

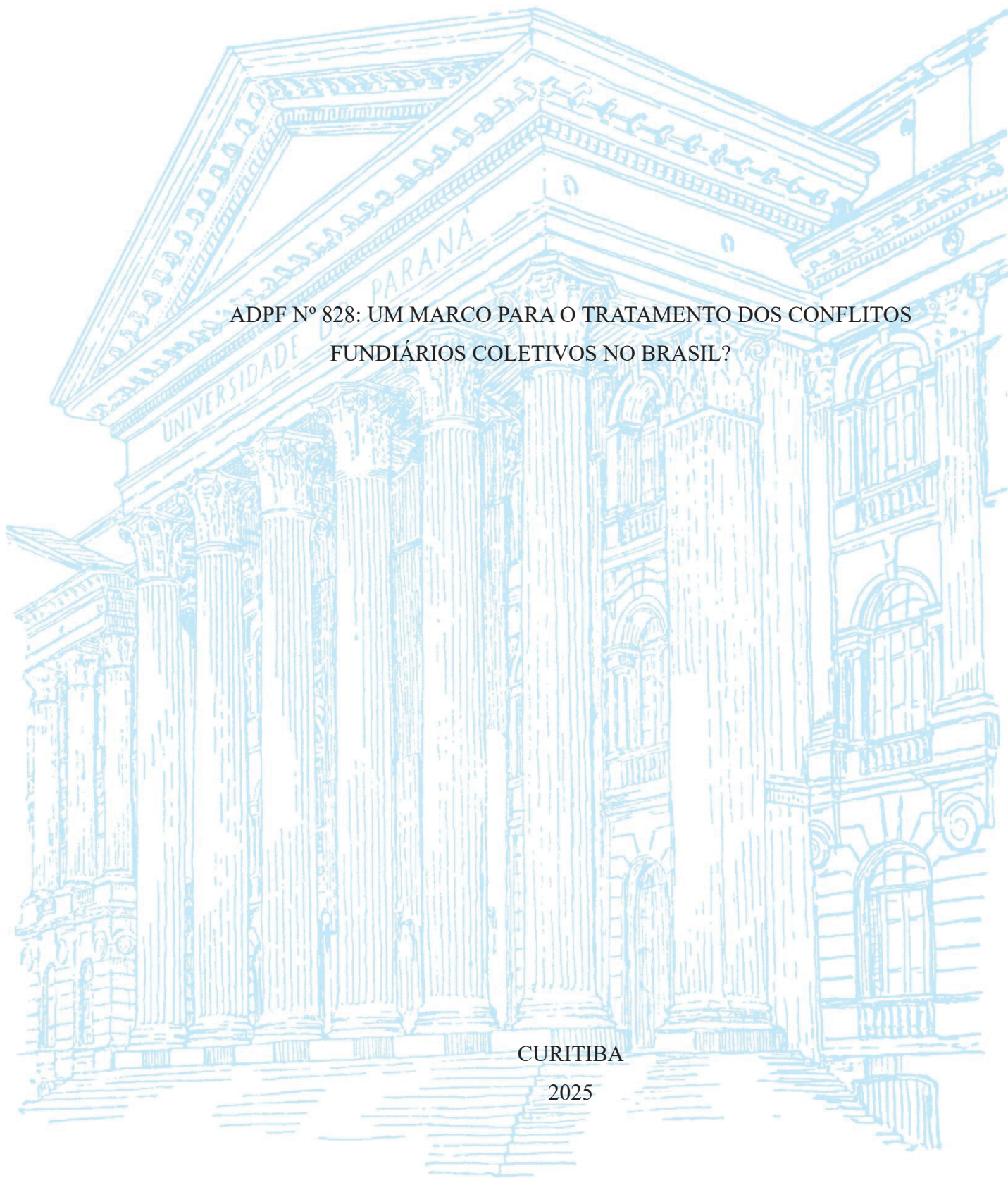
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

DAISY CAROLINA TAVARES RIBEIRO

ADPF Nº 828: UM MARCO PARA O TRATAMENTO DOS CONFLITOS
FUNDIÁRIOS COLETIVOS NO BRASIL?

CURITIBA

2025



DAISY CAROLINA TAVARES RIBEIRO

ADPF Nº 828: UM MARCO PARA O TRATAMENTO DOS CONFLITOS
FUNDIÁRIOS COLETIVOS NO BRASIL?

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. José Antonio Peres Gediel

CURITIBA

2025

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Ribeiro, Daisy Carolina Tavares

ADPF nº 828: um marco para o tratamento dos conflitos
fundiários coletivos no Brasil? / Daisy Carolina Tavares Ribeiro.
– Curitiba, 2025.

1 recurso on-line : PDF.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná,
Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em
Direito.

Orientador: José Antonio Peres Gediel.

1. Conflito fundiário. 2. Direito à moradia. 3. Ação de
despejo. 4. Direitos humanos. I. Gediel, José Antonio Peres. II.
Título. III. Universidade Federal do Paraná.

Bibliotecária: Eglen Maria Veronese Fujimoto – CRB-9/1217

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRA EM DIREITO

No dia dez de setembro de dois mil e vinte e cinco às 14:30 horas, na sala de Defesas - 317 - 3º andar, PPGD UFPR - Praça Santos Andrade, 50 - 3º andar, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de dissertação da mestrand **DAISY CAROLINA TAVARES RIBEIRO**, intitulada: **ADPF nº 828: um marco para o tratamento dos conflitos fundiários coletivos no Brasil?**, sob orientação do Prof. Dr. JOSÉ ANTÔNIO PERES GEDIEL. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: JOSÉ ANTÔNIO PERES GEDIEL (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), SÉRGIO SAID STAUT JUNIOR (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), JÚLIA ÁVILA FRANZONI (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO), GIOVANNA BONILHA MILANO (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de mestra está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, JOSÉ ANTÔNIO PERES GEDIEL, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 10 de Setembro de 2025.

Assinatura Eletrônica

15/09/2025 09:17:29.0

JOSÉ ANTÔNIO PERES GEDIEL

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

12/09/2025 16:40:34.0

SÉRGIO SAID STAUT JUNIOR

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

22/09/2025 11:14:17.0

JÚLIA ÁVILA FRANZONI

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO)

Assinatura Eletrônica

10/10/2025 09:43:36.0

GIOVANNA BONILHA MILANO

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO)

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **DAISY CAROLINA TAVARES RIBEIRO**, intitulada: **ADPF nº 828: um marco para o tratamento dos conflitos fundiários coletivos no Brasil?**, sob orientação do Prof. Dr. JOSÉ ANTÔNIO PERES GEDIEL, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestra está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 10 de Setembro de 2025.

Assinatura Eletrônica

15/09/2025 09:17:29.0

JOSÉ ANTÔNIO PERES GEDIEL

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

12/09/2025 16:40:34.0

SÉRGIO SAID STAUT JUNIOR

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

22/09/2025 11:14:17.0

JÚLIA ÁVILA FRANZONI

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO)

Assinatura Eletrônica

10/10/2025 09:43:36.0

GIOVANNA BONILHA MILANO

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO)

RESUMO

Esta pesquisa busca analisar se, a partir da 4ª Tutela Provisória Incidental proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828, pode haver um momento de inflexão no tratamento dado pelo Poder Judiciário brasileiro no tratamento dos conflitos fundiários coletivos, a fim de se ter maior garantia de direitos humanos às populações vulneráveis ameaçadas de remoção. A ADPF nº 828 foi ajuizada durante a pandemia da COVID-19 e alcançou, por um ano e seis meses, a suspensão nacional dos despejos de ocupações coletivas urbanas e rurais. Ao fim da pandemia, o STF expediu nova cautelar, pela qual determinou uma série de medidas, como a criação, pelos tribunais de justiça e tribunais regionais federais, de comissões de soluções fundiárias; oitiva das famílias afetadas; a realização, por essas comissões, de inspeções judiciais e audiências de mediação; bem como garantias para que as famílias não ficassem desabrigadas, nem que se separasse membros da mesma família. Desde então, há uma expectativa, sobretudo pela sociedade civil, de que essas mudanças sejam incorporadas pela magistratura de modo permanente, de modo a viabilizar, de fato, soluções garantidoras de direitos humanos nos conflitos judicializados. Para verificar como o STF deu interpretação prática às tentativas de ampliar ou restringir o conteúdo de sua decisão e como os tribunais inferiores acatarem ou não a decisão da Suprema Corte, realizou-se revisão bibliográfica e pesquisa empírica. A pesquisa empírica teve como recorte as decisões colegiadas proferidas pelas Turmas do STF na análise de Reclamações Constitucionais, no período de 01/11/2022 a 01/11/2024. Realizou-se análise quantitativa e qualitativa dos 60 acórdãos identificados. Dentre as conclusões, a pesquisa nota a importância das decisões do STF na ADPF para avanços na efetivação do direito à moradia e a proibição de remoções forçadas, tanto de maneira estrutural nas decisões de controle concentrado de constitucionalidade quanto na análise de sua aplicação concreta a partir das reclamações constitucionais. Diversas decisões foram determinantes para evitar graves violações de direitos humanos de população vulnerável, o que denota ainda desafios na aplicação da decisão do STF pelas instâncias inferiores, sobretudo de alguns Estados. Observa-se também que o STF buscou manter a higidez da decisão colegiada, garantindo sua aplicação quando havia resistência à sua observância ou quando a tentativa de cumprimento se dava de maneira inadequada, de modo potencialmente pedagógico para as instâncias inferiores. Associada à Resolução nº 510 do Conselho Nacional de Justiça, a ADPF nº 828 trouxe significativos avanços para a proteção dos direitos humanos, em que pese haja resistências e esses avanços permaneçam sob disputa. Conclui-se que essas medidas são importantes e configuram-se ponto de partida – e não de chegada – para uma mudança de cultura judiciária na forma como o Poder Judiciário trata os conflitos fundiários coletivos e as populações envolvidas.

Palavras-chave: Conflitos fundiários; Moradia; Despejos; Direitos humanos; ADPF nº 828.

ABSTRACT

This research seeks to analyze whether the *Fourth Provisional Incidental Injunction* issued by the Brazilian Federal Supreme Court (STF) in the *Claim of Noncompliance with a Fundamental Precept (ADPF) No. 828* may represent a turning point in how the Brazilian Judiciary addresses collective land conflicts, aiming to provide greater guarantees of human rights for vulnerable populations threatened with eviction. ADPF No. 828 was filed during the COVID-19 pandemic and led to a nationwide suspension of evictions from urban and rural informal settlements for a period of one year and six months. At the end of the pandemic, the STF issued a new injunction mandating several measures, such as the establishment of *land conflict resolution commissions* by state courts and federal regional courts; hearings with affected families; judicial inspections and mediation hearings conducted by these commissions; and guarantees to prevent homelessness or family separation. Since then, there has been a growing expectation—particularly among civil society—that these measures be permanently incorporated into judicial practice, thereby enabling more consistent human rights–based solutions in litigated conflicts. To assess how the STF interpreted attempts to expand or restrict the content of its decision, and how lower courts have complied (or failed to comply) with the Supreme Court's ruling, this study employed both literature review and empirical research methods. The empirical scope focused on collegiate decisions issued by STF panels in the analysis of *Constitutional Complaints*, between November 1, 2022, and November 1, 2024. A quantitative and qualitative analysis was conducted on 60 identified judgments. Among the findings, the research highlights the significance of the STF's rulings in ADPF No. 828 in advancing the enforcement of the right to housing and the prohibition of forced evictions, both structurally (in constitutional review decisions) and in the assessment of their concrete application through constitutional complaints. Several decisions were crucial in preventing severe human rights violations against vulnerable populations, underscoring the ongoing challenges in enforcing the STF's ruling in lower courts, especially in certain states. The STF has also sought to uphold the integrity of its collegiate decision, ensuring its enforcement when there was resistance or when compliance attempts were inadequate—often serving as a pedagogical signal to lower instances. Alongside *Resolution No. 510* of the National Council of Justice (CNJ), ADPF No. 828 brought significant advances in the protection of human rights, despite ongoing resistance and continued contestation of these achievements. The study concludes that these measures are important starting points—not endpoints—for a cultural shift within the Judiciary regarding how collective land conflicts and the affected populations are addressed.

Keywords: Land conflicts; Housing; Evictions; Human rights; ADPF No. 828.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 -	LISTAGEM DAS DECISÕES COLEGIADAS ANALISADAS	44
GRÁFICO 1 -	QUANTIDADE DE JULGAMENTOS POR MÊS/ANO (ACÓRDÃOS)	49
QUADRO 2 -	DISTRIBUIÇÃO DOS JULGAMENTOS POR MINISTRO RELATOR	49
QUADRO 3 -	JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERAÇÃO ENTRE OS PODERES	108

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
1.1 OBJETIVOS.....	8
1.2 JUSTIFICATIVA.....	10
1.3 METODOLOGIA.....	13
2 DIREITOS HUMANOS EM CONFLITO(S): NORMAS RELEVANTES E ATUAÇÃO JURISDICIONAL.....	18
2.1 DIREITO À MORADIA ADEQUADA E À PROTEÇÃO CONTRA REMOÇÕES FORÇADAS.....	18
2.2 TRATAMENTO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS PELOS TRIBUNAIS BRASILEIROS	25
2.3 STF NA PANDEMIA: JUSTICIABILIDADE DO DIREITO À MORADIA EM TEMPOS DE CRISE.....	32
3 RECLAMAÇÕES CONSTITUCIONAIS E A 4ª TPI NA ADPF Nº 828.....	43
3.1 ANÁLISE DAS RECLAMAÇÕES CONSTITUCIONAIS	43
3.2 SISTEMATIZAÇÃO DOS RESULTADOS.....	105
3.3 NOVOS CAMINHOS PARA O TRATAMENTO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS?	110
4 CONCLUSÕES.....	116
5 REFERÊNCIAS	123

1 INTRODUÇÃO

1.1 OBJETIVOS

Esta pesquisa busca verificar se a decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 em sede de quarta tutela provisória incidental trouxe mudanças permanentes e maior garantia de direitos humanos no tratamento dado pelo Poder Judiciário aos casos que envolvem ameaça de remoção coletiva de grupos vulnerabilizados.

