

FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA
GRADUAÇÃO EM DIREITO

JULIA BARBOSA PERIM ARRUDA

**PROCESSO ESTRUTURAL: ANÁLISE DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO
DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 828 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA
EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA.**

VITÓRIA

2024

JULIA BARBOSA PERIM ARRUDA

**PROCESSO ESTRUTURAL: ANÁLISE DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO
DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 828 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA
EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Curso de Graduação da Faculdade de Direito de
Vitória, como requisito parcial para aprovação na
disciplina Projeto de Conclusão de Curso.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Renata Helena P. Moura

VITÓRIA

2024

AGRADECIMENTOS

Meus primeiros agradecimentos são ao meu pai, que me ensinou a sempre lutar por meus sonhos. Obrigada por me fazer chegar até aqui, por todos os sacrifícios e por ser tão acolhedor e compreensivo.

À minha orientadora, Prof^a. Dr^a. Renata Helena P. Moura, pelas aulas ministradas no 7º período do curso, que não apenas enriqueceram meu conhecimento acadêmico, mas também despertaram em mim uma maior atenção pela luta por moradia.

E, por fim, à Defensora Pública Dr^a. Samantha Negris de Souza, pela oportunidade de estagiar na Defensoria Pública, uma experiência que deu sentido à minha formação acadêmica. Os ensinamentos diários e valiosas dicas foram fundamentais para a realização deste trabalho.

Agradeço-lhes imensamente.

(...) em 1948, quando começaram a demolir as casas térreas para construir os edifícios, nós, os pobres que residíamos nas habitações coletivas, fomos despejados e ficamos residindo debaixo das pontes. É por isso que eu denomino que a favela é o quarto de despejo de uma cidade. Nós, os pobres, somos os trastes velhos.

(JESUS, Carolina Maria de. **Quarto de despejo – diário de uma favelada**. São Paulo: Francisco Alves, 1960)

RESUMO

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828-DF foi apresentada ao Supremo Tribunal Federal pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), acompanhado por outros partidos políticos e diversas organizações, entidades e movimentos da sociedade civil, com pedido de medida cautelar contra ações do poder público relacionadas a desocupações, despejos e reintegrações de posse. Isso ocorreu em meio ao contexto pandêmico e à continuidade de processos judiciais e administrativos que resultam em despejos e remoções forçadas em massa. O presente trabalho tem como objetivo analisar, por meio de uma revisão bibliográfica sobre processos estruturais, em que medida a quarta tutela provisória incidental na ADPF 828 pode ser considerada como uma decisão de com características estruturante e como pode contribuir para o acesso ao direito à moradia no período pós-pandêmico. A metodologia de pesquisa utilizada foi qualitativa, englobando o estudo da decisão que implementou um regime de transição para a retomada gradual da execução de decisões relacionadas a despejos e remoções em ações coletivas, além de uma análise documental e revisão bibliográfica.

Concluiu-se que a decisão foi um marco histórico e paradigmático, representando uma mudança significativa de perspectiva no Supremo Tribunal Federal ao instituir mecanismos participativos e colaborativos na solução de conflitos fundiários. Isso incluiu a criação de uma Comissão de Conflitos Fundiários nos Tribunais Estaduais e Regionais para fornecer suporte operacional aos juízes, além da obrigação de realizar inspeções judiciais e audiências de mediação como etapas prévias a qualquer ordem de desocupação coletiva. Essas medidas englobam um conjunto de características estruturais que podem facilitar a abordagem dialogada do conflito social, com a participação de todos os interessados, visando promover o direito à moradia.

Palavras-chave: posse; propriedade; ADPF 828; reintegração de posse; despejos; remoções; processo estrutural; direito à moradia.

ABSTRACT

The Claim of Non-compliance with Fundamental Precept (ADPF) No. 828-DF was presented to the Federal Supreme Court by the Socialism and Freedom Party (PSOL), accompanied by other political parties and various civil society organizations, entities and movements, with a request for a precautionary measure against actions by public authorities related to evictions, evictions and repossessions. This occurred amid the pandemic context and the continuity of judicial and administrative processes that result in mass evictions and forced removals. This article aims to examine, through a theoretical review of structural processes, the extent to which the fourth incidental provisional protection in ADPF 828 can be seen as a decision of a structuring nature and contribute to access to the right to housing in the post-pandemic period. The research methodology adopted was qualitative, involving the study of the decision that established a transition regime for the gradual resumption of the execution of decisions involving evictions and removals in collective actions, in addition to a documentary analysis and bibliographic review.

It was concluded that the decision was a historic and paradigmatic landmark, representing a significant change of perspective in the Federal Supreme Court by establishing participatory and collaborative mechanisms in resolving land conflicts. This included the creation of a Land Conflicts Commission in State and Regional Courts to provide operational support to judges, in addition to the obligation to carry out judicial inspections and mediation hearings as prior steps to any collective eviction order. These measures encompass a set of structural characteristics that can facilitate a dialogued approach to social conflict, with the participation of all interested parties, aiming to promote the right to housing.

Keywords: possession; property; ADPF 828; repossession; evictions; removals; structural process; right to housing.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	11
1.1 Origem da Função Social da Propriedade	11
1.2 A Função Social da Propriedade no Ordenamento Jurídico Brasileiro	14
2 A MORADIA ADEQUADA COMO UM DIREITO HUMANO	19
2.1 O Direito à Moradia num Contexto de Pandemia e Pós-pandemia.....	22
3 O RELATO DA ADPF 828-DF E SUAS TUTELAS PROVISÓRIAS INCIDENTAIS 24	
3.1 O Regime de Transição.....	29
4 A (IN)SUFICIÊNCIA DO PROCESSO CIVIL CLÁSSICO NAS AÇÕES DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE	33
5 O PROCESSO ESTRUTURAL: PANORAMA GERAL	39
5.1 Origem histórica do processo estrutural.....	39
5.2 Características gerais do processo estrutural	40
5.3 Análise da ADPF 828-DF à luz do processo estrutural	43
6 CONCLUSÃO	46
7 REFERÊNCIAS	47

INTRODUÇÃO

No dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde classificou como pandemia a disseminação da contaminação pela COVID-19, doença causada pelo Coronavírus, por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.¹

O contexto de agravamento do cenário pandêmico e a continuação da tramitação de processos judiciais e administrativos que resultam em despejos e remoções forçadas, inspirou o lançamento, por grupos sociais organizados, entidades da sociedade civil e instituições, em 23 de julho de 2020, da Campanha Nacional "Despejo Zero,"² que visa a suspensão de qualquer atividade ou violação de direitos, sejam elas fruto da iniciativa privada ou pública, respaldada em decisão judicial ou administrativa, que tenha como finalidade desabrigar famílias e comunidades. No mesmo contexto, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) aprovou a Recomendação nº 90, de 02 de março de 2021³, que aconselhou aos órgãos do Poder Judiciário a tomar precauções ao resolver disputas relacionadas com a desocupação coletiva de propriedades urbanas e rurais durante a pandemia de COVID-19.

Em seguida, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), juntamente com outros partidos e várias instituições, entidades e movimentos da sociedade civil organizada que se apresentaram como *amicus curiae*, ajuizou, ao Supremo Tribunal Federal (STF), uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental com pedido de concessão de medida cautelar (ADPF 828-DF)⁴ em relação a atos do poder público relacionados a desocupações, despejos e reintegrações de posse, com o objetivo de prevenir e reparar violações a princípios fundamentais, como o direito à saúde, à vida e à moradia.

¹ Conferir: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2020/decretolegislativo-6-20-marco-2020-789861-publicacaooriginal-160163-pl.html> Acesso 14/10/2023

² Conferir: <https://www.campanhadespejozero.org/> Acesso 15/10/2023

³ Conferir: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1256102021030560422a6ac453a.pdf> Acesso 15/10/2023

⁴ Conferir: [Supremo Tribunal Federal \(stf.jus.br\)](https://stf.jus.br) Acesso 15/10/2023

O objetivo geral do presente Trabalho de Conclusão de Curso é compreender Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 828 pode ser entendida como uma decisão estruturante e pode auxiliar com o acesso ao direito à moradia no contexto pós-pandêmico. O estudo se propõe a analisar a ADPF 828-DF sob a ótica do processo estrutural, com o objetivo de verificar se a ação pode efetivamente contribuir para a garantia do direito à moradia no período pós-pandêmico, tendo em vista a última decisão proferida em 31 de outubro de 2022 pelo Ministro Roberto Barroso e referendada pelo Tribunal Pleno do STF, a qual estabeleceu um regime de transição visando uma retomada gradual da execução de decisões relacionadas a remoções.

Para tal, a pesquisa é fundamentalmente documental e bibliográfica e está estruturada em quatro seções principais. Parte-se inicialmente de uma conceituação do direito de propriedade e sua condicionante à função social. Ainda, o primeiro capítulo aborda o tratamento da Constituição Federal de 1988 ao direito de propriedade.

Em continuidade, passa-se à análise do direito à moradia digna e os princípios da dignidade humana. Já o terceiro capítulo, aborda o histórico da ADPF 828-DF até a decisão em sede de tutela provisória incidental que estabeleceu um regime de transição para a retomada de despejos e remoções coletivas. Finalizando-se com uma revisão bibliográfica sobre o processo estrutural e a análise da decisão dentro dessa perspectiva, a fim de demonstrar as possíveis vantagens do tratamento dos conflitos possessórios pelo modelo do processo estrutural.

