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 1.323.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: Assembléia Geral da ONU, 1948. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em: 2 mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Nova York: Assembléia Geral da ONU, 1966. [Promulgado no Brasil pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0591.htm. Acesso em: 8 mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova Agenda Urbana**. Quito: Nações Unidas, 2016. Tradução da equipe do Escritório da ONU-Habitat no Brasil, 2019. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs. Acesso em: 9 mar. 2026.

PAVIANI, Aldo. A lógica da periferização em áreas metropolitanas. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura (org.). **Território, globalização e fragmentação**. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1994. p. 182-188.

PIMENTEL, Joara de Oliveira Cardoso; ANGILELI, Cecília Maria de Morais Machado; FRIGO, Jiam Pires. O direito à cidade e a segregação urbana no contexto da América Latina.

**Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, Tupã, v. 10, n. 79, p. 119-135, 2022. DOI: 10.17271/23188472107920223194. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/372647568_O_DIREITO_A_CIDADE_E_A_SEGREGACAO_URBANA_NO_CONTEXTO_DA_AMERICA_LATINA. Acesso em: 14 abr. 2026.

PINA, Thais Nascimento de; VALVA, Milena d'Ayala; MELLO, Marcelo de. Da reintegração à mediação: a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás na resolução de litígios coletivos (2023-2025). In: **Anais do Encontro de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campus Central**, 2025, Anápolis: Universidade Estadual de Goiás (UEG), 2025.

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: A preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 43, n. 169, p. 101-126, jan./mar. 2006.

RAMALHO, C. F. L.; SALLES, L. M. F. Um estudo sobre o processo de ocupação do Parque Oeste Industrial a partir das reportagens veiculadas na imprensa. **Revista Sociais e Humanas**, [S. l.], v. 32, n. 3, 2020. DOI: 10.5902/2317175829303. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/sociaisehumanas/article/view/29303. Acesso em: 14 mai. 2026.

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

SANTORO, Paula Freire. Gênero e planejamento territorial: uma aproximação. XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, realizado em Caxambu – MG – Brasil, 2008. Disponível em: https://www.pragmatismopolitico.com.br/wp-content/uploads/2016/10/ABEP2008_1841.pdf. Acesso em: 13 mai. 2026.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Construindo as Epistemologias do Sul: antologia essencial**. Volume 1. Buenos Aires: CLACSO, 2018.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2006.

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, IBDP, n. 20, dez.-jan. 2010.

SILVA, I. A. da; SANTOS, G. A. M. Sistema multiportas para uma justiça efetiva: uma análise da eficiência dos métodos adequados de tratamento de conflitos no Brasil. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, Brasil, São Paulo, v. 7, n. 15, p. e151728, 2024. DOI: 10.55892/jrg.v7i15.1728. Disponível em: https://www.revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/1728. Acesso em: 02 mai. 2026.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil: volume único**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.

TAVARES, André R. **Curso de Direito Constitucional – 23ª Edição 2025**. 23. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. ISBN 9788553624416. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553624416/. Acesso em: 14 mai. 2026.

THAMAY, Rennan Faria Krüger; JUNIOR, Vanderlei Garcia. **Decisão Judicial.** São Paulo: Almedina Brasil, 2020. E-book. p. 33. ISBN 9788584935956. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584935956/. Acesso em: 08 jun. 2026.

VALLE JÚNIOR, Francisco Rodrigues; PASQUALETTO, Antônio. Ocupação de Área Urbana em Goiânia: do Parque Oeste Industrial ao Real Conquista. **Revista Estudos - Revista de Ciências Ambientais e Saúde (EVS)**, Goiânia, Brasil, v. 41, n. 1, p. 93–105, 2014. DOI: 10.18224/est.v41i1.3726. Disponível em: https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/estudos/article/view/3726. Acesso em: 14 mai. 2026.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, p. 333-369, out. 2018.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.