O interesse no tema decorre da minha inserção direta no campo de pesquisa, atuando como advogada em organização de direitos humanos que atua na defesa de ocupações urbanas e rurais ameaçadas de remoções. Reconheço também minha dupla posição: como pesquisadora e parte atuante no processo, pois fui uma das integrantes da Campanha Despejo Zero Nacional que estiveram à frente de sua articulação no campo da incidência, o que incluiu diretamente as estratégias jurídicas em torno da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828, na qual atuei como advogada, representando a Terra de Direitos enquanto *amicus curiae*. Essa informação é trazida aqui em respeito aos princípios da transparência e ética acadêmica.

Essa experiência prática me forneceu elementos de contexto importantes e suscitou as dúvidas indicadas nos objetivos da pesquisa. De fato, as grandes dúvidas que permanecem no bojo da Campanha Despejo Zero é se as medidas do regime de transição serão incorporadas no *modus operandi* dos tribunais pós-pandemia e se as comissões de soluções fundiárias se consolidarão como órgãos importantes e efetivos do poder judiciário para a garantia de direitos humanos.

Portanto, busca-se analisar se há um legado pós-pandêmico da ADPF 828 no tratamento, pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Poder Judiciário brasileiro, dos conflitos fundiários coletivos no que tange às ameaças de remoção coletivas. Para isso, busca-se analisar como o STF e, indiretamente, os tribunais brasileiros, tem mantido a integridade da decisão da ADPF 828, e dado interpretação constitucional aos casos concretos que questionam a aplicação do conteúdo da decisão plenária.

Nossa hipótese é que a ADPF 828, aliada à Resolução nº 510 do Conselho Nacional de Justiça, trouxe novidades significativas no tratamento dos conflitos fundiários coletivos pelo Poder Judiciário brasileiro, com potencial de serem incorporadas de forma permanente e para maior garantia dos direitos humanos de grupos vulnerabilizados.

Ainda não existem pesquisas empíricas abrangentes sobre essa nova fase, em que, após o fim das medidas de suspensão de remoções pelo STF durante a pandemia, há uma nova decisão que determina uma série de novas medidas, como a criação de Comissões de Conflitos e Soluções Fundiárias pelos tribunais de justiça estaduais e regionais federais, e que essas comissões realizem visitas *in loco*, audiências de mediação e buscas de soluções adequadas. Desse modo, o objetivo desta pesquisa se centra no conteúdo e impacto dessa nova decisão do STF, utilizando, para isso, a análise de reclamações constitucionais ao STF, consoante justificativa e metodologia apresentadas neste capítulo.

Como objetivos específicos, queremos identificar se há uma busca desproporcional do STF para garantia da integridade de sua quarta decisão de tutela provisória incidental na ADPF 828, o que indicaria uma baixa incorporação da decisão pelos tribunais. Ainda, buscamos identificar se há padrões recognoscíveis de tempo e espaço dos casos de origem que permitam observar se alguns tribunais, ou alguns períodos, foram responsáveis por ocasionar maior busca do STF para manutenção da integridade da decisão da corte constitucional.

Ainda, há diversas questões específicas que, da prática, sabemos ser importantes e buscaremos responder, tais como: como o STF tem decidido os casos de ocupações que surgiram após o marco temporal ampliativo da Lei nº 14.216/2023, o qual foi incorporado nas últimas decisões do STF? Igualmente, como são decididos os casos de ocupações que surgiram antes da ADPF? Essas questões são relevantes, pois quando da vigência da decisão do STF de suspensão das remoções coletivas a nível nacional, diversos tribunais inferiores questionavam a aplicabilidade da decisão ao caso concreto a partir da data da ocupação.

Outra questão de relevância é se o Supremo Tribunal Federal compreende as medidas previstas na decisão como permanentes, ou parte de um regime de transição meramente temporário. O caráter permanente das Comissões criadas em cumprimento à determinação do STF e nos moldes da Resolução nº 510 do CNJ tem sido objeto de questionamento por setores ligados ao agronegócio, tanto em uma Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela Confederação Nacional de Agricultura junto ao STF (ADI nº 7425) quanto em consulta formulada em procedimento administrativo diretamente ao CNJ, questionando a existência de marco temporal à Resolução nº 510 (Consulta nº 0005545-75.2023.2.00.0000).

Analisaremos, também, se houve, a partir da Resolução nº 510 do CNJ, mudança no perfil das reclamações constitucionais e se o descumprimento de itens da referida resolução foi também levado para o bojo das reclamações constitucionais. Organizações da sociedade civil e movimentos sociais têm apontado como os diferentes tribunais de justiça e tribunais regionais

federais têm implementado a decisão do STF e a resolução do CNJ em tempos e formas diferentes (Vedovatto; Tancredo, 2025; Baldani *et al*, 2025), muitas vezes em violação ao conteúdo da própria decisão, relativizando itens de cumprimento obrigatório no contexto da decisão (Campanha Despejo Zero *et al*, 2025).

Esta pesquisa objetiva, igualmente, analisar se a atuação da Comissões tem sido considerada obrigatória (ao invés de atuação somente do juiz da causa); se as visitas técnicas ou inspeções judiciais têm sido consideradas obrigatórias de fato; se as audiências de mediação têm sido consideradas obrigatórias e se há algum indicativo qualitativo que sua realização deve cumprir para considerar atendida a determinação do STF; e qual o caráter da alternativa adequada de moradia que tem sido considerado suficiente para cumprimento da decisão do STF.

Um dos aspectos que identificamos no histórico de tratamento dos conflitos fundiários coletivos pelo poder judiciário é que, em geral, mesmo quando há determinações de caráter socioassistencial ou humanitário, não é verificado seu cumprimento antes da expedição e cumprimento do mandado de reintegração de posse ou equivalente. Assim, na medida do que é possível observar em nossa metodologia, buscaremos também verificar qual o padrão de garantia dado para as medidas consideradas preventivas ou acautelatórias, e se seu cumprimento é analisado como obrigatório antes do cumprimento da ordem de remoção coletiva.

Por fim, interessa-nos saber se há discrepâncias muito dissonantes entre os Ministros e entre as Turmas do Supremo Tribunal Federal, bem como se há e como são tratadas eventuais tentativas de ampliação ou restrição do conteúdo da decisão da 4ª tutela provisória incidental no bojo do Supremo Tribunal Federal.

1.2 JUSTIFICATIVA

Persiste no Brasil um desafio histórico e estrutural que é a desigualdade fundiária – conectada ao racismo fundiário (Souza; Catucci, 2022; Castro *et al*, 2023) – e que se traduz na ausência de realização efetiva das políticas de reforma agrária, demarcação dos territórios indígenas, titulação dos territórios quilombolas, regularização fundiária de comunidades tradicionais e pequenos agricultores familiares.

Estima-se que mais de 1,5 milhão de pessoas de ocupações urbanas e rurais estejam ameaçadas de remoção no Brasil segundo levantamento da Campanha Despejo Zero (2025). Quanto ao déficit habitacional, ele atinge, no país, 6 milhões de domicílios (Fundação João Pinheiro, 2024). Em espera pela reforma agrária, estão ao menos 145 mil famílias acampadas

(Konchinski, 2025) e, segundo dados da Comissão Pastoral da Terra, dos 2.185 conflitos no campo mapeados no último ano, 78% eram conflitos por terra (CEDOC-CPT, 2024). No tocante aos direitos dos povos indígenas, 61% de seus territórios ainda não foram demarcados (APIB, 2023). Em relação às comunidades quilombolas, a defasagem da titulação é tamanha que, se mantido o atual ritmo, seriam necessários 2.708 anos para a titulação de todos os territórios (Terra de Direitos, 2024). Para os diversos outros segmentos de povos e comunidades tradicionais existentes no Brasil, não há nem mesmo um marco legal específico de regularização fundiária, o que tem sido uma reivindicação dos povos e comunidades tradicionais (ISPN, 2025).

Na ausência do Estado em seu papel de realizador das políticas públicas que previnem e solucionam os conflitos fundiários, e diante de tamanha desigualdade fundiária, tem-se como resultado, infelizmente, o aumento de conflitos fundiários e da violência no campo, bem como do número de despejos coletivos no campo e na cidade, afetando diversos grupos de populações vulnerabilizadas.

Notadamente, o tratamento que é dado pelo Poder Judiciário a esses conflitos tem sido marcado por uma lógica individualista e patrimonialista (Milano, 2017; Insper; Pólis, 2021). Além disso, historicamente, nos processos judiciais brasileiros envolvendo ocupações coletivas urbanas e rurais, diversas garantias de direitos humanos e mesmo normas do Código de Processo Civil são ignoradas.

Na pandemia da COVID-19, após a repercussão das denúncias das milhares de ordens de despejo que punham em risco famílias e comunidades inteiras, houve a suspensão nacional das remoções coletivas e a expedição de ordens e normas mais protetivas dos direitos humanos das populações vulneráveis nesse contexto, com maior atuação do STF no tema. No momento de transição do pós-pandemia, o próprio STF editou novas orientações para a atuação do poder judiciário, as quais o CNJ regulamentou.

Porém, há questionamentos (como o feito na ADI interposta pela Confederação Nacional de Agricultura) se essas normas são temporárias ou permanecem após a pandemia, bem como a quais casos se aplicam e como devem ser implementadas. Há uma lacuna de pesquisas que permitam extrair previsibilidade e analisem a atuação do Judiciário nesse cenário pós-pandemia.

Portanto, a pesquisa é relevante para verificar se houve alteração de tendência no tratamento dos conflitos fundiários coletivos pelo STF e pelo Poder Judiciário em geral (de maneira indireta). Isso traz maior previsibilidade sobre o tratamento desses casos no judiciário,

bem como permite avaliar se o campo progressista, dos direitos humanos, obteve vitórias mais significativas e estruturais a partir de sua incidência durante a pandemia, com ganhos sociais que perpassem esse período e tenham relevância atual.

Sobre a especificidade e importância do caso a ser estudado, é preciso trazer alguns elementos de contexto. A atuação do Supremo Tribunal Federal no tocante à garantia dos direitos humanos de populações vulnerabilizadas ganhou, nos últimos anos, as manchetes dos jornais a partir de relevantes decisões em Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental, tais como a ação atinente aos direitos da população em situação de rua (ADPF nº 976, Rel. Min. Alexandre de Moraes), a ação concernente aos direitos das comunidades quilombolas (ADPF nº 742, Rel. Min. Edson Fachin) ou aos direitos dos povos indígenas em meio à pandemia da COVID-19 (ADPF nº 709, Rel. Min. Roberto Barroso). Segundo Oliveira (2019, p. 18), a judicialização de políticas públicas é o uso crescente do sistema de justiça “não para a resolução de conflitos políticos (politics), mas para o questionamento de falhas ou omissões na produção de políticas públicas (policies), por parte do Executivo, ou inação ou falhas do Legislativo no que tange à produção de normas legais.”

Contudo, a atuação do STF no tocante a direitos sociais de caráter coletivo pode ser considerada recente. Nem dez anos atrás, o professor Antonio Escrivão Filho ainda questionava, a partir da análise de diversas organizações da sociedade civil articuladas na rede Justiça e Direitos Humanos (JusDH), se o STF era, afinal, “porteiro ou guardião?” dos direitos (Escrivão Filho, 2018, p. 42):

diferente da celebrada autoimagem de “guardião da Constituição”, o papel assumido pelo STF parece mais aproximar da representação kafkiana do porteiro da justiça. Aquela figura algo mítica que, ao ser provocado por uma sociedade ansiosa em saber se conseguirá adentrar às portas da lei, responde impassível: “é possível, mas agora não”.

Assim, embora reconhecendo ter a Suprema Corte brasileira suficiente força política e autonomia, considerou-a “tímida e conservadora na promoção, proteção e efetivação de direitos fundamentais” (Escrivão Filho, 2018, p. 42). Conquanto o questionamento e a avaliação tenham se dirigido ao STF, também podem ser estendidos ao Poder Judiciário brasileiro como um todo. Há uma baixa efetividade na implementação dos direitos humanos sociais, fruto não somente da ausência de políticas públicas adequadas e suficientes por parte do Poder Executivo, mas também da baixíssima justiciabilidade conferida a esses direitos sociais, sobretudo na forma coletiva, pelo Poder Judiciário.

À exceção, talvez, do direito à saúde – em que é recorrente, por exemplo, o deferimento, por membros da magistratura, de medidas emergenciais para acesso de pacientes a medicamentos ou tratamentos –, a busca pelo cumprimento dos demais direitos sociais ainda encontra bastante resistência nos tribunais do país, mesmo quando há patente ausência de políticas públicas mínimas. Nesses casos, é frequente o uso do argumento da separação de poderes – e da não intromissão no orçamento público estabelecido – para justificar alegada impossibilidade de atuação judicial nessa seara, em prol também de uma suposta segurança jurídica (Milano, 2017, 193-194).

Segundo Oliveira, “os resultados [da judicialização] dependem da política pública envolvida e, em especial, do tipo de bem ou direito que se busca garantir judicialmente”, sendo que um dos fatores que influencia esse resultado “é a cultura jurídica sobre a política pública em questão. O direito à propriedade, base do direito e do ensino jurídico, tende a ser priorizado, ao ser confrontado com o direito social à moradia” (Oliveira, 2019, p. 20).