Ao final, chega-se à conclusão de que a decisão foi um marco histórico e paradigmático, representando uma mudança significativa de perspectiva no Supremo Tribunal Federal ao instituir mecanismos participativos e colaborativos na solução de conflitos fundiários. Isso incluiu a criação de uma Comissão de Conflitos Fundiários nos Tribunais Estaduais e Regionais para fornecer suporte operacional aos juízes, além da obrigação de realizar inspeções judiciais e audiências de mediação como etapas prévias a qualquer ordem de desocupação coletiva. Essas medidas englobam um conjunto de características estruturais que podem facilitar a abordagem dialogada do conflito social, com a participação de todos os interessados, visando promover o direito à moradia.

1 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

1.1 Origem da Função Social da Propriedade

O conceito de propriedade representa um fenômeno tanto jurídico quanto social, que evolui em paralelo com a transformação do ser humano de uma condição nômade e selvagem para o perfil de um indivíduo sedentário, cuja necessidade se volta para a ocupação de territórios estáveis. A noção de adquirir a posse da terra como propriedade surge com a emergência de líderes e chefes de famílias que se estabelecem de forma permanente em determinados territórios.

Embora a ideia de função social da propriedade seja vista como uma inovação jurídica, esse instituto jurídico tem raízes antigas, como destacado pelo filósofo iluminista Jean-Jacques Rousseau:

O verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer que 'isto é meu' e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditá-lo. Quantos crimes, guerras, assassínios, misérias e horrores não poupariam ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou enchendo o fosso, tivesse gritado a seus semelhantes: "Defendei-vos de ouvir esse impostor; estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos e que a terra não pertence a ninguém! (ROUSSEAU, 1997, p. 87)

Tanto o Império Grego quanto o Império Romano valorizavam profundamente o conceito de propriedade, considerando-a de grande significado tanto do ponto de vista ideológico quanto econômico. Na Idade Média, a perspectiva da propriedade era vista como absoluta e fundamental para a preservação da estrutura social, na qual um pequeno número de indivíduos controlava vastas extensões de terras, conferindo-lhes influência social sobre os demais.

Portanto, nesse período, foi essencial estabelecer regras para controlar a propriedade devido à concentração de terras, a qual representava um elemento fundamental para a manutenção do poder. Para Marx⁵, foram os Romanos que desenvolveram pela primeira vez o direito da propriedade privada:

⁵ MARX, Karl. Crítica da Filosofia do Direito de Hegel. Tradução de Rubens Enderle e Leonardo de Deus. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

Os romanos, na verdade, foram os primeiros a desenvolver o direito da propriedade privada, o direito abstrato, o direito privado, o direito da pessoa abstrata. O direito privado romano é o direito privado em seu desenvolvimento clássico. Nos romanos, no entanto, não encontramos, em nenhuma parte, que o direito da propriedade privada tenha sido mistificado, tal como nos alemães. Ele não se tornará jamais, também, direito público.

O direito da propriedade privada é o jus utendi et abutendi (o Direito de usar e desgastar – consequentemente também de abusar), o direito do arbítrio sobre a coisa. O interesse principal dos romanos consiste em desenvolver e determinar as relações que se dão como relações abstratas da propriedade privada. O verdadeiro fundamento da propriedade privada, a posse, é um fato, um fato inexplicável, não um direito. É somente por meio das determinações jurídicas, conferidas pela sociedade à posse de fato, que esta última adquire a qualidade de posse jurídica, a propriedade privada (MARX, 2010, p. 125).

A concentração da propriedade contribuiu para o fortalecer as monarquias absolutistas que surgiram na Idade Moderna, onde o poder e o prestígio dos monarcas eram medidos em suas terras. A obtenção de novos territórios e até mesmo a apropriação indevida de propriedades de outros eram condições para o fortalecimento do poder monárquico.

Em oposição ao conceito de propriedade centrado no individualismo, León Duguit criticava a destinação individualista da propriedade, e afirmava que esta deveria ser legitimada perante a coletividade por uma finalidade social, e exatamente daí surgiria sua proteção, logo, a propriedade na concepção doutrinária duguitiana não era dotada de função social, mas era em si a função social.⁶

Orlando Gomes atribui a León Duguit a origem da concepção de que os direitos encontram justificação em sua missão social. Portanto, é pertinente examinar a

⁶ León Duguit (1859-1928) foi um jurista e filósofo francês que teve grande influência na teoria do Direito e do Estado. Sua teoria da função social da propriedade influenciou o pensamento jurídico em todo o mundo e é considerada uma das bases da Constituição brasileira de 1988, que estabelece que "a propriedade atenderá a sua função social". (DUGUIT,1912)

noção de função social concebida por León Duguit e interpretada por Orlando Gomes:

A propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a função social do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder. (GOMES, 1988, p. 97-98).

Com base nas novas perspectivas sobre o conceito de propriedade, a Constituição Alemã de Weimar, promulgada em 1919, destacou a importância da função social da propriedade e evidenciou que a posse não deve se restringir apenas à realização dos interesses individuais de seu detentor, mas deve estar a serviço e em conformidade com os interesses da sociedade em geral. Assim, a Constituição estabeleceu uma vinculação entre o direito de propriedade e as obrigações sociais.

À vista disso, Comparato afirma que “a ideia de função social da propriedade entrou a fazer parte do Direito Positivo com a promulgação da primeira Constituição Republicana Alemã, em Weimar, em 1919”. (COMPARATO, 1968, p. 75)

Além disso, o entendimento da propriedade como função social também foi parte da transição do Estado Liberal para o Estado do Bem-Estar Social, por impulso da Revolução Industrial e com a organização dos sindicatos dos trabalhadores, a propriedade privada passou a adequar-se e a responder aos anseios e necessidades do meio social e não somente aos do proprietário. Neste momento, surgiu uma noção crescente de que os trabalhadores tinham direitos que iam além dos direitos individuais tradicionais, como propriedade e liberdade. Isso incluía o reconhecimento do direito à educação, à saúde, à previdência social e à participação nas decisões que afetavam suas vidas.

A partir desse momento, o entendimento legal sobre a propriedade passa a incorporar uma função social, materializado no princípio de que o proprietário de que

seu proprietário deve atuar ao lado do Estado como titular de coisa que interessa à coletividade.

Nas palavras do prestigiado jurista Celso Antônio Bandeira de Mello *“não se trata apenas de coibir o uso antissocial da propriedade, mas o de fazer com que cumpra tal função, já que esta passa a ser um bem jurídico conaturalmente definido, a nível constitucional, como teleologicamente orientado para este destino.”*⁷

Os pensamentos sociais anteriormente citados acabaram por influenciar a legislação moderna de vários países, dentre estes o próprio Brasil que, desde 1946 traz em suas constituições o aspecto funcional; porém, a partir de 1988, com a promulgação da constituição vigente, passou a disciplinar o princípio da função social como direito e garantia fundamental.

A partir de 1988, o ordenamento brasileiro positivou a função social, em inúmeros artigos constitucionais que disciplinavam o direito de propriedade e seu dever para com a função social, os quais, por força hierárquica, influenciaram inúmeras leis infraconstitucionais.

1.2 A Função Social da Propriedade no Ordenamento Jurídico Brasileiro

A Constituição Federal de 1988, estabelece a função social da propriedade no sistema jurídico brasileiro. O texto constitucional confirma o direito de propriedade em duas situações distintas, em um primeiro momento a propriedade é estabelecida como uma garantia individual, conforme seu artigo 5º inciso XXII. Seguidamente, no inciso XXIII, do mesmo artigo, o constituinte determina que “a propriedade atenderá a sua função social”. O mesmo exercício fez ao tratar sobre os princípios da ordem econômica, mencionando-se, no inciso II do artigo 170, à propriedade privada, e, no inciso seguinte, à “função social da propriedade”. Vejamos:

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;

⁷ DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. Novos aspectos da função social da propriedade no direito público. Revista de Direito Público. Vol. 20, n. 84. Outubro-dezembro de 1987.

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

Por ser pautada nas regras de propriedade privada e livre iniciativa, bem como considerado o contexto político da época da criação da Constituição vigente, depreende-se que o texto constitucional brasileiro adota uma orientação econômica capitalista.

Nesse sentido, para José Afonso da Silva, a ordem econômica, consubstanciada na Constituição vigente é uma forma econômica capitalista, porque ela se apoia inteiramente na apropriação privada dos meios de produção e na iniciativa (SILVA, 2001, p. 764). Por outro lado, Franco Filho (2009) diz que na realidade a Constituição Brasileira é contraditória, por dizer ser pautada na propriedade privada e na livre iniciativa, mas em seguida estabelecer inúmeras restrições e centralizações da atividade econômica no estado.

Já o Ilustre Eros Roberto Grau, diz não haver contradições, vez que o sistema brasileiro é um modelo de estado de Bem-Estar Social, no qual o mercado deve se reger, mas o estado deve auxiliar, impulsionar, proteger (GRAU, 2010, p. 353).

Assim, mesmo tendo origem em um sistema capitalista que é intrinsecamente desigual, a Constituição de 1988 instituiu o direito de propriedade condicionado à sua função social, com o propósito de promover o desenvolvimento econômico, a equidade social e o bem-estar de todos. Portanto, compreende-se que a propriedade privada, conforme delineado no artigo 170 da CF, só pode ser exercida como um direito individual quando estiver em consonância com sua função social.

Nesse sentido, são as lições de Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins:

[...] por trás da função social podem estar os mais diversos bens jurídicos sociais, todos, no entanto, como elementos concretizadores do princípio do Estado social lastreado nos art. 3º, III, e 170, III da CF.

A combinação desses artigos autoriza e obriga o legislador a impor limites duplamente proporcionais à propriedade. (...) Trata-se de um exame de proporcionalidade altamente complexo, sobretudo em razão do limite mínimo de intervenção, que não é racionalmente traçável, devendo ficar a cargo do prognóstico político legislativo. (DIMOULIS; MARTINS, 2011, p. 74.)

Esse entendimento, é confirmado pelo artigo 184 da Constituição Federal que rompe, de fato, com o entendimento antigo da propriedade como direito absoluto e individual ao autorizar a expropriação por interesse social:

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.

Aqui, cabe mencionar a concepção adotada pela Constituição Federal de 1988 à função social da propriedade rural, nos termos do artigo 186:

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.

Nesse ínterim, verifica-se que são requisitos da função social estes descritos nos incisos do artigo acima que, se não forem cumpridos de forma simultânea, nos termos da legislação infraconstitucional⁸, darão ensejo à possibilidade de

⁸ Como a Lei n. 8.629 de 25 de fevereiro de 1993 e a Lei complementar n. 76 de 06 de julho de 1993.

desapropriação por interesse social para fins da reforma agrária, não valendo um único requisito como meio impeditivo da desapropriação descrita no Art. 184.

Já em relação à propriedade urbana, a Constituição, ao contrário do que fez ao disciplinar a propriedade rural, não estabelece parâmetros explícitos que caracterizem o cumprimento de sua função social. Delegou aos municípios, por meio de seus planos diretores o dever de estabelecer as condições que determinam a função social em cada caso.

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.

Destaca-se, dessa forma, que a Lei n 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, é responsável por regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (art. 1º, § único).

Ainda, menciona a função social da propriedade urbana em seu artigo 39, *verbis*:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Nesse sentido, é o entendimento de Heleno Florindo da Silva e Daury César Fabríz:

O Estado, portanto, à luz da Constituição Federal de 1988, bem como do Estatuto da Cidade, inaugurou um arcabouço normativo visando a efetivação do Direito à Moradia digna. Dentre os aspectos trazidos a esse respeito, merece destaque a funcionalização social da propriedade privada, ou seja, a propriedade não é mais

individualmente absoluta, pois há necessidade de se adequar à sociedade a sua volta, sendo instrumento para seu desenvolvimento.

Observa-se que o princípio da função social da propriedade desempenha um papel essencial na promoção da justiça social, da sustentabilidade e do desenvolvimento equilibrado do país. Ao garantir o cumprimento dessa função, busca-se reduzir as disparidades sociais e fomentar o bem-estar da coletividade, garantindo que todos tenham direito a um ambiente saudável e condições de vida dignas.

Contudo, a vinculação e a consolidação das propriedades à sua função social, mesmo que por norma constitucional, não são suficientes para garantir de fato o interesse público e o bem-estar coletivo. Isso ocorre porque a efetivação desse processo enfrenta desafios consideráveis, tais como a concentração de terras, a falta de acesso à terra por parte dos agricultores familiares, a gestão ambiental e a especulação imobiliária. Portanto, é necessário um esforço contínuo por parte do Estado, da sociedade civil e dos próprios proprietários para garantir o cumprimento deste princípio.

2 A MORADIA ADEQUADA COMO UM DIREITO HUMANO

O reconhecimento do direito à moradia na Constituição Federal como norma fundamental é encontrado no art. 6^o que, ao definir os direitos sociais, inclui como posição de destaque o direito à moradia, que foi introduzido através da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, e posteriormente, alterado pela Emenda Constitucional nº 90/2015, que estabeleceu a redação vigente.

Como ensina Nelson Saule Júnior:

"[...] se havia alguma dúvida da comunidade jurídica quanto à questão de o sistema constitucional brasileiro reconhecer o direito à moradia como um direito social, a sua previsão expressa no texto constitucional elimina tal dúvida e impõe a sua observância no mesmo patamar dos demais direitos fundamentais positivados em nosso ordenamento".

Ainda nas palavras do professor Nelson Saule Júnior:

“a definição do conceito e os efeitos jurídicos do direito à moradia, no direito brasileiro, devem ser construídos a partir da compreensão internacional do direito à moradia” (SAULE. 2004, p. 99.)

Dessa forma, a necessidade de reconhecer de forma explícita o direito à moradia como um direito social assegurado pela Constituição foi motivada pela legislação internacional, especialmente pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Esta declaração, em seu artigo 25, inciso 1^o, regula o seguinte:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e 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

Nessa mesma linha, o direito à moradia também é reconhecido pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1996, que foi

⁹ Art. 6^o 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.

recepcionado e promulgado pelo Brasil através do Decreto nº 591/1992. A redação do artigo 11, inciso 1, dispõe que:

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

Ressalta-se que o direito à moradia não deve ser interpretado de forma limitada à mera provisão de um teto com paredes para se viver. Ele transcende esses aspectos básicos e está intrinsecamente ligado a uma série de outros direitos que são fundamentais para uma vida digna e plena.

Ressalta-se o conceito de moradia descrito na Agenda Habitat II¹⁰:

“[...] adequada privacidade, adequado espaço, acessibilidade física, adequada segurança, incluindo segurança de posse, durabilidade e estabilidade estrutural, adequada iluminação, aquecimento e ventilação, adequada infraestrutura básica, bem como o suprimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde, e adequada localização com relação ao trabalho e serviços básicos devendo todos esses componentes ter um custo disponível e acessível”.(AGENDA HABITAT II, Istambul, 1996, art. 43)

É possível inferir a partir de uma análise dos documentos internacionais mencionados que o reconhecimento do Direito à Moradia digna é universal e fundamental na realização de outros direitos básicos. Nesse sentido, os Estados signatários desses documentos assumem a responsabilidade de promover esse direito, vejamos:

¹⁰ A Agenda Habitat é um compromisso internacional assumido pelo Governo Brasileiro durante a Segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada na cidade de Istambul, Turquia, em 1996.

“Nos reafirmamos nosso compromisso para a plena e progressiva realização do direito à moradia, provido por instrumentos internacionais. Neste contexto, nós reconhecemos a obrigação dos governos de capacitar as pessoas para obter habitação e proteger e melhorar as moradias e vizinhanças. Os governos devem tomar apropriadas ações em ordem para promover, proteger e assegurar a plena e progressiva realização do direito à moradia. Entre essas ações foi estabelecida a proteção para todas as pessoas dos despejos forçados que violem os direitos humanos, bem como de prover segurança legal de posse e igual acesso a terra.” (Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) Capítulo III, item A, §24).

A garantia do direito à moradia digna requer uma atuação estatal, por meio da implementação de políticas públicas eficazes, da criação de normas apropriadas e da promoção da participação da sociedade civil na formulação e execução dessas políticas. À vista disso, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) instituiu, através do art. 4º, mecanismos de promoção do Direito à Moradia.

Portanto, a propriedade sem função social perde a proteção do sistema jurídico, e a posse se destaca enquanto instrumento de extinção de pobreza e das desigualdades sociais. Nesse sentido, os mestres Cristiano Farias e Nelson Rosenvald afirmam o que segue:

Quando houver divergência entre os anseios do proprietário que deseja a posse, mas nunca lhe deu a função social, e, de outro lado, o possuidor que mantém ingerência econômica sobre o bem, concedendo função social à posse, será necessário priorizar a interpretação que mais sentidos possa conferir à dignidade da pessoa humana. [...] Daí a necessidade de alcançarmos a posse como um fato social indissociado de uma função própria e autônoma ao direito de propriedade. A posse caracteriza-se por uma apropriação econômica e social consciente sobre um bem, voltada a uma finalidade individual que representa, em última instância, a própria finalidade coletiva, ao propiciar o direito fundamental social de moradia (art. 6º da CF). [...] O direito à moradia traduz necessidade primária do homem, condição indispensável a uma vida digna e complemento de sua personalidade e cidadania. Atua com eficácia normativa imediata, tutelando diretamente situações jurídicas individuais. É muito mais do que simplesmente o “direito à casa

própria”, pois, como direito fundamental de segunda geração (ou dimensão), envolve a necessidade do Estado de cumprir obrigações de fazer, centrada na prática de políticas públicas capazes de garantir um abrigo adequado, decente e apropriado a quem necessita de um mínimo vital. (FARIAS; ROSENVALD, 2010, p. 52-53)

2.1 O Direito à Moradia num Contexto de Pandemia e Pós-pandemia.

O crescimento urbano no Brasil é marcado pela predominância de práticas informais, a mercantilização da terra e a exclusão social e espacial, resultando em várias formas de desigualdade e violações dos direitos humanos.

Com o impacto econômico decorrente da pandemia de COVID-19, surge uma nova crise sobre um sistema habitacional já fragilizado, enfatizando ainda mais a conexão entre moradia e saúde. Isso destaca a importância fundamental do direito à moradia, demandando atenção especial.