O fenômeno analisado a partir das reclamações constitucionais tem, assim, como pano de fundo, a justiciabilidade e proteção do direito humano à moradia adequada a partir de avanços normativos e judiciais trazidos pelo Supremo Tribunal Federal e Conselho Nacional de Justiça, para buscar se – e como – de fato tem sido implementada a decisão do STF que tem o condão de melhorar o tratamento dado pelo poder judiciário aos conflitos coletivos, possível de garantir o acesso à justiça e a maior efetividade de direitos fundamentais às populações vulnerabilizadas envolvidas.

1.3 METODOLOGIA

A partir dos objetivos já delineados, o percurso metodológico desta pesquisa se inicia com a revisão bibliográfica do conteúdo do direito à moradia e da vedação de remoções forçadas nas normativas mais relevantes do direito internacional dos direitos humanos e no direito interno brasileiro. Na esfera internacional, o foco é o conteúdo dos Comentários Gerais nº 4 e nº 7 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas, assim como de manifestações da Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada e do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

No plano interno, dá-se destaque à Constituição Federal, com suas previsões sobre a função social da propriedade e o direito à moradia. Ainda, resgata-se a Resolução nº 10/2018

do Conselho Nacional de Direitos Humanos, a qual tem sido utilizada como referência de movimentos sociais e entidades da sociedade civil na reivindicação da aplicabilidade prática dos parâmetros internacionais de direitos humanos sobre remoções forçadas (Trombini; Ribeiro, 2020; Terra de Direitos, 2022). Entendemos que esses elementos normativos deveriam guiar as decisões da magistratura brasileira, razão pela qual estudamos seu conteúdo de início.

Em seguida, analisamos o panorama do tratamento dos conflitos fundiários coletivos pelo Poder Judiciário brasileiro, na ótica da garantia dos direitos humanos, com destaque à aplicação da previsão de vedação de remoções forçadas e em sua conexão com o direito à moradia adequada. Para isso, realizamos uma revisão de estudos empíricos que, com diferentes níveis de abrangência territorial, trazem dados quantitativos e elementos qualitativos de análise, tendo como um recorte temporal as pesquisas elaboradas anteriormente à ADPF 828 (Milano, 2017; Insper; Pólis, 2021), assim como de estudos analíticos sobre o tema (Sauer; Marés, 2013; Brasil/CNDH, 2022; Gediel, 2017). De forma dúplice, pretendemos apontar qual o tratamento dado em geral pelos tribunais estaduais e regionais federais às populações vulneráveis no contexto de conflitos fundiários coletivos, mas também identificar se o próprio STF tem decisões relevantes neste tema até então. Isso busca nos dar um panorama a partir do qual podemos comparar os achados da nossa pesquisa.

Posto isso, nosso percurso nos leva a resgatar a discussão travada no contexto da pandemia da COVID-19 sobre a justiciabilidade do direito à moradia nos conflitos coletivos e a necessidade de medidas para prevenir remoções forçadas. Assim, recuperamos a experiência da Campanha Despejo Zero, os argumentos utilizados pela Campanha e os movimentos sociais e entidades que a compunham para sua incidência em diversos órgãos e alguns dos resultados obtidos, com destaque para normativas que vieram a nitidamente influenciar o contexto nacional sobre remoções, como a Recomendação nº 90/2021 do CNJ e a Lei Federal nº 14.216/2021.

Na sequência, foco especial é dado, naturalmente, à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 no STF e à incidência da Campanha Despejo Zero e seu entorno na condução do litígio estratégico. Além de identificar os argumentos trazidos pelas entidades organizadas em torno da Campanha, analisamos o conteúdo das quatro decisões da Suprema Corte no caso, com destaque para a última decisão, objeto desta pesquisa, que cria diversas obrigações aos tribunais de justiça e tribunais regionais federais após o fim da suspensão dos despejos coletivos.

Passo seguinte é o estudo da Resolução nº 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça, que, diante da decisão proferida pelo STF, regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas de objeto de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis. A metodologia aqui envolve a leitura e análise dos documentos originais, assim como a revisão bibliográfica sobre o tema.

Na próxima etapa, passamos à pesquisa empírica, de análise quantitativa-qualitativa de decisões do STF no bojo de Reclamações Constitucionais ofertadas após a publicação da 4ª Tutela Provisória Incidental da Corte Suprema na ADPF 828. A reclamação constitucional é um tipo de ação autônoma prevista na Constituição Federal e, mais recentemente, no Código de Processo Civil de 2015, que tem como intuito preservar a garantia da autoridade da decisão do tribunal, no caso, do Supremo Tribunal Federal.

A opção por analisar esse tipo de ação se dá porque ela permite, ao mesmo tempo, analisar a interpretação do Supremo Tribunal Federal na aplicação de sua decisão a casos concretos – que podem trazer novas questões e ângulos de análise – quanto, indiretamente, inferir sobre como tem sido o tratamento dado aos casos pelos tribunais das instâncias inferiores do Poder Judiciário, visto que a reclamação só é acionada quando há alegação de que os tribunais de instância inferior ao STF não aplicaram de maneira correta a decisão do tribunal.

Ainda, é um tipo de ação que pode ser interposta independentemente de outros recursos, ou seja, pode ser manejada com urgência logo após uma decisão liminar de reintegração de posse. Estudos demonstram que muitos casos de reintegração de posse se resolvem ainda na primeira instância após uma decisão liminar. Por intermédio da reclamação constitucional, abre-se a possibilidade de revisão dessas decisões pela maior Corte do país em curto espaço de tempo. De fato, a própria possibilidade de se acionar o STF já é rara em casos concretos, em geral sob a forma de um recurso extraordinário após o julgamento em várias instâncias inferiores. A reclamação constitucional permite, ao invés, um “canal direto” com o Supremo Tribunal Federal, sobretudo num tema em que antes não havia essa possibilidade.

A fim de responder nosso problema de pesquisa (*se a 4ª TPI do STF na ADPF nº 828, aliada à Resolução nº 510 do CNJ, trouxe mudanças permanentes e maior garantia de direitos humanos no tratamento dado pelo Poder Judiciário aos casos que envolvem ameaça de remoção coletiva de grupos vulnerabilizados*), fizemos um levantamento de decisões

colegiadas do STF a partir de parâmetros predefinidos, utilizando o próprio buscador de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal¹. Os parâmetros gerais para a pesquisa foram: a) Período temporal: 01/11/2022 A 01/11/2024; b) Palavra-chave: ADPF 828 (sem aspas); c) Categoria: Rcl – Reclamação constitucional; d) Categoria: Acórdãos. Assim, retornaram 60 decisões colegiadas, que foram analisadas qualitativamente, a partir da leitura integral da decisão e dos votos, bem como parametrizados para análise de aspectos quantitativos.

Das 60 decisões, 59 tratavam de reclamações constitucionais que arguiam diretamente violação à ADPF nº 828. Uma das reclamações constitucionais cuja decisão foi analisada tratava, contudo, de pedido de resguardo de decisão do STF em outra ADPF, a ADPF nº 976, que versa sobre a questão da população em situação de rua (Rcl nº 63.703 Agravo Regimental - Rel. Min. Gilmar Mendes, DJE 30/04/2024). A decisão foi mantida, pois, na prática, o caso dizia respeito a uma ocupação irregular em área pública e o risco às pessoas devido à ordem de reintegração de posse. Inclusive, a decisão foi encontrada pelo buscador porque o Min. Edson Fachin, em seu voto, trouxe ressalva mencionando expressamente a necessidade de observância da decisão do STF na ADPF nº 828 e sua relação com o caso, como detalharemos no respectivo capítulo.

O método de análise de decisões não impede que haja mais de uma decisão sobre o mesmo caso ou processo. Do que pudemos identificar, há somente dois casos de diferentes acórdãos na mesma Reclamação: (i) RCL nº 64.643, em que há uma decisão de Agravo Regimental em sede de Medida Cautelar e uma decisão de Embargos de Declaração; e (ii) RCL nº 60.612, em que há decisões em sede de Referendo de Medida Cautelar e de Agravo Regimental. Fora isso, é possível que haja diferentes Reclamações Constitucionais para o mesmo caso ou processo, em momentos distintos, tratando de violações das diferentes tutelas provisórias concedidas pelo STF na ADPF nº 828.

A metodologia escolhida, que alia a revisão bibliográfica com a pesquisa quantitativa-qualitativa de decisões do STF em sede de reclamações constitucionais que dizem respeito à ADPF nº 828 no período indicado, serve adequadamente, dentro dos limites do escopo desta dissertação, ao objetivo escolhido. O objetivo, como já exposto, é verificar se a decisão da Suprema Corte na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828, aliada à Resolução nº 510 do CNJ, viabilizou ampliar a garantia de direitos humanos e incorporar

¹ Disponível em:

https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoese&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&processo_classe_processual_unificada_classe_sigla=Rcl&julgamento_data=01112022-01112024&page=7&pageSize=250&queryString=adpf%20828&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 01 fev. 2025.

mudanças permanentes no tratamento dado pelo Poder Judiciário aos casos que envolvem ameaça de remoção coletiva de grupos vulnerabilizados, indicando elementos tanto do STF quando dos tribunais de instâncias inferiores, por serem as decisões contra as quais se insurgem as partes através de reclamação constitucional ao STF.

2 DIREITOS HUMANOS EM CONFLITO(S): NORMAS RELEVANTES E ATUAÇÃO JURISDICCIONAL

2.1 DIREITO À MORADIA ADEQUADA E À PROTEÇÃO CONTRA REMOÇÕES FORÇADAS

Para termos parâmetros de análise qualitativa sobre o tratamento dado pelo Poder judiciário aos conflitos coletivos envolvendo populações vulnerabilizadas, é necessário expor qual o conteúdo de direitos humanos mais relevante para a matéria. Assim, neste tópico, trataremos as principais normativas nacionais e internacionais que preveem e disciplinam o direito à moradia e, no item seguinte, o desdobramento desse direito na proibição de remoções forçadas e no que estas se constituem.

Na Constituição Federal brasileira, o direito à moradia é garantido no artigo 6º como um direito social (Brasil, 1988):

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Sua incorporação ao artigo 6º se deu através da Emenda Constitucional nº 26, do ano 2000. A palavra “moradia” aparece ao todo seis (6) vezes no texto constitucional, (i) fazendo referência ao salário mínimo (e às despesas familiares que deve garantir, incluindo-se a moradia), no art. 7º, IV; (ii) na definição da competência comum da União, Estados e Municípios para promoção de programas habitacionais, art. 23, IX; (iii a v) nas modalidades de usucapião urbana e rural dos artigos 183 e 191; e (vi) por fim no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no art. 47, III, como proteção da moradia frente à liquidação de débitos. A Constituição Federal também garante, no artigo 5º, o seguinte:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)
XXII - é garantido o direito de propriedade;
XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;
XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;
XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento;

Destarte, é protegido constitucionalmente o direito à propriedade e determinado que a propriedade deverá atender a sua função social. Na doutrina, há interpretações segundo as quais a proteção à propriedade privada se daria somente àquela que cumpre a função social, pois, se “antes a propriedade se justificava pela origem, agora se justifica pela finalidade” (Grau, 2006, p. 21). Segundo o constitucionalista José Afonso da Silva, “a função social é elemento da estrutura e do regime jurídico da propriedade; é, pois, princípio ordenador da propriedade privada; incide no conteúdo do direito de propriedade; impõe-lhe novo conceito” (Pinto Júnior; Farias, 2005, p. 13), de modo que não haveria que se falar em direito de propriedade que descumpra a função social.

Na doutrina majoritária, o cumprimento da função social, embora não seja considerado elemento constitutivo do direito, é elemento de validade do direito, sendo que seu descumprimento enseja a possibilidade da desapropriação-sanção, a fim de desestimular o uso da propriedade que falha com o interesse coletivo, seja de uso efetivo, produtividade econômica, preservação ambiental ou preservação das relações trabalhistas dignas.

A função social da propriedade está inserida como princípio da ordem econômica (Art. 170, inciso III), e a Constituição detalha os requisitos de cumprimento da função social da propriedade de imóveis urbanos e rurais (art. 182, § 2º, e art. 186), bem como os modos de desapropriação desses imóveis por descumprimento da função social da propriedade (art. 182, § 4º, inciso III, e art. 184 e seguintes).

A Constituição Federal traz, ainda, determinações sobre a demarcação de terras indígenas (art. 231, caput e § 1º), titulação de territórios quilombolas (art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e modos de aquisição originária da propriedade urbana ou rural, por usucapião, para quem não possui imóvel próprio (art. 183 e art. 191).

A partir da Constituição Federal de 1988, houve um movimento de “constitucionalização do direito civil” (Lobo, 1999), com a funcionalização da propriedade privada, ou seja, modos que buscavam reinterpretar o Código Civil brasileiro, essencialmente patrimonialista e individualista, à luz da Constituição Federal – como não poderia deixar de ser, num sistema jurídico em que ela é a norma maior e bem expresso na doutrina do direito civil-constitucional (Fachin, 2012; Tepedino, 2012).

A nível infraconstitucional, diversas normativas abordam, de alguma forma, a questão da moradia urbana. Merecem especial menção duas normativas: (a) o Estatuto da Cidade (Lei

Federal nº 10.257/2001) e a (b) a Lei Federal nº 13.465/2017, que trata da REURB e outras medidas de regularização fundiária.

A Lei Federal nº 10.257, promulgada em 2001, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana, dentre outras providências. Há um avanço normativo significativo em seu conteúdo, que explicitamente “estabelece 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” (Brasil, 2001, Lei nº 10.257, art. 1º, parágrafo único).