Entre março de 2020 e outubro de 2022, mais de 35.285 mil famílias foram despejadas e mais de 282.618 mil estão ameaçadas de despejo em todo o País.¹¹

Destarte, o controle da doença dependia da permanência das pessoas e famílias em suas casas. Entretanto, houve, ao menos, dois grupos populacionais que não puderam praticar adequadamente esta medida de prevenção à difusão viral: a população em situação de rua e os moradores de habitações precárias inaptas à prática do isolamento domiciliar de parte do núcleo familiar (como casas superlotadas e sem acesso à infraestrutura de fornecimento de água e coleta de esgoto).

Nesse sentido, são as palavras da Arquiteta e Urbanista Raquel Rolnik:

Nos confrontamos com uma situação em que, para uma boa parte da população, é impossível ficar em casa. Porque, para começo de conversa, tem que ter casa. Em segundo [lugar], tem que ter casa onde dá para ficar (ROLNIK, 2020)

¹¹ CAMPANHA Nacional pelo Despejo Zero. Despejo Zero em Defesa da Vida no Campo e na Cidade, 23 jul. 2020. Disponível em: <https://www.campanhadespejozero.org/>. Acesso 4 nov.2023.

Outra problemática deste contexto da pandemia, se refere a pressão sobre o acesso à moradia e o aumento da disputa por terras urbanas. Os conflitos possessórios tornaram-se mais frequentes, à medida que diferentes grupos buscavam garantir seus direitos à moradia em meio às dificuldades econômicas e às incertezas da pandemia.

Conseqüentemente, em atendimento as inúmeras recomendações internacionais, várias medidas foram tomadas para proteger a população vulnerável e evitar despejos. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828/DF, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), foi responsável por manter os despejos coletivos suspensos.

No entanto, com a retomada dos despejos, foi preciso estabelecer um regime de transição, a fim de evitar o risco de uma convulsão social decorrente da execução simultânea de milhares de ordem de despejo e reintegração de posse, envolvendo milhares de famílias vulneráveis. Dessa forma, é o que será analisado no capítulo seguinte.

3 O RELATO DA ADPF 828-DF E SUAS TUTELAS PROVISÓRIAS INCIDENTAIS

Em frente à numerosos despejos¹² que ocorreram no Brasil durante a crise sanitária e humanística, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em colaboração com grupos sociais, apresentou, em abril de 2021, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828 perante o Supremo Tribunal Federal, com a finalidade de interromper despejos e decisões de reintegração de posse durante a pandemia da Covid-19. O Ministro Relator, Luís Roberto Barroso, em 3 de junho de 2021, concedeu parcialmente a medida provisória para suspender a desocupação de áreas previamente ocupadas até 20 de março de 2022 e estipulou critérios para desocupações de áreas ocupadas após essa data, como um meio de enfrentar a pandemia e assegurar o direito à saúde pública e à vida, nos seguintes termos:

61. Ante o quadro, defiro parcialmente a medida cautelar para:

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

¹² Confira: <https://www.labcidade.fau.usp.br/despejo-zero-14-300-familias-foram-despejadas-entre-marco-de-2020-e-junho-de-2021/>. Acesso em: 01/03/2014

por falta de pagamento, com observância do rito normal e contraditório.

62. Ficam ressalvadas da abrangência da presente medida cautelar as seguintes hipóteses:

i) ocupações situadas em áreas de risco, suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações ou processos correlatos, mesmo que sejam anteriores ao estado de calamidade pública, nas quais a remoção poderá acontecer, respeitados os termos do art. 3º-B da Lei federal nº 12.340/2010; ii) situações em que a desocupação se mostre absolutamente necessária para o combate ao crime organizado – a exemplo de complexos habitacionais invadidos e dominados por facções criminosas – nas quais deve ser assegurada a realocação de pessoas vulneráveis que não estejam envolvidas na prática dos delitos; iii) a possibilidade de desintrusão de invasores em terras indígenas; e iv) posições jurídicas que tenham por fundamento leis locais mais favoráveis à tutela do direito à moradia, desde que compatíveis com a Constituição, e decisões judiciais anteriores que confirmem maior grau e proteção a grupos vulneráveis específicos, casos em que a medida mais protetiva prevalece sobre a presente decisão.¹³

Nesse sentido, a determinação do ministro Barroso resultou na suspensão, por um período de seis meses, (i) medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis utilizados para fins de moradia em casos de ocupações anteriores à pandemia e (ii) a possibilidade de concessão de despejo liminar sumário, sem a audiência da parte contrária, nos casos de locações residenciais em que o locatário seja pessoa vulnerável. A decisão estabelece o início do prazo, que começa com a decisão da medida cautelar, em 3 de junho de 2021. Conseqüentemente, o período de seis meses chegaria ao fim em 3 de dezembro de 2021.

¹³Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.aspxid=15346615468&ext=.pdf>. Acesso 08/05/2024

No decurso do prazo de seis meses, foi promulgada a Lei nº 14.216/2021¹⁴, que interrompeu a execução de ações judiciais, extrajudiciais ou administrativas que levem à desocupação ou remoção coletiva forçada em propriedades, tanto públicas como privadas, com foco exclusivo em áreas urbanas, até 31 de dezembro de 2021.

Pouco antes do término do prazo estipulado, o PSOL e os *Amici Curiae*, membros da Campanha Despejo Zero, apresentaram uma petição conjunta na ação que inclui um pedido de medida cautelar incidental, no qual solicitaram uma extensão do prazo para despejos durante a pandemia. Em 1º de dezembro de 2021, o Ministro Relator concedeu parcialmente a solicitação.

Diante de todos esses fatores, o pedido cautelar incidental deve ser parcialmente deferido, realizando-se um apelo ao legislador a fim de que delibere a respeito da prorrogação do prazo previsto na Lei nº 14.216/2021. Em resumo, a extensão da cautelar é deferida nos seguintes termos:

(i) Tendo em vista a superveniência da Lei nº 14.216/2021, editada após a concessão da medida cautelar, deve-se adotar postura de deferência com a deliberação do Congresso Nacional e os parâmetros legais devem prevalecer na parte sobre a qual ela prevê critérios mais favoráveis para pessoas em situação de vulnerabilidade;

(ii) No tocante às áreas rurais, verifica-se uma omissão por parte do legislador, pois não há critério razoável para proteger pessoas vulneráveis que habitam áreas urbanas e não proteger aquelas que se encontram em áreas rurais. Nessa parte, portanto, determino a aplicação dos critérios previstos na Lei nº 14.216/2021 até 31 de março de 2022;

¹⁴ Referida lei, conforme seu art. 1.º, estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARSCoV-2, para suspender até 31 de dezembro de 2021 o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, para dispensar o locatário do pagamento de multa em caso de denúncia de locação de imóvel e para autorizar a realização de aditivo em contrato de locação por meio de correspondências eletrônicas ou de aplicativos de mensagens.

(iii) Faço apelo ao legislador, a fim de que prorrogue a vigência dos prazos previstos na Lei nº 14.216/2021 (arts. 1º; 2º; 4º e 5º), tendo em vista o cenário da pandemia;

(iv) Caso não venha a ser deliberada a prorrogação até o período de recesso parlamentar, concedo parcialmente a medida cautelar, a fim de que os direitos assegurados pela Lei nº 14.216/2021 sigam vigentes até 31 de março de 2022.¹⁵

A Suprema Corte considerou que as premissas sanitárias das quais partiu a decisão originalmente proferida continuavam presentes, acrescentando a estas as consequências socioeconômicas¹⁶ da Pandemia da Covid-19. Diante da situação da crise sanitária e considerando a promulgação da Lei nº 14.216/2021, adotou uma postura de respeito à decisão do Congresso Nacional e reconheceu que os parâmetros legais devem prevalecer na parte em que prevê critérios mais favoráveis para pessoas em situação de vulnerabilidade.

Em relação às áreas rurais, constatou-se uma falha por parte do legislador, pois não havia um critério razoável para proteger as pessoas vulneráveis que vivem em áreas urbanas sem proteger aquelas que estão em áreas rurais. Dessa forma, determinou a aplicação dos critérios previstos na legislação emergencial.

Em março de 2022, após novo pedido de extensão do prazo, o Ministro Relator decidiu estender o prazo até 30 de junho de 2022¹⁷. Além disso, o Tribunal solicitou ao legislador que considerasse a adoção de medidas que pudessem mitigar os efeitos habitacionais e humanitários que poderiam surgir das reintegrações de posse após o término do prazo de extensão concedido.

¹⁵ Conferir: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349030455&ext=.pdf>. Acesso em: 06/03/2024

¹⁶ Assim sintetizou: “Sob o ponto de vista socioeconômico, verifica-se uma piora acentuada na situação de pessoas em situação de vulnerabilidade, com a perda de renda, escalada do desemprego, inflação acelerada e crescimento significativo da insegurança alimentar”.

¹⁷ Conferir: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350451892&ext=.pdf> Acesso em: 06/03/2024

Na análise do terceiro pedido de tutela provisória incidental na ADPF 828-DF¹⁸, também pautado em argumentos sanitários e socioeconômicos¹⁹, o Supremo Tribunal Federal deferiu parcialmente o pedido de medida cautelar, mantendo a suspensão temporária de desocupações e despejos, até 31 de outubro de 2022, com mais um apelo ao legislador para disciplinar a matéria. Além disso, salientou-se, nesta decisão, que seria preciso estabelecer um regime de transição para a retomada da execução das decisões suspensas pela ADPF nº 828-DF.

A preocupação motivadora, nas palavras do Ministro Relator, foi no sentido de que:

“A execução simultânea de milhares de ordens de despejo, que envolvem centenas de milhares de famílias vulneráveis, geraria o risco de convulsão social”.

Daí a necessidade de “retornar à normalidade de forma gradual e escalonada”, assegurando-se que as desocupações coletivas, em se mostrando a solução mais

¹⁸ Conferir: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF828prorroga.pdf> Acesso em: 06/03/2024

¹⁹ O Supremo Tribunal Federal salientou os seguintes dados: “Sob o ponto de vista socioeconômico, verifica-se aumento expressivo do flagelo social. De acordo com a pesquisa realizada pela Prefeitura do Rio de Janeiro em 2021, 31% das pessoas estão na rua há menos de um ano, sendo 64% por perda de trabalho, moradia ou renda. Destes, 42,8% afirmaram que se tivesse um emprego sairia das ruas [6]. Ainda que a medida cautelar se justifique por conta da crise sanitária, é preciso considerar que a retomada das desocupações atinge parcela particularmente vulnerável da população e, por isso, é preciso especial cautela. 8. Dados divulgados em 08.06.2022 registram o avanço da fome, com 33,1 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar grave e mais da metade da população brasileira (58,7%) convivendo com algum grau de insegurança alimentar (doc. 864). O país retrocedeu aproximadamente trinta anos no combate à fome, retornando a patamares próximos aos observados na década de 1990. 9. Além disso, a renda média per capita do brasileiro teve queda recorde em 2021, atingindo o menor valor em dez anos. Entre os 5% de menor renda a queda alcançou o patamar de 33,9% e entre os de 5% a 10% mais pobres a perda foi de 31,8% [7]. A parcela de pessoas em condição de pobreza no país avançou de 7,6%, em 2020, para 10,8%, em 2021. Os números correspondem a 7,2 milhões de novos pobres em relação a 2020 e 3,6 milhões de novos pobres em relação ao pré pandemia. Por esta classificação, pobres são aqueles que vivem com menos de R\$ 210 per capita por mês. A apuração, igualmente, demonstra crescimento daqueles que estão em situação de extrema pobreza, que são os que vivem com renda per capita mensal de até R\$ 105. Esta fatia subiu de 4,2%, em 2020, para 5,9%, em 2021, em relação ao total da população brasileira [8] 10. As 142.385 famílias que estão na iminência das desocupações se encontram justamente na parcela mais pobre da população. Além disso, também é preciso levar em consideração que o perfil das ocupações mudou durante a pandemia. Com a perda da capacidade de custear moradia, tem-se notícia de famílias inteiras nessa situação, com mulheres, crianças e idosos. Os números indicam haver mais de 97.391 (noventa e sete mil, trezentas e noventa e uma) crianças e 95.113 (noventa e cinco mil, cento e treze) idosos(as) ameaçados(as) pelas desocupações neste momento [9]”.

adequada para o caso concreto, sejam realizadas com pleno respeito à dignidade das famílias desapossadas. O Ministro conclui:

“Despejos com violência, desordem e menosprezo aos direitos à saúde, à integridade física e psíquica, à moradia e ao devido processo legal dos atingidos deverão ser rechaçados, por não se compatibilizarem com a ordem constitucional.”

Evidencia-se, portanto, a posição do Supremo Tribunal Federal que, desta forma, reconhece a incompatibilidade de despejos arbitrários e violentos com a Constituição da República de 1.988.

3.1 O Regime de Transição

Em 31 de outubro de 2022, o Ministro Barroso deferiu parcialmente o pedido de medida cautelar incidental, a fim de estabelecer um regime de transição para a retomada das ações das ações possessórias que foram suspensas durante a pandemia, conforme a seguir:

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

prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) garantam o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotem outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família²⁰

Com efeito, o Supremo Tribunal desenhou um regime de transição para a retomada do cumprimento das ordens remocionistas de pessoas em situação de vulnerabilidade, centrada na criação imediata nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de uma Comissão de Conflitos Fundiários²¹ para apoio operacional aos juízes e na obrigatoriedade de realização de inspeções judiciais e de audiências de mediação por tal mecanismo, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva.

Determinou, ainda, que as referidas audiências devem contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública e, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados, Distrito Federal e Municípios onde o litígio esteja localizado.

Insta salientar, que a Corte tomou como modelo bem-sucedido de Comissão de Conflitos fundiários aquele adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, criada em 2019, esta Comissão tem atuado na busca de solução consensual para os conflitos possessórios de natureza coletiva, por meio de técnicas de mediação com as partes envolvidas, destacando-se dentre as suas atividades as visitas técnicas às ocupações urbanas e rurais e a intensa interlocução com as partes, órgãos de Estado e os movimentos sociais.²²

²⁰ Conferir: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354516286&ext=.pdf>. Acesso em: 06/03/2024

²¹ Considerando o teor da Resolução n° 510, de 26 de junho de 2023, do Conselho Nacional de Justiça, que estabelece as diretrizes para a criação da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, houve uma modificação no nome da Comissão. Anteriormente denominada "Comissão de Conflitos Fundiários", passou, então, a ser denominada "Comissão de Soluções Fundiárias", conforme estabelecido na referida Resolução.

²² DIÁLOGO da Comissão de Conflitos Fundiários com a Magistratura leva magistrados para atividade de reconhecimento em ocupação: além da visita, magistradas e magistrados puderam trocar experiências e entender o papel da Comissão. TJPR, Notícias, 24 jun. 2022. Conferir em:

Este modelo guarda parâmetros importantes que, como um farol, poderão ser adotados pelos tribunais. Alguns deles são enfatizados na decisão do Supremo Tribunal Federal:

O fluxo das atividades da Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que poderá ser utilizado como parâmetro para os demais tribunais, envolve: (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 01/2022²³ da Comissão de Conflitos Fundiários.²⁴

https://www.tjpr.jus.br/destaques/-/asset_publisher/1IKI/content/dialogo-da-comissao-de-conflitos-fundiarios-com-a-magistratura-leva-magistrados-para-atividade-de-reconhecimento-em-ocupacao/18319 .Acesso em 31 de out. 2023

²³ Conferir a nota técnica referida:

<https://drive.google.com/file/d/1vuf1xVriMjldlxgrVku1I5WluocJiSnJ/view> Acesso em: 06/03/2024

²⁴ Conferir: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354516286&ext=.pdf>. Acesso em: 08/03/2024

Por fim, decidiu que as ações que resultem em remoções de indivíduos em situação de vulnerabilidade devem conceder um período razoável, bem como devem ser precedidas de ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas. Além disso, determinou o encaminhamento para abrigos públicos ou locais que oferecessem condições dignas, ou que seja aplicada outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia.

Ao determinar a realização de inspeção judicial e audiência de mediação com ampla participação, antes de qualquer ordem de remoção, e conduzidas por uma Comissão de Conflitos Fundiários criada especificamente para essa finalidade, promove-se uma mudança significativa. Isso garante o estabelecimento de meios participativos e colaborativos nesse tipo de processo, que geralmente é caracterizado pela ausência de discussões técnicas e pela indeterminação de sujeitos, como será detalhado no próximo capítulo.

4 A (IN)SUFICIÊNCIA DO PROCESSO CIVIL CLÁSSICO NAS AÇÕES DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE

O Código Civil de 2015 trata de três modalidades de ações possessórias, a saber: ação de reintegração de posse, ação de manutenção de posse e o interdito proibitório, todas estipuladas no Capítulo III do Título III – dedicado aos procedimentos especiais, na lição de Bueno:

As “ações possessórias” são o procedimento especial de jurisdição contenciosa que tem como finalidade a proteção da posse. Na expressão estão compreendidas não só os pedidos de tutela jurisdicional voltados à manutenção (casos em que há turbação da posse, isto é, embaraços no exercício pleno da posse) e à reintegração (quando houver esbulho na posse, isto é, perda total ou parcial da posse) de posse, mas também o chamado “interdito proibitório”, voltado a proteção preventiva da posse, cabendo ao magistrado expedir “mandado proibitório” com multa em detrimento de quem descumpri-lo. As duas primeiras hipóteses estão previstas no art. 560 e a terceira no art. 567, e dialogam suficientemente bem com a previsão do art. 1.210 do CC, segundo o qual: “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”.²⁵

Dessa forma, as ações possessórias, o alvo principal é a posse, seja para mantê-la (ação de manutenção de posse) ou recuperá-la (ação de reintegração de posse). O foco do juiz se restringe à análise da posse em si, ou seja, como cada parte a exerce. No máximo, se discute a qualidade da posse (justa ou injusta, de boa ou má fé). Questões sobre direito de propriedade são proibidas, pois a posse tem autonomia própria (art. 557, CPC, e art. 1.210, § 2º, CC).

Ao analisar as ações possessórias, o magistrado deve verificar se as partes estão cumprindo as funções sociais da propriedade e da posse. Se não estiverem, o juiz pode considerar a posse ilícita e negar sua proteção. Isso porque validar um abuso de direito seria como cancelar um ato ilícito (art. 187, CC).

Embora a lei limite o que o juiz pode analisar nas ações possessórias, essa restrição deve ser interpretada à luz da Constituição e dos direitos fundamentais. É justamente nessas ações que se torna crucial para o Poder Judiciário transcender as amarras do processo civil tradicional, considerando o contexto social que vai além dos fatos formais do processo.