Conhecida como Estatuto da Cidade, traz previsões que ultrapassam meramente a função social da propriedade urbana, mas que dizem respeito à função social das cidades (art. 2º). Para que esta seja atingida, aponta ser necessária a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 2001, Lei nº 10.257, art. 2º, inciso I).

O Estatuto da Cidade reconhece ainda que é necessária uma “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” (Brasil, 2001, Lei nº 10.257, art. 2º, inciso IX) e estabelece como diretriz da política urbana, dentre outras, a:

regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais. ” (Brasil, 2001, Lei nº 10.257, art. 2º, inciso XIV)

A normativa determina a integração dessas diretrizes ao próprio planejamento das cidades, através de seu Plano Diretor, e do estabelecimento de Zonas Especiais de Interesse Social, por exemplo, nas quais poderia se priorizar a regularização fundiária de população de baixa renda, com uma flexibilização dos requisitos urbanísticos.

Também elenca um extenso e diverso rol de ferramentas possíveis para o reconhecimento de direitos territoriais sobre áreas públicas ou privadas, tais como a concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia e a usucapião especial de imóvel urbano, além de indicar a possibilidade do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (mais conhecido na forma do “IPTU progressivo”) e de trazer como diretriz a necessidade de assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos.

Outra lei relevante é a Lei Federal nº 13.465/2017, fundadamente criticada por trazer dispositivos que facilitariam a grilagem de terras rurais na Amazônia legal e incorporar normativas anteriores questionadas por sua fragilidade conceitual jurídica e potencial de grilagem de terras públicas também nas cidades (ADIs nº 5883, nº 5771, nº 5787 e nº 6.787). Apesar disso, a lei da REURB, como ficou conhecida, trouxe novo impulso à regularização fundiária urbana através de modalidades de regularização fundiária para diferentes faixas de renda (REURB-S e REURB-E), as quais vêm sendo utilizadas, em maior ou menor grau, pelas Prefeituras para regularização de áreas de ocupações informais consolidadas nas cidades.

Assim, identificamos que a Constituição Federal garante o direito à moradia, determina que a propriedade deve cumprir sua função social e estabelece modos para repelir condutas contrárias, como as previsões de desapropriação e de usucapião. Ainda, a nível infraconstitucional, o ordenamento jurídico brasileiro indica a necessidade de que o processo de urbanização seja ordenado e guiado por justiça social, ao mesmo passo em que prevê medidas específicas para garantir, na prática, o direito à moradia da população, sobretudo de baixa renda, através de medidas de ordenamento territorial e de regularização fundiária.

Contudo, o ordenamento jurídico brasileiro não detalha o que constitui, de fato, o direito à moradia. Para isso, o Estado Brasileiro se vale de normativas internacionais das quais é signatário e que definem o conceito de direito à moradia.

Na esfera internacional, o direito à moradia origina-se como componente do direito a um padrão de vida adequado. Segundo o Artigo 25 (1) da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948):

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e 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 fora de seu controle.

Embora inicialmente derivado do direito a um nível de vida adequado, o direito à moradia configurou-se como direito humano marcado pela indivisibilidade, interdependência e inter-relação com os demais direitos (Saule Júnior, 1997, p. 67).

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) da Organização das Nações Unidas, do qual o Brasil é signatário, através do Decreto nº 591/1992 (Brasil, 1992), prevê, em seu artigo 11:

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

O aprofundamento sobre o que consistiria o conteúdo do direito humano à moradia adequada foi desenvolvido pelo Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Comitê DESC) da ONU, em seu Comentário Geral nº 4 ao PIDESC, no qual estabelece os componentes essenciais para garantia do direito à moradia adequada. São esses:

- Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.
- Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.
- Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.
- Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.
- Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são consideradas.
- Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.
- Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural. (Brasil, 2013, p. 13)

O direito à moradia adequada não se esgota nesses itens, abarcando também o direito de escolher a própria residência, de determinar onde viver e de ter liberdade de movimento; o direito à participação, em níveis internacional e comunitário, na tomada de decisões referentes à moradia; e a proteção contra remoções forçadas (Brasil, 2013).

Um dos pontos principais a serem considerados na análise de como o Poder Judiciário trata os conflitos fundiários coletivos é verificar se as previsões atinentes à proteção contra remoções forçadas são respeitadas. Elas são a última camada protetiva antes de uma situação grave de violação de direitos humanos – se muitas vezes o direito à moradia adequada não é efetivado em sua plenitude, deve haver, no mínimo, a proteção contra remoções forçadas.

A proteção contra remoções forçadas deriva do direito à moradia adequada e outros direitos humanos, protegidos através da Declaração Universal de Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 11, parágrafo 1), a

Convenção dos Direitos da Criança (art. 27, parágrafo 3), as previsões de não discriminação do artigo 14, parágrafo 2 (h) da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, e artigo 5 (e) da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial.

O conceito de remoção forçada é definido pelo Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, no Comentário Geral nº 7, como sendo “a remoção permanente ou temporária contra a vontade dos indivíduos, famílias e/ou comunidades das casas e/ou terras que ocupam, sem a provisão e o acesso a formas adequadas de proteção jurídica ou outra” (Brasil, 2013, p. 14). O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, por sua Resolução nº 2004/2841, considera a prática de despejos forçados como expressamente contrária às leis e padrões internacionais de direitos humanos (Franzoni; Franco; Mello, 2022, p. 63). Para a ONU (2007, p. 15), sua violação constitui uma grave violação de direitos humanos:

Forced evictions constitute gross violations of a range of internationally recognized human rights, including the human rights to adequate housing, food, water, health, education, work, security of the person, security of the home, freedom from cruel, inhuman and degrading treatment, and freedom of movement. Evictions must be carried out lawfully, only in exceptional circumstances, and in full accordance with relevant provisions of international human rights and humanitarian law.

Ainda segundo a ONU (2006, p. 21, item 43), as remoções não devem jamais resultar em pessoas desabrigadas ou em situação tal que se tornem vulneráveis a outras violações de direitos humanos. O Estado deve tomar todas as medidas apropriadas, no máximo de seus recursos disponíveis, para garantir, em especial às pessoas que não são capazes de prover para si mesmas, que alternativas adequadas de moradia, reassentamento ou acesso à terra produtiva, conforme for o caso, estejam disponíveis e fornecidas.

A proteção contra remoções forçadas prevê que devem ser garantidos, especificamente:

- Uma consulta real prévia dos interessados;
- Notificação adequada e em prazo razoável;
- Disponibilidade, em tempo razoável, de informações sobre a remoção proposta;
- Presença de funcionários do governo ou seus representantes durante uma remoção;
- Identificação adequada das pessoas encarregadas da remoção;
- Proibição de realização de remoções em mau tempo ou à noite;
- Disponibilidade de recursos legais;
- Disponibilidade de assistência jurídica para que aqueles que necessitem sejam capazes de buscar reparação judicial. (Brasil, 2013, p. 15-16)

Para viabilizar maior aplicabilidade a esses padrões de direitos humanos, o Conselho Nacional de Direitos Humanos elaborou a Resolução nº 10, aprovada em 17 de outubro de 2018, que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos.

A Resolução CNDH nº 10/2018 reconhece, em conformidade com os pactos e convenções internacionais, que “os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado implicam violações de direitos humanos e devem ser evitados, buscando-se sempre soluções alternativas” (Brasil, 2018, art. 1º, §1º).

Ela afirma que a atuação estatal “deve ser orientada à solução pacífica e definitiva dos conflitos, primando pela garantia de permanência dos grupos em situação de vulnerabilidade nas áreas em que vivem, ocupam e reivindicam, em condições de segurança e vida digna” (Brasil, 2018, art. 3º).

Portanto, a resolução vem para dizer que despejos de populações vulneráveis não devem, na regra, ocorrer e que a atividade estatal deve estar orientada para *prevenir* despejos e buscar soluções garantidoras de direitos humanos quando os conflitos coletivos se instauram. A reafirmação de que as pessoas ameaçadas de despejo coletivo são titulares de direito e devem ter especial proteção do Estado é importante, sobretudo porque a percepção de diversos agentes públicos é de que essas populações seriam as causadoras do conflito, e não sujeitos que estão reivindicando direitos constitucionalmente garantidos. Ainda, quando o conflito se instaura, a prática comum dos agentes públicos é tratar o despejo como a “solução”, ignorando não somente os direitos a serem garantidos, mas também a inocuidade da medida, que não soluciona o conflito de fundo, gerado pela ausência da realização adequada de políticas públicas.

Do ponto de vista de seu conteúdo, a Resolução nº 10/2018 do CNDH se estrutura com os seguintes capítulos: Capítulo I – Diretrizes Gerais; Capítulo II – Medidas de Prevenção; Capítulo III – Do Conflito Coletivo Judicializado; Capítulo IV – Soluções Garantidoras de Direitos Humanos; e Capítulo V – Da Excepcionalidade do despejo. De início ao fim, tem como mote central que “os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado implicam violações de direitos humanos e devem ser evitados”, ou seja, que os despejos devem ser excepcionais e, quando inevitáveis, pois necessários para a garantia de direitos, devem ser feitos em diálogo com a comunidade afetada e sempre garantir uma solução alternativa adequada.

Com isso, ecoa o conteúdo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Decreto nº 591/1992) e os Comentários nº4 e nº7 do Comitê dos Direitos

Econômicos, Sociais e Culturais da Organização Das Nações Unidas. A normativa do CNDH reforça também a centralidade da realização, pelo Estado, das políticas públicas previstas na Constituição Federal tanto para a prevenção quanto para a solução dos conflitos coletivos, em diálogo com o princípio da vedação do retrocesso social em matéria de direitos humanos.

No capítulo 3 da resolução, ao tratar do conflito coletivo judicializado, o CNDH aborda questões específicas a serem objeto de atenção da magistratura, em especial as necessidades de averiguação da função social da posse, de garantia de informação e participação efetivas das comunidades afetadas, de realização de visita ao território, de realização de audiências de mediação e de avaliação do impacto social, econômico e ambiental das decisões judiciais tendo em conta a proteção de grupos em situação de vulnerabilidade. A resolução também detalha, em seu capítulo 4, o caminho para se encontrar uma solução garantidora de direitos humanos ao caso concreto, sendo necessário serem consideradas todas as alternativas possíveis à remoção, priorizando-se a permanência das pessoas afetadas.

Ao final, a normativa reforça a excepcionalidade do despejo, que deve ocorrer, nos casos abordados pela resolução, apenas quando for a única medida capaz de garantir os direitos humanos. Nesses casos excepcionais, orienta o Conselho, é imprescindível a construção, em conjunto com os grupos afetados e os órgãos públicos responsáveis, de maneira prévia, de um plano de remoção e de reassentamento. Isso, porque, na esteira do direito internacional dos direitos humanos, em seu art. 14, § 1º, a resolução rememora os agentes e órgãos estatais que “os deslocamentos não deverão resultar em pessoas ou populações sem-teto, sem-terra e sem-território”. A resolução foi aprovada por unanimidade pelo Conselho, em sua 41ª Reunião Ordinária, realizada nos dias 17 e 18 de outubro de 2018, tendo sido amplamente divulgada.

No capítulo a seguir, abordaremos como essas normativas que garantem o direito à moradia adequada e à proteção contra remoções forçadas são ou não incorporadas na prática dos tribunais de justiça brasileiros quando esses tratam de conflitos fundiários coletivos envolvendo grupos vulneráveis.

2.2 TRATAMENTO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS PELOS TRIBUNAIS BRASILEIROS

Tendo estabelecido no item anterior o panorama normativo mínimo de garantia de direitos humanos atinente aos conflitos fundiários coletivos e as ameaças de remoção, compartilharemos a seguir os resultados de nossa pesquisa bibliográfica através de um

panorama de estudos empíricos relevantes que analisam a prática do Poder Judiciário brasileiro no tratamento desses conflitos.

Uma das pesquisas de maior abrangência foi a realizada em 2009 pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo a pedido do Ministério da Justiça, sobre conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade urbana e rural (Saule Júnior *et al*, 2009). Foram analisadas decisões judiciais proferidas em um período de vinte anos, desde a promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, até o ano de 2008.

Um dos primeiros achados da pesquisa – que, como veremos, repetir-se-á em outros estudos mencionados neste subcapítulo – é o desafio em caracterizar e identificar as demandas que são coletivas, havendo também uma falta de uniformidade nos conceitos utilizados nas decisões judiciais e na categorização dos processos em si.

Analisando conflitos urbanos, o levantamento observou que, em relação ao Tribunal de Justiça de São Paulo e o Tribunal Regional Federal da 3ª Região, 71% das ações judiciais possessórias resultaram em procedência total ou parcial do pedido do autor, tendo como base, sobretudo, a regularidade do título possessório (27%), no reconhecimento de esbulho (20%) e na comprovação de posse anterior (17%). Contudo, em 46% dos casos não foi possível identificar o motivo determinante da decisão. Além disso, em 94% das ações não houve – ou não há registro – de tentativa de acordo entre as partes, e não houve nenhum acordo homologado no total de ações analisadas.

No tocante às decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, ainda em conflitos urbanos, houve similaridades. Quanto à fundamentação, 64% das decisões (9 casos) privilegiaram a segurança patrimonial, enquanto apenas uma invocou expressamente o direito social à moradia. Nas decisões de segunda instância, o padrão se repetiu: 64% priorizaram a segurança patrimonial, com apenas uma mencionando o direito à moradia como fundamento.