²⁵BUENO, Cassio Scarpinella. Manual de Direito Processual Civil. Saraiva. Vol. Único. 2ª edição. 2016. pp. 534/535.

Isso significa ir além da posse em si e buscar entender as causas do conflito, buscando soluções dialógicas que contemplem todos os envolvidos, inclusive com a participação do Poder Executivo, se necessário. Essa postura é essencial para evitar que as ações possessórias se tornem meras ferramentas para perpetuar injustiças sociais.

Neste ponto, os professores Rodrigo Cardoso Freitas e Adriano Sant'Ana Pedra (2018), mencionam que:

[...] a solução de casos singulares não deve ser realizada apenas pela aplicação da norma positiva, com suas respectivas consequências jurídicas, mas também mediante a aplicação tanto o princípio da proporcionalidade quanto do método da ponderação, objetivando o exame do princípio da função social e a concretude de direitos fundamentais, responsáveis pela realização da dignidade humana.

Insta pontuar que a intenção desse capítulo é tão somente analisar a ação de reintegração de posse, pois com ela será possível alcançar o que se pretende discutir neste trabalho. Dessa forma, em caso de atos de esbulho o remédio jurídico ideal é a ação de reintegração de posse, com previsão no art. 560 do CPC.²⁶

Nos termos do art. 561, CPC, se o possuidor esbulhado, ao propor uma ação de reintegração de posse, demonstrar a sua posse, a ocorrência do esbulho e sua data, além da perda total da posse, o juiz poderá, sem oitiva da parte contrária, expedir mandado liminar de reintegração de posse, como determina o art. 562 do CPC.²⁷

Pode-se afirmar que este mandado liminar é uma importante ferramenta para cessar a prática violenta de esbulho e restituir a posse ao seu verdadeiro possuidor. Porém,

²⁶ BRASIL. Lei 13.105 de 16 de março de 2015.

Art. 560. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação e reintegrado em caso de esbulho.

²⁷ BRASIL. Lei 13.105 de 16 de março de 2015.

Art. 561. Incumbe ao autor provar: I - a sua posse; II - a turbação ou o esbulho praticado pelo réu; III - a data da turbação ou do esbulho; IV - a continuação da posse, embora turbada, na ação de manutenção, ou a perda da posse, na ação de reintegração.

Art. 562. Estando a petição inicial devidamente instruída, o juiz deferirá, sem ouvir o réu, a expedição do mandado liminar de manutenção ou de reintegração, caso contrário, determinará que o autor justifique previamente o alegado, citando-se o réu para comparecer à audiência que for designada.

por outro lado, pode ocasionar uma situação de injustiça, por se tratar de decisão proferida sem discussão acerca da qualidade da posse. A necessária averiguação da função social da propriedade ou posse, ficará prejudicada em uma análise preliminar com base nas alegações de apenas uma das partes.

Em ações coletivas pela posse do imóvel, o Código de Processo Civil traz previsões diferenciadas. A lei processual exige a necessária participação do Ministério Público, como fiscal da lei, e da Defensoria Pública, como guardião dos hipossuficientes. Essa atuação conjunta é fundamental para garantir a efetivação da função social da propriedade, o direito à moradia e a dignidade da pessoa humana.²⁸

Como já exposto, pretende-se defender que, no exame da posse inserida em uma ação possessória, não seja possível ao julgador avaliar o direito da propriedade então relacionado e, com isso, não trazer à tona a discussão da função social da propriedade para a disputa possessória. O campo processual não pode se isolar dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, especialmente quando se trata de conflitos possessórios que afetam um grande número de pessoas. A convocação do Ministério Público e da Defensoria Pública para participar desses litígios é um forte indicador de que a análise possessória deve considerar os princípios constitucionais.

Ainda, o § 1º do art. 554 do CPC prevê a possibilidade de citação por edital dos ocupantes que não forem encontrados no local da contenda possessória, caso o

²⁸ BRASIL. Lei 13.105, de 16 de março de 2015.

Art. 554. A propositura de uma ação possessória em vez de outra não obstará a que o juiz conheça do pedido e outorgue a proteção legal correspondente àquela cujos pressupostos estejam provados.

§ 1º No caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública.

BRASIL. Constituição. Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

polo passivo seja contemplado por grande número de pessoas, bem como a divulgação pelos meios de comunicação acerca da existência da ação.

Outra importante regra processual no conflito possessório coletivo está no art.565 § 1º, em que o legislador determina que nas situações em que a violação da posse seja maior que ano e um dia, ou seja, posse velha, será necessário que o magistrado, antes de analisar o pedido de concessão da medida liminar, designe uma audiência de mediação.

Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º.

§ 1º Concedida a liminar, se essa não for executada no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de distribuição, caberá ao juiz designar audiência de mediação, nos termos dos §§ 2º a 4º deste artigo.

Assim, se tratando de turbação ou o esbulho que seja decorrente de violação possessória de até ano e dia, denominada como posse nova, a análise da medida liminar é permitida ao magistrado; no entanto, caso a violação possessória seja superior ao prazo de ano e dia, posse velha, a análise da medida liminar somente é permitida após uma audiência de mediação entre as partes.

Primeiramente, é crucial compreender o motivo pelo qual o legislador criou uma exceção à regra na posse velha. Para Medina, isso aconteceu porque a ausência de oposição à turbação ou ao esbulho por mais de um ano e um dia sugere uma falta de interesse significativo em proteger a posse violada. Portanto, é razoável ouvir as partes envolvidas sobre os eventos ocorridos no caso específico antes de considerar uma medida liminar:

Justifica-se o cuidado do legislador, se considerada a função social da posse do imóvel: a não oposição à turbação ou ao esbulho por mais de ano e dia permite deduzir haver pouco interesse em proteger a posse, de um lado, e, de outro, que aqueles que ocupam o imóvel podem estar a lhe dar destinação adequada.²⁹

²⁹ MEDINA. José Miguel Garcia. Novo Código de Processo Civil Comentado. Revista dos Tribunais. 3ª edição. 2016. p. 563.

Dado que o direito processual está cada vez mais voltado para incentivar as partes a resolverem seus próprios conflitos, não faz sentido que, em uma questão tão delicada como a posse coletiva de imóveis, não se possa recorrer a métodos consensuais a qualquer momento.

A audiência de mediação é uma maneira do poder público auxiliar as partes a encontrarem uma solução pacífica para esta questão que tanto tem afligido nossa sociedade. A solução consensual dos conflitos deve ser estimulada por todos os atores processuais (art. 3º, § 3º, do CPC), sendo dever do juiz tentar, a qualquer momento, que as partes façam autocomposição (art. 139, inc. V, da lei processual). Portanto, deixar de determinar sua realização em casos de posse nova vai contra o objetivo principal do Código de Processo Civil de 2015, que é incentivar autocomposição das partes.³⁰

Com isso, este estudo defende que a audiência de mediação proposta para situações de posse velha, presentes nos litígios coletivos pela posse de imóvel, também deveria ser realizada nos casos de posse nova, com base nos argumentos apresentados anteriormente.

Além disso, importante, ainda, o disposto no art. 565, § 4º, CPC, a intimação dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde está localizada a área objeto do litígio, para que participem da audiência de mediação e, na oportunidade, manifestem seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório.

A disposição legal possibilita a gestão democrática do processo, buscando soluções dialogadas que superem a mera aplicação formal da lei. O referido dispositivo visa evitar decisões judiciais que, embora tecnicamente corretas, ignoram o compromisso

³⁰ BRASIL. Lei 13.105, de 16 de março de 2015.

Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:

V - promover, a qualquer tempo, a autocomposição, preferencialmente com auxílio de conciliadores e mediadores judiciais;

constitucional do Estado com os direitos sociais fundamentais, especialmente o direito à moradia (art. 6º da Constituição Federal).

Assim, é nas ações possessórias que a necessidade de o Poder Judiciário ultrapassar os limites do processo civil clássico se torna extremamente evidente. É crucial considerar o contexto além dos fatos formalmente registrados no processo, incluindo as causas que originaram o conflito e a busca por uma solução dialogada, com a participação do Poder Executivo.

Em suma, as ações possessórias exigem uma postura ativa do Poder Judiciário, que vá além da mera análise formal da posse e busque soluções justas e socialmente responsáveis, considerando o contexto social e as causas subjacentes do conflito. Somente assim, será possível superar os limites impostos pela lei e garantir a efetivação da justiça social.

5 O PROCESSO ESTRUTURAL: PANORAMA GERAL

Esta seção tem como objetivo realizar um panorama geral do processo estrutural, analisando sua origem histórica, seu desdobramento no ordenamento jurídico brasileiro, bem como suas características e suas fases de desenvolvimento.

5.1 Origem histórica do processo estrutural

O conceito de processo estrutural tem sua origem nos Estados Unidos a partir do movimento dos direitos civis e em casos de reforma institucional, particularmente durante a década de 1950 e nos anos subsequentes. Um marco importante nesse contexto foi a decisão da Suprema Corte no caso *Brown v. Board of Education*³¹ de 1954, onde a Corte declarou a inconstitucionalidade da segregação racial nas escolas públicas.

Essa decisão não apenas abordou um caso específico, mas exigiu uma reestruturação abrangente do sistema educacional americano para dessegregar as escolas, marcando o início de uma abordagem judicial mais intervencionista em questões sistêmicas.