No que tange aos conflitos rurais, os acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo e o Tribunal Regional Federal da 3ª Região foram mais nebulosos: em 44% dos casos, segundo a pesquisa, não foi possível identificar os fundamentos jurídicos que sustentam as decisões. Em 17%, a segurança patrimonial foi o argumento principal. E a pesquisa conclui: “[s]e levarmos em consideração que em outros 17% dos casos o argumento utilizado foi a indisponibilidade do bem público, temos que, em sentido amplo, o domínio é o princípio fundamental nas decisões do tribunal para estes conflitos” (Saule Júnior *et al*, 2009, p. 117), mesmo em se tratando de demandas possessórias.

De todas as ações possessórias analisadas, em apenas um caso houve a improcedência do pedido. Em suas considerações finais, a pesquisa afirma:

Há um total distanciamento entre os processos judiciais, suas decisões e as realidades que lhes são afetas. Foi possível detectar a ausência de terminologias técnicas com contornos conceituais claros para definir se o conflito fundiário refere-se, ou não, às questões coletivas. Também não fica claro, em momento algum, que a demanda judicial refere-se a um momento, ou permanência, de conflito e que natureza possui. A demanda judicial é construída pelas partes e suas competências técnicas e faz parecer que o magistrado não conduz de maneira clara a objetivos e parâmetros que podem ser extraídos do Texto Constitucional. (Saule Júnior et al, 2009, p. 130)

Publicado quase 10 anos depois, um levantamento realizado pela pesquisadora Giovanna Bonilha Milano (2017) constituiu-se como uma das pesquisas mais relevantes na área e, trazendo novos elementos de análise, ao mesmo tempo ratificou diversos achados da pesquisa anterior. Em seu estudo, foram analisados trezentos e onze (311) casos judiciais de conflitos fundiários urbanos em cinco Tribunais de Justiça, dos Estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Distrito Federal, Pará e Pernambuco, e no Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal.

No levantamento, Milano identificou que apenas raramente o direito à moradia era analisado nessas ações. Do total de casos analisados, em apenas 8 (oito) deles apareceram termos relacionados ao direito à moradia, função social da propriedade ou boa-fé. Em 42% dos casos, a decisão cingiu-se a analisar apenas o cumprimento dos requisitos para a reintegração de posse – ainda que a comprovação da “posse” por vezes tenha ocorrido de maneira inadequada, meramente com a apresentação do título de propriedade. Quanto às normas utilizadas, a referida pesquisa identificou o seguinte panorama (Milano, 2017, p. 179):

Em relação à legislação utilizada, dentre as 168 decisões que utilizam a lei como fonte do direito em sua fundamentação, foi identificada uma única menção aos diplomas internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é Estado signatário.

Tampouco normativas importantes de direito interno foram utilizadas. Dentre os casos em que a decisão judicial suscitou o uso de legislação – e não somente de jurisprudência ou doutrina –, a grande maioria utilizou apenas o Código de Processo Civil (61%), sendo que somente 18% utilizou o Código Civil e 16,5% mencionou a Constituição Federal.

Do ponto de vista da formação do contraditório e capacidade de defesa processual, essa também se mostrou precária, já pela falta de identificação adequada dos réus: em 52% dos casos, os réus não foram determinados. A pesquisadora identifica 185 denominações utilizadas

pelos Autores das ações judiciais para mencionar os sujeitos destinatários da ameaça de despejo, tais como: “Invasores desconhecidos”; “ocupantes inominados”; “réus não conhecidos”; “ignorados”; “famílias carentes”; “outros indivíduos com identidade indeterminada”; “pessoas ditas sem terra”; “grupos de pessoas denominadas invasores”; “ocupantes ilegais e injustos”; “terceiros desconhecidos que invadiram o imóvel”. Em outros casos, há a indicação do nome de um dos moradores acrescida da qualificação “e outros”, sinalizando que haveria outras pessoas no polo passivo da ação, porém sem qualquer singularização.

A falta de garantias processuais mínimas também ficou explícita no estudo coordenado por Maria Vidotti Tárrega sobre conflitos possessórios em áreas rurais, que examinou 95 processos judiciais em três estados e revelou que, em 80% dos casos (76 ações), as liminares de reintegração de posse foram concedidas sem garantir às famílias sem-terra sequer o direito de defesa ou manifestação prévia (Tárrega *et al*, 2012).

Em 2022, pesquisa quantitativa-qualitativa da organização Terra de Direitos identificou e analisou 125 decisões judiciais de 22 tribunais estaduais, regionais federais, distritais e cortes superiores que mencionavam a Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos. A partir de coleta realizada entre outubro de 2018 e julho de 2021, o estudo mostrou que, não obstante a resolução fosse ainda pouco utilizada nas decisões judiciais, em números absolutos, estava ganhando mais relevância no sistema de justiça devido ao cenário de crise social.

A normativa do CNDH era trazida aos autos sobretudo por iniciativa da Defensoria Pública, movimentos sociais e advocacia popular, bem como por vezes o Ministério Público. Contudo, mesmo quando era mencionada no relatório da decisão, por ter sido trazida como argumento por alguma das partes ou interessados, era majoritariamente ignorada pela magistratura (66% das vezes), ou seja, o(a) magistrado(a) sequer se sentiu na obrigação de enfrentar seu conteúdo do ponto de vista argumentativo.

De toda sorte, quando mencionada, apoiava em decisões ao menos acautelatórias, se não suspensivas do despejo. Porém, seu uso, embora importante frente à realidade usualmente violenta dos despejos, era ainda tímido, servindo mais para trazer balizas mínimas para a realização do despejo, tais como prazo para saída voluntária, intimação de órgãos socioassistenciais ou notificação da Prefeitura e, mesmo assim, usualmente sem condicionar o cumprimento da ordem de despejo ou remoção à comprovação da realização efetiva das garantias prévias assecuratórias previstas.

Assim, não aparecia nas decisões como argumento para efetivamente viabilizar alternativas adequadas de moradia para as famílias em situação de vulnerabilidade, seja através de soluções locais ou formas de reassentamento. Por isso, o estudo concluiu que sua aplicação ainda era notadamente insuficiente, sendo que “a aplicação dos padrões de direitos humanos dispostos na resolução e a garantia de, no mínimo, algumas diligências assecuratórias, deixa de ocorrer mesmo em casos de flagrante vulnerabilidade da população envolvida” (Terra de Direitos, 2022, p. 34). Identificou-se, assim, uma distância significativa entre as preocupações e previsões plasmadas na resolução – e reflexo das determinações de direitos humanos da esfera internacional – e a prática judicial.

Outro achado relevante foi que, em 16% das decisões, juízes fizeram questão de explicitar sua autonomia para decidir sobre a aplicação ou não dos conteúdos da resolução no caso concreto, mesmo em se tratando de conteúdos derivados de convenções das quais o Brasil explicitamente aderiu na esfera internacional e é signatário.

A pesquisa também reconheceu que o repertório de direitos humanos parece somente ganhar permeabilidade e capilaridade dentro do Poder Judiciário quando o próprio órgão nacional de controle jurisdicional, o Conselho Nacional de Justiça, emite normativa própria reforçando seu conteúdo.

Nas decisões analisadas, o principal fundamento decisório é a proteção ao direito de propriedade, em desconexão com a própria reformulação dada pela Constituição de 1988, que trouxe o cumprimento da função social, urbana ou rural em seu cerne. Ademais, a investigação percebeu forte resistência dos julgadores em reconhecer o necessário papel que o Estado deve cumprir na busca de soluções que garantam os direitos humanos, por parte de todas suas esferas, em especial o Executivo, mesmo nas ações em que não seria, a princípio, parte do processo. Outras pesquisas identificaram cenário semelhante (Trombini; Ribeiro, 2020; Quadros, 2023).

Mais recentemente, um amplo estudo, desenvolvido pelo Instituto de Ensino e Pesquisa e o Instituto Pólis em consultoria para o Conselho Nacional de Justiça (Insper; Pólis, 2021), buscou analisar o tratamento dos conflitos possessórios coletivos sob a égide do Novo Código de Processo Civil de 2015, o qual trouxe novas previsões relevantes para as ações possessórias coletivas. Investigando decisões de seis Tribunais de Justiça estaduais com maior incidência de conflitos fundiários, os Tribunais Regionais Federais da 1ª, 3ª, 4ª e 5ª Região, o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, a pesquisa traz resultados desanimadores, ainda que não surpreendentes.

Primeiramente, novamente aparece o desafio de realizar pesquisa no tema, vez que a categorização dos processos judiciais acaba sendo tarefa dos autores – que muitas vezes buscam obscurecer o caráter coletivo de uma demanda – e, também, as categorias existentes para classificação processual não auxiliam na caracterização do caráter coletivo de uma demanda ou do conflito subjacente. Reintegrações de posse podem, por exemplo, dizer respeito à disputa de posse sobre bens móveis, como carros, de bens imóveis individuais, ou então de posses questionadas ou defendidas por uma coletividade, sem que isso esteja expresso no que seria a “capa dos autos”. O primeiro achado da pesquisa, portanto, é que “o próprio Judiciário não faz diferenciações substantivas entre conflitos de natureza individual e conflitos de natureza coletiva nas ações possessórias de bens imóveis”. Mais do que uma mera ausência prática de categorização externa, isso reflete principalmente que o Poder Judiciário, ontologicamente, não reconhece a diferença desses conflitos de caráter coletivo nem lhes dá o tratamento próprio e adequado.

Por isso, não surpreende que a previsão de audiência de mediação nos casos de posse velha, trazida como novidade no artigo 565 do CPC/2015, fosse raramente utilizada nas decisões analisadas. Embora a *menção* a audiências de conciliação e de mediação tenha aumentado após a vigência do CPC/15, os percentuais correspondem a menos da metade dos processos analisados e somente indicam a menção, sem que se possa concluir que uma audiência tenha de fato ocorrido ou que tenha resultado em acordo.

Novamente, também, “foi possível também identificar que o conflito social que deu origem à ação não foi considerado em sua especificidade por julgadores e julgadoras, ou seja, este é um sinal contundente da baixa permeabilidade das decisões judiciais aos conflitos concretos” (Brasil, CNDH, 2022, p. 8) e do distanciamento das decisões judiciais da realidade social, a espelho dos achados das pesquisas anteriores (Saule Junior *et al*, 2013; Milano, 2017).

Esse distanciamento se retroalimenta e se reflete na baixíssima utilização do instrumento processual da inspeção judicial, pela qual o(a) juiz(a) se aproximaria da realidade concreta dos territórios e da complexidade dos fatos sociais que dão causa ao conflito e na pluralidade e diversidade de pessoas envolvidas na lide. Embora essa aproximação possa ser considerada essencial para o tratamento de casos complexos, como o são os conflitos fundiários coletivos, que possuem diversas implicações, a menção ao instituto da inspeção judicial apareceu em menos de 2% do total de decisões analisadas.

Outro cenário que se repete é da violação às garantias do devido processo legal e da ampla defesa, pois mais de 20% das ações classificadas como coletivas têm partes

indeterminadas (“Fulano de tal”, “José de tal” ou simplesmente “grupo de pessoas desconhecidas”). Como observa Duprat:

Um pouco mais de 5% possuem partes organizadas no polo passivo, havendo referência a movimentos, grupos e associações. Mesmo nesse caso, quem assim os designa é o autor da ação possessória, sem que haja garantia de que (i) a designação da coletividade corresponda aos fatos; (ii) aqueles a quem se atribui esbulho ou turbação estejam cientes de que figuram no polo passivo; e (iii) os interesses coletivos estejam adequadamente representados no processo, em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa. (Brasil, CNDH, 2022, p. 8)

Com a indefinição dos sujeitos, fica evidente a não preocupação com os diversos públicos potencialmente afetados por uma decisão de remoção. Observa Duprat, ainda comentando a pesquisa, que “baixíssima é a mobilização de expressões relativas a idosos e crianças em todos os tribunais, indicativo do desconhecimento da questão de fundo, bem como da indeterminação das partes coletivas nas ações possessórias” (Brasil, CNDH, 2022, p. 9). A pesquisa Insper/Pólis bem aborda o problema:

A questão tem pertinência porque se sabe que as ocupações de imóveis, sejam eles urbanos, sejam rurais, apresentam diversidade etária no perfil das pessoas ocupantes, com presença de gestantes, crianças de todas as idades, adolescentes, adultos e idosos. Na medida em que as famílias ocupam o imóvel e quanto maior o tempo de permanência, a tendência é de vinculação a políticas públicas ou serviços no próprio território, como matrícula de crianças e adolescentes em escolas próximas à ocupação, atendimento nas unidades básicas de saúde, vinculação ao programa de saúde da família da região, atendimento pelo sistema de assistência social, entre outros. A determinação judicial de reintegração na posse e a consequente retirada das famílias do imóvel tem, portanto, um forte potencial de ruptura do atendimento e de agravamento da situação de vulnerabilidade dessas coletividades. (...) Esses fatores indicam que as decisões nas ações possessórias coletivas, ainda que tratem de um conflito sobre a posse de imóvel, afetam de forma significativa outros direitos e, em geral, de grupos social vulnerabilizados. No entanto, ao analisar o conjunto dos processos investigados, os dados sobre menções a direitos de crianças e idosos nas decisões judiciais revelaram-se baixos, como mostramos anteriormente. (Insper; Pólis, 2021, p. 107)

Do ponto de vista do direito material, a pesquisa reforça achados de estudos anteriores, mostrando que prevalece, nas decisões judiciais, a fundamentação ligada às categorias tradicionais do direito civil de posse e propriedade, com valorização sobretudo da propriedade individual privada.

Ainda, observou-se, mais uma vez, que, nas ações possessórias, as decisões judiciais, liminares ou de mérito, continuam a terem como fundamento, sobretudo, o título de propriedade imobiliária como meio de prova suficiente à ordem de remoção. A menção à função social apareceu apenas excepcionalmente nas decisões. Este último dado é confirmado em outros

estudos, que notam uma “ausência de julgados que acolham os preceitos constitucionais da função social da propriedade como efetivação de direitos fundamentais” (Gediel *et al.*, 2017, p. 2833).