Nos anos que se seguiram, os tribunais federais americanos começaram a adotar remédios estruturais em vários contextos, incluindo a reforma de prisões, hospitais psiquiátricos, sistemas de bem-estar infantil, e habitação pública. Essas intervenções foram caracterizadas por ordens judiciais que não só determinavam o cumprimento de direitos constitucionais, mas também impunham mudanças administrativas e operacionais para corrigir falhas estruturais nas instituições envolvidas.³²

Dessa forma, Owen Fiss, professor norte-americano, afirma que o processo judicial de caráter estrutural é aquele em que “um juiz, enfrentando uma burocracia estatal no que tange aos valores de âmbito constitucional, incumbe-se de reestruturar a

³¹ *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954) e *Brown v. Board of Education of Topeka*, 349 U.S. 294 (1955).

³² FISS, Owen. As bases políticas e sociais da adjudicação. *Direito como razão pública: processo, jurisdição e sociedade*. SALLES, Carlos Alberto de (org.). 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2017. p. 82-83.

organização para eliminar ameaça imposta a tais valores pelos arranjos institucionais existentes.”³³

Portanto, a burocracia estatal é identificada como um obstáculo a ser enfrentado pelo Judiciário, pois compromete a eficácia das garantias já estabelecidas pela Constituição. O objetivo aqui é ajustar os procedimentos burocráticos tradicionais para se adequarem a uma nova realidade, que requer a reestruturação da organização dessas entidades.³⁴

5.2 Características gerais do processo estrutural

Inicialmente, deve-se definir o conceito paradigmático de um processo estrutural, conforme as lições de Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr., a saber:

“O processo estrutural é aquele em que se vincula um litígio estrutural pautado num problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal” (DIDIER JR; ZANETI JR, 2020, p. 576)³⁵.

Assim, os processos estruturais são espécie de processos que tratam de litígios denominados estruturais. Edilson Vitorelli os caracterizam como:

Litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente, de natureza pública, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados

³³ FISS, Owen. As formas de justiça. In: SALLES, Carlos Alberto de (org.). Direito como razão pública: processo, jurisdição e sociedade. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2017. p. 26.

³⁴ Nesse sentido, o autor aponta que: “A reforma estrutural reconhece o caráter verdadeiramente burocrático do Estado, adaptando formas de procedimentos tradicionais para a nova realidade social” (FISS, 2004, p. 27).

³⁵ DIDIER Jr, Fredie; ZANETI Jr, Hermes. Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo. 14. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro.³⁶

Dessa forma, litígios estruturais são disputas jurídicas que envolvem questões complexas e abrangentes, afetando uma grande quantidade de pessoas e exigindo mudanças significativas nas políticas públicas ou na administração de entidades para serem resolvidos. Esses litígios geralmente surgem em contextos em que há problemas sistêmicos, como desigualdade social, falhas nas políticas públicas, ou infraestruturas deficientes.

Segundo o Superior Tribunal de Justiça, os litígios de natureza estrutural “revelam conflitos de natureza complexa, plurifatorial e policêntrica, insuscetíveis de solução adequada pelo processo civil clássico e tradicional.”³⁷ Nesse seguimento, a Ministra Relatora Nancy Andriahi aponta:

Diante dessas considerações, sobressai imediatamente a conclusão de que o processo civil em sua concepção clássica e tradicional, de índole marcadamente adversarial e individual, é insuficiente para uma tutela diferenciada e adequada dos litígios coletivos policêntricos, que possuem em sua ratio a construção de decisões de mérito em ambiente colaborativo e democrático, mediante a efetiva compreensão, participação e consideração, por exemplo, dos fatos, argumentos, possibilidades e limitações trazidas pelo Estado (em sentido lato) e pela sociedade civil, que pode ser representada, em conflitos de índole familiar, pelos conselhos tutelares, pelas entidades do terceiro setor, pelos amici curiae e pela Defensoria Pública exercendo a função de custos vulnerabilis, dentre outros.

O processo estrutural é complexo devido sua capacidade de lidar com desafios multifacetados e da necessidade de encontrar respostas que possam abordar efetivamente as causas subjacentes dos problemas jurídicos e sociais que estão sendo enfrentados.

É conflituoso, principalmente devido à sua capacidade de envolver múltiplas partes interessadas com perspectivas diversas e, frequentemente, opostas. Esses casos

³⁶ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: Processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Revista de Processo. Vol. 284/2018.

³⁷ BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ. Recurso Especial nº 1.854.842. Órgão julgador: Terceira Turma. Relatora: Min. Nancy Andriahi. Julgamento: Brasília, 02 de junho de 2020.

tendem a abordar questões complexas que afetam não apenas os direitos individuais das partes envolvidas, mas também questões mais amplas relacionadas a políticas públicas, direitos constitucionais e interesses coletivos.³⁸

É policêntrico, pois é caracterizado pela descentralização do poder decisório e pela participação de múltiplos centros ou atores na resolução de um problema complexo ou na implementação de mudanças sistêmicas. Nesse contexto, não há uma autoridade central única que controle todo o processo decisório. Em vez disso, várias entidades, instituições ou agentes podem estar envolvidos, cada um contribuindo com perspectivas, recursos e competências distintas para alcançar soluções abrangentes.³⁹

Em síntese, o processo estrutural (i) discute um problema estrutural, isto é, um estado de desconformidade numa estrutura, buscando uma transição paulatina para um estado ideal de coisas; (ii) desenvolve-se por meio de um processo bifásico (ou cíclico), com reconhecimento e definição do problema para, após, adotar-se um programa ou projeto de reorganização a ser seguido; (iii) com uma flexibilidade no procedimento; (iv) com possibilidade de alteração do objeto litigioso e utilização de cooperação judiciária; (v) e é marcado pela consensualidade e adaptação do processo.⁴⁰

No caso deste estudo, trata-se de um litígio estrutural que foi submetido ao Poder Judiciário via arguição de descumprimento de preceito fundamental, razão pela qual se tornou um processo estrutural. O processo estrutural, por sua vez, tem como objetivo alcançar como provimento jurisdicional as medidas estruturais, definidas por Fachin e Schinemann como:

[...] há decisões judiciais a partir de um litígio que transcende o interesse individual e privado onde se busca a reestruturação de determinada

³⁸ VITORELLI, Edilson. O devido processo legal coletivo. 3ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 30.

³⁹ VITORELLI, Edilson. Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática. 3ª ed. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2022. P.65.

⁴⁰ DIDIER JR., Freddie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART; Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). Processos estruturais. 4ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 474-475.

organização social ou política pública, com o objetivo de concretizar direitos fundamentais ou interesses socialmente relevantes.⁴¹

Nessa mesma linha, segundo Arenhart, no processo estrutural “objetivam-se decisões que almejam a alteração substancial, para o futuro, de determinada prática ou instituição”.⁴²

Pode-se concluir que os litígios estruturais buscam a reestruturação de instituições, visando a assegurar os direitos fundamentais das pessoas. Assim, os conflitos fundiários podem ser considerados litígios estruturais, uma vez que possuem como base do conflito a desigualdade social acompanhada de uma desestruturação nas políticas públicas de reforma agrária e de moradia, de modo que se não houver uma reestruturação nas políticas públicas adotadas, o problema social certamente se repetirá.

Nesse contexto, compreende-se que a ADPF 828-DF representa o primeiro caso estrutural de grande magnitude relacionado ao direito à moradia, com uma decisão paradigmática do STF que pode, inclusive, servir de fundamento para futuros julgamentos.

Passa-se à análise da reforma estrutural promovida pela ADPF 828, e as ferramentas utilizadas pelo juiz da ação constitucional.

5.3 Análise da ADPF 828-DF à luz do processo estrutural

Para investigação do caso foi realizada uma análise documental da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828-DF, objetivando extrair (i) os indícios de que o litígio em comento possui as características de um litígio coletivo irradiado estrutural; e (iii) os indícios de que as decisões foram (in)eficazes. Essas categorias de análise foram construídas tanto a partir da teoria do processo coletivo estrutural, quanto a partir da própria leitura dos documentos, dialogando a teoria com os fatos. Por meio disso será possível, no momento da interpretação dos

⁴¹ FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Bueno. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. *Revista Estudos Institucionais, Journal of institutional studies*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, 2018.

⁴² ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo – REPRO*, São Paulo, v. 225, nov. 2013.

resultados, inferir se a condução diferenciada seria capaz de promover melhorias no que tange ao acesso à moradia.

Ao determinar a instalação de comissões de conflitos fundiários e subordinar as reintegrações de posse a esse curso processual como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, efetua-se uma mudança significativa que garante o estabelecimento de métodos participativos e colaborativos nesse tipo de processo.

Além disso, a possibilidade de discussões técnicas através dos relatórios elaborados pela Comissão de Conflitos Fundiários é outro aspecto da decisão que merece destaque. A inspeção judicial e a produção de relatórios detalhando as principais características das ocupações são fundamentais, especialmente para avaliar os possíveis impactos de decisões de remoção.

Vitorelli⁴³, ao abordar a atuação interativa e litígios coletivos, considera a assessoria técnica independente como um direito e uma atividade, além de ser um instrumento para garantir a participação efetiva. Para o autor, dados técnicos podem proporcionar um equilíbrio de forças entre as partes, que em ações coletivas geralmente enfrentam um grave desequilíbrio econômico, informacional e organizacional.