Portanto, em que pese a eficácia plena dos direitos humanos, inclusive dos direitos econômicos, sociais e culturais, seja defendida por renomados juristas (Saule Júnior, 1997), em decorrência dos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário e em decorrência da própria Constituição, é fato que, na prática, ainda há grande distância entre as previsões normativas e a realidade dos julgamentos pelos tribunais brasileiros.

A abordagem adotada pelo Judiciário brasileiro em relação aos litígios possessórios que envolvem grupos socialmente vulneráveis revela-se, conforme indicado por esta série de estudos, frequentemente incompatível com os parâmetros dos direitos humanos, tais como o princípio *pro persona*, a dignidade da pessoa humana, a promoção da máxima efetividade dos direitos fundamentais e a vedação ao retrocesso social, entre outros.

2.3 STF NA PANDEMIA: JUSTICIABILIDADE DO DIREITO À MORADIA EM TEMPOS DE CRISE

Em 2020, após a eclosão da pandemia da COVID-19, diversos movimentos sociais e entidades, que se organizaram na Campanha Despejo Zero, denunciavam os milhares de despejos ocorrendo no país em plena pandemia da COVID-19, violando não só o direito à moradia de milhares de famílias, mas as colocando sob risco de saúde e de vida. A Campanha Despejo Zero elaborou ofícios em diversos casos no país, buscando a suspensão dos despejos e resgatando a centralidade da vida, utilizando dentre seus fundamentos a resolução do CNDH.

Enquanto não havia nenhuma medida nacional para suspensão dos despejos coletivos, o CNDH oficiou, em 2021, a todos os tribunais estaduais, federais e distrital, para que conhecessem a resolução e adotassem medidas em consonância com o documento. Ainda no mesmo ano, o Conselho, com apoio de suas comissões de defesa dos direitos humanos no campo e na cidade, realizou doze reuniões com presidentes de tribunais de justiça e suas respectivas corregedorias, o que foi considerado um diálogo bastante positivo (Terra de Direitos, 2022).

Ainda em fevereiro de 2021, o Conselho Nacional de Justiça, a pedido da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, no bojo do Observatório dos Direitos Humanos do Poder Judiciário, aprovou a Recomendação nº 90, de fevereiro de 2021, a qual recomendou aos órgãos

do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versassem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do coronavírus. Além disso, em seu artigo 2º, recomendou aos órgãos do Poder Judiciário que, antes de decidir pela expedição de mandado de desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, verifiquem se estão atendidas as diretrizes estabelecidas na Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos. A incorporação da resolução a essa normativa do CNJ foi um marco importante para a ampliação de seu conhecimento pela magistratura brasileira, e a recomendação foi largamente utilizada para a suspensão de ordens de despejo coletivas no país, ainda que seu caráter fosse de recomendação, não sendo vinculante obrigatoriamente.

Em que pese uma das principais orientações da Organização Mundial da Saúde e dos especialistas em epidemiologia tenha sido de que, diante de um novo coronavírus desconhecido, com alta transmissibilidade, o ideal era “ficar em casa”, milhares de brasileiras e brasileiros não tiveram essa oportunidade.

Mesmo num período trágico, de graves impactos na saúde da população e milhares de mortos por conta da COVID-19, muitas decisões judiciais e administrativas que implicavam remoções coletivas foram mantidas, sem nem mesmo viabilizar-se forma alternativa de abrigo ou reassentamento às famílias afetadas.

Num momento em que o isolamento social e o distanciamento eram necessários para evitar altos picos de contágio e o sobrecarregamento dos hospitais, diversas ordens de despejo foram levadas a cabo, colocando pessoas literalmente nas ruas ou aglomeradas em casas de familiares, aumentando ainda mais o adensamento, em contrário senso às recomendações sanitárias.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2020), a experiência do Brasil em epidemias anteriores demonstra haver uma dimensão territorial da crise sanitária, decorrente da desigualdade socioeconômica e da segregação socioespacial. A gravidade dos impactos é diferenciada de acordo com vários marcadores sociais, como renda e raça, vários deles entrecruzados em territórios caracterizados pela insegurança na posse, ou seja, assentamentos precários ameaçados de despejo. Foram precisamente as famílias que já viviam em situação precária as mais afetadas pelos impactos da pandemia e da crise econômica.

Elas também sofreram com a ausência de políticas públicas estruturais e emergenciais de habitação, acolhimento e enfrentamento do desemprego e da fome. Assim, para muitas famílias, somente restou “escolher” entre pagar o aluguel ou a comida, o que gerou diversas

novas ocupações irregulares, além de aumento do número de pessoas em situação de rua (Terra de Direitos e Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, 2021). Na mesma peça, as autoras registraram que “cada remoção forçada resulta na criação de novas formas precárias de morar e expõe toda a coletividade ao risco do contágio”. O cumprimento de ordens de reintegração de posse de ocupações coletivas geralmente envolve operações policiais de grande porte, significando, assim, risco de contaminação para as pessoas despejadas – a maioria das quais passa a ficar desabrigadas, portanto em situação de extrema vulnerabilidade – e para todos os demais atores envolvidos, seja das forças de segurança pública, oficiais de justiça, advogadas(os), integrantes da Defensoria Pública, assistentes sociais, servidores(as) municipais, dentre outros.

Em reação a esse cenário, constituiu-se, no primeiro semestre de 2020, a *Campanha Nacional Despejo Zero - Em defesa da vida no campo e na cidade* (CDZ), ampla rede de atores da sociedade civil, composta por mais de 100 entidades. Dentre elas, movimentos sociais como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), a União Nacional de Luta por Moradia (UNMP), a Central dos Movimentos Populares (CMP), o Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Sem Teto (MTST Brasil), a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) e o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB). Somam-se a esses, dezenas de outros movimentos populares mais recentes, organizações da sociedade civil e de direitos humanos, organizações de classe, grupos universitários, associações, bem como o apoio de instituições públicas como a Defensoria Pública da União, o Colégio Nacional de Defensores Estaduais (CONDEGE), e o Conselho Nacional de Direitos Humanos, além de redes nacionais como o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e a articulação BR Cidades.

A partir dos acúmulos dessa diversa, mas coesa rede, “cunhou quatro teses jurídicas principais a nortear a defesa da suspensão (moratória) de despejos no campo e na cidade, bem como de outras medidas de garantia de direitos das populações vulnerabilizadas afetadas por conflitos pela terra urbana ou rural” (Ribeiro *et al*, 2024, p. 135). São elas:

- (i) há uma vinculação direta entre direito à moradia e direito à saúde individual e coletiva;
- (ii) as ocupações informais devem ser tratadas como casos em que se deve garantir direitos humanos, e não como caso de polícia;
- (iii) o agravamento da vulnerabilidade social e as assimetrias socioterritoriais são fatores que implicam necessidade de medidas protetivas diferenciadas a essas populações e
- (iv) as remoções são a última *ratio* a ser aplicada nas disputas territoriais. (FRANZONI; LABÁ, 2022, p. 32)

A partir desses motes, a CDZ organizou uma série de atividades em diferentes escalas territoriais (municipais, estaduais, regionais, nacional e internacional), mesclando: ações de incidência junto a órgãos públicos voltadas tanto a questões estruturais como casos concretos; atividades de comunicação (redes sociais, jornais, TV); mapeamento e divulgação de dados sobre ameaças e realização de despejos; bem como – quando a condição sanitária assim permitiu – também realizar atos de rua (Franzoni; Labá, 2022).

A atuação da CDZ, em resposta a casos notórios de desocupações coletivas, culminou na obtenção progressiva de avanços institucionais significativos no ordenamento jurídico, num cenário em que eles não existiam a nível nacional de forma cogente, a despeito das recomendações reiteradas emanadas por diversas entidades internacionais de defesa dos direitos humanos, incluindo a Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Alto Comissariado da ONU, que preconizavam a adoção de moratórias de remoções e a implementação de ações específicas para a proteção de grupos vulneráveis ou historicamente marginalizados, notava-se, no início de 2021, uma lacuna regulatória por parte do Estado brasileiro. Nenhum dos poderes da esfera federal havia, até então, promulgado medidas efetivas nesse sentido.

Esse cenário era agravado por uma escalada nas ocorrências de desocupação forçada: o período compreendido entre março e outubro de 2022 registrou um aumento superior a 350% no número de despejos no país. Em outubro de 2022, este contingente atingiu o patamar de 898.916 pessoas sob iminente ameaça de remoção (Campanha Despejo Zero, 2022, p. 9).

Neste contexto de inação e crise habitacional, em abril de 2021, foi protocolada junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 828. A propositura foi liderada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em juntamente com a Campanha Nacional Despejo Zero (CDZ) e um conjunto de organizações e movimentos sociais dedicados à garantia dos direitos territoriais e à moradia, sendo que:

[...] mais de 20 entidades associadas às pautas de reforma agrária e urbana participaram como *amicus curiae* no processo e, desde o primeiro pedido de suspensão dos despejos, uniram esforços para influenciar o Tribunal nesse sentido. (Franzoni; Ribeiro; Pires, 2023)

Essa mobilização na ação judicial resultou na instituição de uma moratória inédita de remoções e despejos coletivos no Brasil e no mundo, determinada pelo Supremo Tribunal Federal. Esta medida, de natureza temporária, estendeu-se de 03 de junho de 2021 a 31 de

outubro de 2022, conferindo proteção aos ocupantes de assentamentos informais, tanto em áreas urbanas quanto rurais. Segundo Franzoni *et al* (2023, p. 475):

Neste período de um ano e cinco meses de suspensão, o Supremo Tribunal Federal (STF) prorrogou três vezes a medida. Lidas em conjunto, as decisões da Corte expressam a consolidação do marco normativo pátrio relativo à segurança da posse e ao direito à moradia de maneira alinhada aos parâmetros internacionais de proteção dos direitos humanos e o reforço das teses jurídicas construídas pelo campo popular.

A decisão inicial do Plenário do Supremo Tribunal Federal ratificou a medida cautelar concedida pelo Ministro Roberto Barroso em tutela provisória incidental, que determinou a suspensão temporária — inicialmente até 3 de dezembro de 2021 — das remoções coletivas de ocupações existentes desde o início da pandemia de COVID-19 (20 de março de 2020). Além disso, o Tribunal estabeleceu a obrigatoriedade de oferta de alternativas habitacionais às famílias residentes em ocupações mais recentes e suspendeu, nos casos de locação residencial envolvendo famílias em situação de vulnerabilidade, o despejo liminar sumário.

Nesse cenário de intensa mobilização social, o Poder Legislativo também foi instado a atuar. Após amplo esforço em coalizão, aprovou-se a Lei Federal nº 14.216/2021 — originada do Projeto de Lei nº 827/2020, conhecido como “PL dos Despejos” — de autoria da Deputada Natália Bonavides (PT/RN), do Deputado André Janones (Avante/MG) e da Deputada Professora Rosa Neide (PT/MT). A norma foi promulgada em 7 de outubro de 2021, após a derrubada do veto presidencial então interposto por Jair Bolsonaro.

Apesar de ter sido apreciado em regime de urgência, o projeto levou mais de um ano e meio para ser aprovado. Durante sua tramitação no Senado Federal, sofreu forte resistência da bancada ruralista, o que resultou na exclusão das ocupações rurais do escopo de proteção da lei. Ademais, o período de suspensão dos despejos previsto foi relativamente curto — até 31 de dezembro de 2021 — ainda que ampliasse, por algumas semanas, o prazo inicialmente fixado pelo STF (Franzoni; Labá, 2022). A Lei nº 14.216/2021 teve a seguinte ementa (Brasil, 2021):

Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender 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, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias.

A Lei n.º 14.216/2021 amplia o marco temporal de proteção das ocupações. O escopo da norma foi ampliado em um ano, abrangendo agora os assentamentos urbanos informais estabelecidos até 31 de março de 2021, conforme estipulado pelo artigo 7º, inciso I.

Outro elemento relevante da legislação diz respeito à previsão de medidas para o cenário subsequente à redução do contágio e à flexibilização das restrições sanitárias.

O elemento mais notável da lei foi a previsão de deveres específicos ao Poder Público – com especial destaque para o Poder Judiciário – para a condução de conflitos coletivos de natureza fundiária no cenário pós-pandêmico, em que, a despeito da diminuição das restrições sanitárias e do contágio, se reconhece o agravamento da vulnerabilidade socioeconômica das comunidades envolvidas e da persistência dos efeitos sociais adversos derivados do contexto pandêmico. Nos termos do artigo 2º, parágrafo 4º (Brasil, 2021):

§ 4º Superado o prazo de suspensão a que se refere o caput deste artigo, o Poder Judiciário deverá realizar audiência de mediação entre as partes, com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública, nos processos de despejo, de remoção forçada e de reintegração de posse coletivos que estejam em tramitação e realizar inspeção judicial nas áreas em litígio.

Portanto, o Legislativo Nacional determinou a realização de mediação, com ampla participação de órgãos do sistema de justiça. Em convergência com essa diretriz, a legislação processual civil prescreve, de forma cogente, consoante os artigos art. 565, § 2º e § 4º do Código de Processo Civil, a participação de entidades responsáveis pela execução da política agrária e da política urbana das esferas federal, estadual (ou distrital) e municipal.

Destaca-se, ainda, que a Lei nº 14.216/2021 prevê, durante o regime de transição, a realização de inspeções judiciais, “reconhecendo que o conhecimento da realidade concreta das famílias em situação de vulnerabilidade da posse é fundamental para construir soluções definitivas e adequadas” (Franzoni; Labá, 2022, p. 122).

Lembrando da lição de Herrera Flores (2009), cuja teoria crítica dos direitos humanos tem como perspectiva que os direitos humanos são frutos das construções sociais, nos quais os sujeitos coletivos exercem papel fundamental em sua formulação e desenvolvimento, Franzoni, Ribeiro e Pires resgatam o papel dos movimentos sociais e das redes da sociedade civil para essas conquistas:

Neste ponto é interessante reconhecer como a luta travada anos atrás na construção do novo Código de Processo Civil (2015), que substituiu o diploma processual de 1973, se conecta com os avanços obtidos na conjuntura pandêmica. De um lado, porque foi o CPC/15 que, após forte incidência do campo da Reforma Urbana e

também dos movimentos sociais rurais, inovou no tratamento dos conflitos possessórios coletivos. Marco disso é o art. 565, que, dentre outros, estabelece quando e como devem ocorrer as audiências de mediação nestes casos, trazendo a necessidade de participação do Ministério Público, Defensoria Pública e dos órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município (§ 2º e § 4º), e que orienta a leitura da própria Lei nº 14.216/2021.

Ademais, ainda que não tenha sido possível, à época, tornar obrigatória a inspeção judicial, a possibilidade é expressamente mencionada no §3º. Por esta razão, a inspeção judicial ser obrigatória no regime de transição trazido pela lei é uma vitória significativa, que resgata uma disputa acirrada ocorrida no Congresso quando da discussão do código de processo civil. Também a Resolução nº 10/2018 do CNDH, cuja construção é legado das lutas populares, aborda a necessidade de realização de audiência de mediação (art. 7, inciso IX) e de inspeção judicial (art. 7, inciso VIII), dentre outros. A inspeção judicial permite a apreensão, *in loco*, da realidade vivida pelas famílias, a função social que dão à posse, bem como a inserção da comunidade no seu entorno – vizinhança, escola, saúde, comércio, geração de emprego e renda, produção de alimentos, etc. é fundamental para pensar o conflito e construir soluções adequadas. (Franzoni *et al*, 2023, p. 494)

No transcurso do ano de 2021, a Suprema Corte determinou nova extensão temporal da suspensão dos mandados de remoção coletiva. Nessa deliberação, foram assimilados os parâmetros estipulados na legislação federal. O diferencial foi a reintrodução da proteção às ocupações em zonas rurais, em respeito ao princípio da isonomia, que fora retirada do projeto de lei original durante o trâmite no Congresso Nacional.

Na sequência de sucessivas prorrogações da aludida medida cautelar, os movimentos sociais e as organizações congregadas na Campanha Despejo Zero, conjuntamente com as agremiações partidárias que patrocinaram a ação, formalizaram um novo requerimento em outubro de 2022. A pretensão principal consistiu na manutenção do sobrestamento das remoções ou, em caráter subsidiário, na criação de estruturas institucionais permanentes no âmbito do Poder Judiciário, dedicadas à mediação dos litígios possessórios de natureza coletiva. Esse pleito visava, notadamente, assegurar, entre outras medidas, a realização de inspeções *in loco* (visitas técnicas) e a condução de sessões de mediação.

Para fundamentar o pedido do Autor e diversos *amici curiae*, foram juntados os pareceres elaborados pelos juristas Georges Abboud e Deborah Duprat, este último realizado a pedido do Conselho Nacional de Direitos Humanos. Ambos abordaram a importância das medidas de audiência de mediação e visitas *in loco* para o tratamento dos conflitos fundiários, uma vez que a suspensão não fosse mais renovada. A peça também relatou o exemplo da Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, criada em 2019.

Em 31 de outubro de 2022, o Ministro Roberto Barroso deferiu a 4ª tutela provisória incidental no âmbito da ADPF nº 828. Ela foi a última liminar proferida na ação e foi confirmada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria, em julgamento virtual nos

dias 01 e 02 de novembro de 2022. Em seu conteúdo, a decisão encerrou a suspensão anteriormente concedida e estabeleceu a implementação de um novo regime, conforme disposto a seguir:

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 família.

Autorizo, por fim, a imediata retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo (Lei nº 8.245/1991, art. 59, § 1º, I, II, V, VII, VIII e IX). Determino a intimação da União, do Distrito Federal e dos Estados da Federação, assim como da Presidência dos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, para ciência e imediato cumprimento da decisão.

Intimem-se também o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional de Direitos Humanos, para ciência (Brasil, STF, ADPF 828, 2022)

O Supremo Tribunal Federal, portanto, em sua decisão, determinou a intimação do Conselho Nacional de Justiça para que este adotasse as providências cabíveis ao cumprimento da decisão. Em resposta a essa determinação, o CNJ aprovou, em 26 de junho de 2023, a Resolução nº 510, a qual criou a Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e estabeleceu diretrizes para o funcionamento das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, vinculadas, respectivamente, ao CNJ e aos Tribunais estaduais e regionais federais.

Adicionalmente, o ato normativo estabelece diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e institui protocolos para o tratamento de ações judiciais que versem sobre despejos ou reintegrações de posse em imóveis destinados à moradia coletiva ou em áreas produtivas utilizadas por populações vulneráveis.

No tocante à Comissão Nacional de Soluções Fundiárias do CNJ, a norma aponta, dentre outras, as seguintes competências:

- I – estabelecer protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis, em imóveis urbanos ou rurais, objetivando auxiliar a solução pacífica de conflitos derivados dessas ações;
- II – desenvolver, em caráter permanente, iniciativas voltadas a assegurar a todos o direito à solução destes conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade, de modo a evitar a prática de ações violentas ou incompatíveis com a dignidade humana quando do cumprimento de ordens de reintegração e despejo; (Brasil, CNJ, 2023)

Desta maneira, é formado, no âmbito da cúpula do Poder Judiciário, um espaço dotado de legitimidade e capacidade de desenvolver protocolos nacionais voltados a um tratamento mais adequado dos conflitos coletivos por terra e moradia, possibilidade de atuar em caso concretos emblemáticos e propostas para qualificação da resposta jurisdicional aos conflitos possessórios coletivos, a partir do diálogo com órgãos públicos e a sociedade civil. A criação dessa instância representa um avanço institucional relevante, já reivindicado pela sociedade civil há alguns anos, que pleiteava um espaço que avançasse sobre o que se iniciou no âmbito do antigo Fórum de Assuntos Fundiários do CNJ. A criação dessa instância responde ao com o que vinha sendo há tempos reivindicado pela sociedade civil, de retomada de um espaço nacional sobre o tema no Poder Judiciário, aprimorando sobre a experiência do extinto Fórum de Assuntos Fundiários do CNJ.

A nova resolução do Conselho Nacional de Justiça tem como eixo estruturante as soluções fundiárias, em consonância com o que já fora defendido na Resolução CNDH nº 10/2018. Essa diretriz é central para a abordagem dos conflitos possessórios, uma vez que orienta a busca por soluções adequadas a cada caso concreto, assegurando o respeito aos direitos humanos fundamentais, especialmente das populações em situação de vulnerabilidade.

No que se refere às Comissões Regionais, a normativa define parâmetros quanto à sua composição e formas de atuação, estabelecendo como eixo metodológico central a realização de visitas técnicas por magistrados e magistradas. Tal diretriz constitui um elemento distintivo da iniciativa, pois possibilita que juízes e juízas conheçam *in loco* a realidade das comunidades envolvidas e compreendam o impacto social e econômico das decisões judiciais ou eventuais acordos sobre a vida das famílias residentes ou produtoras nas áreas em disputa.

A resolução também inova ao instituir diretrizes específicas para a condução dessas visitas técnicas, para a realização de audiências de mediação e, de modo mais amplo, ao

estabelecer protocolos padronizados para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse coletivas em imóveis destinados à moradia de populações vulneráveis. Com isso, busca-se assegurar que, nos casos em que não seja possível viabilizar a permanência das famílias nos locais ocupados, sejam garantidas medidas alternativas que garantam a proteção dos direitos humanos.

Diante dessa medida, há um potencial de efetivação do direito à moradia adequada por meio de soluções fundiárias articuladas a garantias processuais essenciais — historicamente ausentes na condução desse tipo de demanda. Entre tais garantias, destacam-se a publicidade e divulgação *in loco* da existência de processo judicial; a ampla identificação dos envolvidos; a notificação com prazo hábil para o exercício do direito de defesa; a intimação dos órgãos cuja participação é obrigatória; e o acesso a procedimentos de mediação conduzidos por equipes especializadas.

Ademais, a medida propicia uma aproximação qualificada do Poder Judiciário com a realidade concreta das populações em situação de vulnerabilidade que habitam, se organizam e produzem nos territórios, conferindo efetividade ao princípio da função social da terra, tanto em sua dimensão urbana quanto rural. Essa aproximação com os contextos territoriais concretos possibilita:

a centralização das necessidades e urgências da vida das famílias ameaçadas de remoção no debate sobre despejos no país, atravessando o cerco hegemônico do imaginário político e jurídico que tende a descorporificar e desespacializar as análises sobre conflitos de terra e de moradia no país. (Franzoni *et al*, 2023, p. 482)

Como apontam (Frigo; Ribeiro; Correa, 2025):

Pode-se dizer que esse resultado tem estreita relação com os desdobramentos da Resolução nº 10 [do CNDH], que em 2018 já apontava a necessidade de ter um tratamento qualificado para os conflitos que envolvem remoções e despejos coletivos. Esses avanços no âmbito do judiciário são fruto da luta popular por terra e moradia digna, que ganhou força na pandemia tendo em vista os muitos casos de violação de direitos humanos, especialmente aqueles resultantes de cumprimento de reintegração de posse, seja no campo ou na cidade, contra pessoas em situação de vulnerabilidade social.

A previsão de instalação das comissões de conflitos fundiários, em que pese não resolva, por si só, os casos de violação de direitos, representa um relevante avanço no tratamento dado aos conflitos fundiários, propiciando uma aproximação do poder judiciário à realidade concreta dos territórios, através das visitas técnicas e da escuta das comunidades. Também traz em si um dispositivo dirigente ao falar de *soluções fundiárias*, vez que atuar na seara dos conflitos perpassa necessariamente por buscar soluções adequadas e garantidoras de direitos. Ter algumas dessas previsões formais, ao passo em que parece pouco, não é: os conflitos coletivos envolvendo terra e moradia são historicamente acompanhados de muita violência, opressão e

silenciamento das populações mais vulneráveis que figuram em sua maioria no polo passivo das ações de reintegrações de posses.

Assim, medidas que aprimorem o acesso à justiça e o efetivo acesso a direitos sociais por esses grupos são um passo importante frente aos desafios da cultura judiciária ainda existente no país e, também, em muitos órgãos públicos. Trata-se de tentar trazer à prática dos tribunais o que os diversos diplomas de direitos humanos – dentre eles a resolução do CNDH – preveem.

O próprio Conselheiro Min. Luiz Philippe Vieira de Mello Filho, que esteve à frente do CNJ na proposição da resolução, destacou a necessidade e desafios de uma mudança de paradigma dentro do Poder Judiciário:

O STF remeteu-nos a missão de promover uma verdadeira revolução na forma como os conflitos fundiários coletivos são tratados no âmbito do poder judiciário, estamos incumbidos de promover mudanças estruturais importantes que afetam de modo direto e substancial a maneira como o poder judiciário atua na sociedade. Não estamos tratando aqui de uma simples adaptação decorrente de uma alteração legislativo ou mutação constitucional, **nosso desafio é uma mudança de cultura na solução desses conflitos**. (grifo nosso) (Brasil, CNJ, 2023a)

A fim de contribuir na análise sobre como o Supremo Tribunal Federal e, indiretamente, os Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais reagiram a essa tentativa de mudança de cultura institucional do Poder Judiciário na solução desses conflitos, passaremos no próximo capítulo a analisar as decisões do STF nas reclamações constitucionais manejadas após a 4ª TPI na ADPF nº 828.

3 RECLAMAÇÕES CONSTITUCIONAIS E A 4ª TPI NA ADPF Nº 828

3.1 ANÁLISE DAS RECLAMAÇÕES CONSTITUCIONAIS

a) Reclamações Constitucionais: noções preliminares

A reclamação constitucional é uma medida prevista na Constituição Federal brasileira. Segundo a Carta Magna (art. 102, I, alínea “I”), compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe processar e julgar, originariamente, a reclamação “para a preservação de sua competência [do STF] e garantia da autoridade de suas decisões”.

Sua origem advém de criação jurisprudencial, inspirada na doutrina dos *implied powers* do constitucionalismo estadunidense, segundo a qual “existem poderes, além daqueles enumerados pela própria Constituição, sem o que seriam apenas teóricos ou de impossível efetivação os poderes expressos” (Picinin, 2007, p. 3). Foi incorporada ao regimento do STF ainda em 1957 e, em 1988, foi incorporada pela Constituição Federal (Mendes; Branco, 2017).

Em que pese tenha havido longo debate doutrinário acerca da natureza jurídica da reclamação constitucional (Picinin, 2007), a posição doutrinária majoritária, já no ano de 2009, parecia ser “aquela que atribui à reclamação natureza de ação propriamente dita, a despeito de outras vozes autorizadas da doutrina identificarem natureza diversa para o instituto, como já referido, seja como remédio processual, incidente processual ou recurso” (Mendes, 2006, p. 24).