Dessa forma, por meio da assessoria técnica, as partes mais vulneráveis podem obter informações detalhadas e precisas sobre a área em disputa, as condições de ocupação e os possíveis impactos das decisões judiciais. Isso permite uma argumentação mais robusta e fundamentada, garantindo que suas vozes sejam ouvidas e consideradas no processo judicial.

Além disso, a decisão na ADPF 828 e a Resolução 510/2023 do CNJ reforçaram a necessidade de que os juízes observem o disposto no art. 565 do Código de Processo Civil, que exige, nos litígios possessórios coletivos em curso há mais de um ano e um dia, a realização de audiência de mediação com a presença do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos órgãos públicos responsáveis pelas políticas agrária e de habitação de interesse social, para que se manifestem sobre a possibilidade de solucionar o conflito possessório.

⁴³ VITORELLI, Edilson. Processo Coletivo e Direito à Participação: Técnicas de Atuação Interativa em Litígios Complexos/ Edilson Vitorelli e José Ourismar Barros –São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

Nesta toada, defende Osna que o processo estrutural viabiliza a revisão de políticas com um enfoque prospectivo, dialógico e gradual, contribuindo para efetividade na proteção dos direitos fundamentais (Osna, 2022). O processo deve servir de instrumento para um “palco de negociações e de debates prospectivos, procurando uma regulação razoável” (Osna, 2022, p. 500).⁴⁴

Além disso, a participação abrangente dos agentes públicos e das partes envolvidas facilita o envolvimento para encontrar soluções e respostas adequadas para esses conflitos altamente complexos, promovendo a formulação de uma decisão que permita uma intervenção mais profunda, com protagonismo dos interessados e colaboração dos órgãos responsáveis pela efetivação do direito à moradia.⁴⁵

A audiência de mediação, nesse contexto, é um meio crucial para iniciar o diálogo na promoção de uma gestão colaborativa do conflito, na qual se busca o consenso, apesar das contradições, e promove-se uma democracia participativa.⁴⁶

Portanto, a decisão, apesar de ter providenciado meios para colaboração institucional e para uma abordagem dialogada, de ter reconhecido os impactos da pandemia, a crise de acesso à moradia no país e ter estabelecido um período de transição, não incluiu qualquer exigência para o Executivo criar e implementar medidas, seja emergenciais ou de médio e longo prazo, uma vez que considerou que não é responsabilidade do Tribunal formular a política fundiária e habitacional nacional. Isso pode resultar na persistência de conflitos sem soluções estruturais.

Mesmo assim, representa um ponto de virada e uma nova perspectiva do tribunal sobre o assunto, além de abrir espaço para compromissos significativos entre os atores envolvidos, permitindo que os juízes, diante de casos específicos e com suporte operacional ou em colaboração com as Comissões de Conflitos Fundiários,

⁴⁴ OSNA, Gustavo. Nem “tudo”, nem “nada” – decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). Processos Estruturais. 4. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 493–516.

⁴⁵ DIAS, Daniella. NEPOMUCENO, Chaira. COSTA, Carlos. As decisões estruturais e o procedimento das ações possessórias: um estudo de caso do Residencial “Cristo Vive”. Revista de Direito da Cidade, vol. 11, nº 4, p. 135-173.

⁴⁶ RANGEL, Raphael Maia. Defensoria Pública: redimensionamento do seu papel político-jurídico-social para efetiva proteção dos vulneráveis no campo da moradia/ Raphael Maia Rangel. –Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

possam buscar soluções cooperativas e restaurar o diálogo entre as partes, abordando o conflito social em sua raiz.

6 CONCLUSÃO

A partir dos estudos desenvolvidos, pode-se concluir que a pandemia da COVID-19 explicitou ainda mais a importância do direito fundamental e social à moradia.

Com a crise econômica, social e de saúde pública deflagrada pela pandemia da COVID-19, a deficiência na implementação de moradia digna restou escancarada e se tornou um problema ainda maior a ser enfrentado por agentes públicos e pelo Poder Judiciária.

Depreendeu-se que o processamento de problemas estruturais pelo modelo tradicional dificilmente consegue resolver de forma eficiente o problema social subjacente, levando-se em consideração a necessidade de reorganização da estrutura burocrática e análise das consequências práticas da decisão, estudo que exige maior tempo de dedicação e apoio técnico especializado.

Nesse sentido, a ADPF 828-DF, especialmente a decisão de sua quarta tutela provisória incidental, demonstrou ser um caso paradigmático com características estruturais para promoção do direito à moradia, impactando na implantação de políticas públicas de regularização fundiária.

A determinação da instalação de Comissões de Conflitos Fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes e a obrigatoriedade de inspeções judiciais e audiências de mediação como etapa prévia a qualquer ordem de desocupação coletiva, representa um remédio estrutural que possibilita que o conflito social seja tratado de forma dialógica pela real possibilidade de participação de todos os atores envolvidos, especialmente os segmentos sociais prejudicados pela falta de políticas habitacionais.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.

BRASIL. **Código de Processo Civil (2015)**. Código de Processo Civil Brasileiro. Brasília, DF: Senado, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, 3 de junho de 2021.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ. **Recurso Especial nº 1.854.842. Órgão julgador: Terceira Turma**. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Julgamento: Brasília, 02 de junho de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, 1 de dezembro de 2021. p. 23-24.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Segunda Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, 30 de março de 2022. p. 13.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Terceira Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, 29 de junho de 2022. p. 13-14.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, 31 de outubro de 2022. p. 24-25.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, 2 de novembro de 2022. p. 8.

CAMPANHA Nacional pelo Despejo Zero. **Despejo Zero em Defesa da Vida no Campo e na Cidade**, 23 jul. 2020.

CCF - COMISSÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS. **Nota Técnica 01/2022**. Curitiba: Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, 2022.

COURA, Alexandre de Castro e MOURA, Renata Helena Paganoto. **Invasão ou ocupação? A estratégia argumentativa do poder judiciário nas decisões envolvendo o ingresso em imóveis abandonados**. Revista de Direito da Cidade, vol. 13, nº 4.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Novos aspectos da função social da propriedade no direito público**. Revista de Direito Público. Vol. 20, n. 84. Outubro-dezembro de 1987.

DIAS, Daniella. NEPOMUCENO, Chaira. COSTA, Carlos. **As decisões estruturais e o procedimento das ações possessórias: um estudo de caso do Residencial “Cristo Vive”**. Revista de Direito da Cidade, vol. 11, nº 4, p. 135-173.

DIDIER JR., Freddie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. In: ARENHART; Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). Processos estruturais. 4ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 474-475.

DIDIER, Fredie. **A função social da propriedade e a tutela processual da posse**. Disponível em: <https://bd.tjdft.jus.br/jspui/handle/tjdft/33306> Acesso em: 27/05/204

DUGUIT, León. **Les transformations générales du droit prive depuis Le Code Napoléon**. Paris: Paris F. Alcan, 1912.

DUGUIT, León. **Manuel de Droit Constitutionnel: Théorie Générale de l’Etat – Le Droitell’État – Les Libertés publiques – Organisation politique**. Paris: Fontemoing & Cie, 1918.

FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Bueno. **Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais**. Revista Estudos Institucionais, Jornal of institutional studies, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, 2018.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2014.

FISS, O. **Two models of adjudication**. In: DIDIER JR. F., JORDÃO, E. F. (coord.). Teoria do processo: panorama doutrinário mundial. Salvador: Juspodivm, 2008.

FREITAS, Rodrigo Cardoso; PEDRA, Adriano Sant’Ana. **Posse e propriedade: uma constante tensão em busca da concretização da função social**. Revista Jurídica Direito & Paz [online], v. 10, n. 38, p. 154-176, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.32713/rdp.v1i38.464> Acesso em 27/05/2024

Lei 13.105, de 16 de março de 2015.

MARICATO, Ermínia. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil**. In.: ARANTES, Otília, VAINER, Carlos, MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Editora Vozes Ltda, p. 122-192, 2000.

MARX, Karl. **Crítica da Filosofia do Direito de Hegel**. Tradução de Rubens Enderle e Leonardo de Deus. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**. Curitiba: Íthala, 2017. p. 170

Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Manual de Diretrizes Nacionais para Execução de Mandados Judiciais De Manutenção e Reintegração de Posse Coletiva**. Brasília, DF, 2008.

OSNA, Gustavo. **Nem “tudo”, nem “nada” – decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 4. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 493–516.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. **A magistratura fluminense: seu olhar sobre as ocupações do MST**. 2005.

RANGEL, Raphael Maia. **Defensoria Pública: redimensionamento do seu papel político-jurídico-social para efetiva proteção dos vulneráveis no campo da moradia**/ Raphael Maia Rangel. –Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022

SILVA, Gabrielle Saraiva; PEDRA, Adriano Sant’Anna. A função social da propriedade como um dever fundamental. **Revista Faculdade Direito UFMG** [online], n. 66, p. 53-74, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.12818/P.0304-2340.2015v66p53>. Acesso em: 29 set. 2023.

Silva, Heleno Florindo da; Fabríz, Daurý César. **O direito à moradia digna e a ética da alteridade e da responsabilidade: a responsabilidade social do estado e da sociedade na busca pela efetivação dos direitos fundamentais sociais metaindividuais**, *Derecho y Cambio Social*, Lima-Perú, ano 10, n. 34, p. 1-18, out. 2013. Disponível em:

https://www.derechoycambiosocial.com/revista034/o_dereito_a_moradia_digna.pdf

Acesso em: 27/05/2024

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. 3a ed. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2022. P.65.