Além do RISTF, o Código de Processo Civil de 2015 também aborda, em seu Capítulo IX (art. 988 e seguintes), as previsões e o procedimento da reclamação – *lato sensu* e a reclamação constitucional específica das decisões do STF. No que nos interessa para os fins deste trabalho, vale mencionar alguns aspectos. O primeiro é que o art. 988, III traz a previsão de reclamação para “garantir a observância de enunciado de súmula vinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade”. Lembre-se que por muitos anos havia discussão sobre se ela também poderia ser aplicável às violações de ação de controle concentrado.

Ainda, no § 4º do mesmo artigo, o CPC afirma que as hipóteses do referido inciso compreendem tanto a aplicação indevida da tese jurídica quanto sua não aplicação aos casos que a ela correspondam. Outro aspecto relevante é que o CPC estabelece que é inadmissível a

reclamação proposta após o trânsito em julgado da decisão reclamada, nos termos do art. 988, § 5º, I.

O trâmite da reclamação constitucional é bem delineado no Regimento Interno do STF (Título V, Capítulo I – Da Reclamação). A legitimidade para sua propositura é do interessado na causa ou do Procurador-Geral da República (art. 156) e o pedido deve ser instruído de prova documental (art. 156, parágrafo único).

Uma vez recebida a reclamação, o Relator requisitará informações da autoridade a quem for imputada a prática do ato impugnado, que terá prazo de resposta de cinco dias (art. 157). Após, terá vista a Procuradoria-Geral da República, quando não tiver proposto a demanda (art. 160). Identificamos caso em que houve a dispensa da remessa à PGR, nos termos do art. 52, parágrafo único, do RISTF, por estar o processo “suficientemente instruído e em condições de julgamento” (RCL58442/MT, j. 30/03/2023). Vale ressaltar que, nos termos do art. 159 do RISTF, qualquer interessado poderá impugnar o pedido do reclamante. Na integração com o CPC (art. 989, III), o STF tem determinado a citação da parte beneficiária da decisão reclamada.

O Ministro Relator poderá conceder medida cautelar, necessária “à proteção de direito suscetível de grave dano de incerta reparação, ou (...) a garantir a eficácia da ulterior decisão da causa” e suspender o ato impugnado, devendo, após, submeter a decisão para referendo pela Turma, nos termos do Regimento Interno do STF (art. 21, IV). Originalmente destinadas à análise pelo Plenário, ao longo dos anos, o STF empreendeu sucessivas alterações regimentais, através das quais a análise colegiada passou para as Turmas (art. 9º, I, alínea “c”, RISTF), conforme emendas regimentais nº 09/2001 e nº 49/2014.

O art. 21-B do regimento também prevê que os referendos de medidas cautelares (inciso III) e os agravos regimentais (inciso I) serão julgados preferencialmente em ambiente eletrônico. Por fim, se julgada procedente a reclamação, o Plenário ou a Turma poderá (art. 161, RISTF):

- i – avocar o conhecimento do processo em que se verifique usurpação de sua competência;
- ii – ordenar que lhe sejam remetidos, com urgência, os autos do recurso para ele interposto;
- iii – cassar decisão exorbitante de seu julgado, ou determinar medida adequada à observância de sua jurisdição.

Nos casos analisados, não identificamos nenhuma incidência de avocação de conhecimento de processo, o que aparente ser medida bastante excepcional, sendo usual,

quando procedente a reclamação, a cassação da decisão impugnada e a determinação ao respectivo juízo de observância adequada da decisão do STF.

b) Resultados de pesquisa

Assim, passamos à análise quantitativa e qualitativa das decisões colegiadas proferidas de 01/11/2022 a 01/11/2024 nas Reclamações Constitucionais ajuizadas para resguardar a integridade da ADPF nº 828.

Como já exposto no capítulo sobre Metodologia, buscamos analisar as decisões que diziam respeito não às suspensões, mas ao regime estabelecido a partir da 4ª Tutela Provisória Incidental proferida, que determinou, no bojo da ADPF nº 828, o fim da suspensão das remoções coletivas e o estabelecimento de uma série de medidas aos tribunais de justiça e tribunais regionais federais, como a criação de comissões de conflitos fundiários, no que ficou indicado como “regime de transição”.

Para isso, o período escolhido foi pensado de modo a ter como termo inicial o início da vigência da decisão liminar do Ministro Relator Luís Roberto Barroso na 4ª TPI. Tendo sido a decisão proferida em 31 de outubro de 2022, consideramos para o termo inicial da busca temporal o dia 01 de novembro de 2022, a primeira data na qual se poderia potencialmente requerer o cumprimento da decisão que buscamos analisar. Recordamos que a decisão monocrática foi referendada pelo plenário do Supremo Tribunal Federal, por julgamento virtual, apenas dois dias depois da decisão monocrática, portanto de modo muito célere, com finalização do julgamento já em 02 de novembro de 2022.

Como limite temporal da busca, consideramos o período de 2 anos, a fim de melhor analisar como a decisão do STF foi ou não implementada pelas cortes inferiores e como o próprio Supremo Tribunal potencialmente amoldou ou ajustou sua jurisprudência. Optamos por realizar filtragem não somente de temporalidade, mas também de classe processual, a fim de analisar somente as Reclamações Constitucionais. Assim, realizamos a busca por decisões judiciais no mecanismo de busca do Supremo Tribunal Federal tendo como parâmetros:

- (a) busca pelos termos “ADPF 828”, com aspas;
- (b) filtro pela data de julgamento entre o período de 01/11/2022 a 01/11/2024;
- (c) filtro por classe processual de “Rcl”, ou seja, Reclamação Constitucional.
- (d) filtro por categoria “Acórdãos”.

Como resultado, identificamos 60 decisões colegiadas, das quais 59 alegavam violação direta à ADPF nº 828 e uma delas que alegava violação à ADPF da população em situação de rua, mas que tratava de caso com contornos fáticos da ADPF nº 828.

Vale mencionar que não há mecanismo específico do sistema de busca do STF para identificar a norma ou decisão violada, de forma que a filtragem é incipiente, sobretudo em se tratando de busca por decisões monocráticas. Essa dificuldade foi observada em levantamentos similares (Quintans *et al*, 2024a), o que denota a necessidade de aperfeiçoamento do sistema de busca do STF para o intuito de realização de pesquisa empírica, pois, por ausência de categorização prévia no sistema, não é possível filtrar de modo a se encontrar apenas as reclamações que alegam violação de uma ADPF em específico. A demanda por melhor categorização dos processos judiciais nos sistemas eletrônicos, sobretudo os que dizem respeito a conflitos fundiários coletivos, já era apontada por Insper/Pólis em consultoria ao CNJ, tendo expedido recomendações a esse respeito.

As decisões colegiadas nos interessam especialmente pois permitem observar consensos e dissonâncias entre os Ministros do STF sobre a aplicação prática da 4ª TPI. Elas estão tabeladas no quadro abaixo, com indicação, nas colunas, de: identificação da Reclamação Constitucional e o tipo de Recurso, conforme registrado no sistema de busca; Ministro Relator; Data do Julgamento; Turma julgadora; Unidade da Federação de origem da Reclamação Constitucional; e a Classe arbitrada pelo STF na análise do recurso. Observamos, por exemplo, que diversos recursos opostos como Embargos de Declaração foram recebidos na qualidade de Agravo Regimental pelo STF. Posto isso, eis o quadro dos 60 acórdãos analisados:

QUADRO 1 - LISTAGEM DAS DECISÕES COLEGIADAS ANALISADAS

N.	Nº Rcl	Min. Relator	Data	Turma	UF	Classe
01	Rcl 54381 AgR	André Mendonça	03/11/2022	2ª	DF	Agravo Regimental
02	Rcl 49605 ED-AgR	Ricardo Lewandowski	22/02/2023	2ª	RS	Agravo Regimental
03	Rcl 57238 AgR	Roberto Barroso	01/03/2023	1ª	ES	Agravo Regimental
04	Rcl 51092 AgR	Roberto Barroso	18/04/2023	1ª	RJ	Agravo Regimental
05	Rcl 54172 AgR	Gilmar Mendes	09/05/2023	2ª	AP	Agravo Regimental
06	Rcl 59100 MC-Ref	André Mendonça	09/05/2023	2ª	SP	Referendo de Medida Cautelar
07	Rcl 59005 MC-Ref	Dias Toffoli	09/05/2023	1ª	SP	Referendo de Medida Cautelar

08	Rcl 58376 AgR	Alexandre De Moraes	22/05/2023	1ª	MT	Agravo Regimental
09	Rcl 57538 AgR	Alexandre De Moraes	22/05/2023	1ª	SP	Agravo Regimental
10	Rcl 59399 MC-Ref	Roberto Barroso	22/05/2023	1ª	RO	Referendo de Medida Cautelar
11	Rcl 59000 ED	Cármem Lúcia	29/05/2023	1ª	MT	Agravo Regimental
12	Rcl 59534 AgR	Cármem Lúcia	19/06/2023	1ª	MT	Agravo Regimental
13	Rcl 59486 ED	Alexandre De Moraes	19/06/2023	1ª	AM	Agravo Regimental
14	Rcl 59975 MC-Ref	André Mendonça	19/06/2023	2ª	SC	Referendo de Medida Cautelar
15	Rcl 58405 MC-Ref	Edson Fachin (Rel. para acórdão: Gilmar Mendes)	26/06/2023	2ª	GO	Referendo de Medida Cautelar
16	Rcl 60095 MC-Ref	Edson Fachin	26/06/2023	2ª	BA	Referendo de Medida Cautelar
17	Rcl 60612 MC-Ref	Luiz Fux	22/08/2023	1ª	PA	Referendo de Medida Cautelar
18	Rcl 57065 MC-Ref	Edson Fachin	22/08/2023	2ª	MG	Referendo de Medida Cautelar
19	Rcl 51223 AgR-AgR	André Mendonça	22/08/2023	2ª	PE	Agravo Regimental
20	Rcl 54005 AgR	Luiz Fux	22/08/2023	1ª	TO	Agravo Regimental
21	Rcl 60303 AgR	Gilmar Mendes	22/08/2023	2ª	MT	Agravo Regimental
22	Rcl 60972 MC-Ref	André Mendonça	22/08/2023	2ª	TO	Referendo de Medida Cautelar
23	Rcl 60860 MC-Ref	André Mendonça	22/08/2023	2ª	GO	Referendo de Medida Cautelar
24	Rcl 59362 AgR	Gilmar Mendes	22/08/2023	2ª	MG	Agravo Regimental
25	Rcl 53372 ED-AgR	Cristiano Zanin	04/09/2023	1ª	RO	Agravo Regimental
26	Rcl 57678 AgR	Roberto Barroso	12/09/2023	1ª	MT	Agravo Regimental
27	Rcl 61651 MC-Ref	Dias Toffoli	12/09/2023	2ª	SP	Referendo de Medida Cautelar
28	Rcl 61655 MC-Ref	Edson Fachin	25/09/2023	2ª	BA	Referendo de Medida Cautelar
29	Rcl 60838 ED	Cármem Lúcia	02/10/2023	1ª	DF	Agravo Regimental
30	Rcl 61270 AgR	Dias Toffoli	09/10/2023	2ª	BA	Agravo Regimental
31	Rcl 62365 MC-Ref	André Mendonça	18/10/2023	2ª	SP	Referendo de Medida Cautelar
32	Rcl 63315 MC-Ref	André Mendonça	21/11/2023	2ª	BA	Referendo de Medida Cautelar

33	Rcl 63239 MC-Ref	Dias Toffoli	27/11/2023	2ª	SP	Referendo de Medida Cautelar
34	Rcl 60612 AgR	Luiz Fux	27/11/2023	1ª	PA	Agravo Regimental
35	Rcl 63444 MC-Ref	Dias Toffoli	27/11/2023	2ª	AL	Referendo de Medida Cautelar
36	Rcl 62994 AgR	Gilmar Mendes	04/12/2023	2ª	PA	Agravo Regimental
37	Rcl 63632 MC-Ref	Edson Fachin	19/12/2023	2ª	BA	Referendo de Medida Cautelar
38	Rcl 61857 AgR	Edson Fachin	19/12/2023	2ª	MT	Agravo Regimental
39	Rcl 61011 AgR	Dias Toffoli	19/12/2023	2ª	BA	Agravo Regimental
40	Rcl 62725 ED	Alexandre De Moraes	19/12/2023	1ª	RJ	Agravo Regimental
41	Rcl 62859 AgR	Luiz Fux	26/02/2024	1ª	RJ	Agravo Regimental
42	Rcl 62670 ED	Luiz Fux	26/02/2024	1ª	BA	Agravo Regimental
43	Rcl 63853 AgR	Cármem Lúcia	04/03/2024	1ª	AC	Agravo Regimental
44	Rcl 62665 AgR	Gilmar Mendes	11/03/2024	2ª	SC	Agravo Regimental
45	Rcl 63703 AgR	Gilmar Mendes	11/03/2024	2ª	DF	Agravo Regimental
46	Rcl 64920 AgR	Gilmar Mendes	25/03/2024	2ª	RJ	Agravo Regimental
47	Rcl 55168 AgR-AgR	Nunes Marques	04/04/2024	2ª	CE	Agravo Regimental
48	Rcl 65034 AgR	Dias Toffoli	09/04/2024	2ª	MT	Agravo Regimental
49	Rcl 66502 ED	Alexandre De Moraes	22/04/2024	1ª	SP	Agravo Regimental
50	Rcl 66485 AgR	Cármem Lúcia	22/04/2024	1ª	SP	Agravo Regimental
51	Rcl 66779 MC-Ref	Flávio Dino	22/04/2024	1ª	BA	Referendo de Medida Cautelar
52	Rcl 66931 MC-Ref	Nunes Marques	29/04/2024	2ª	SP	Referendo de Medida Cautelar
53	Rcl 67284 MC-Ref	Cármem Lúcia	07/05/2024	1ª	MG	Referendo de Medida Cautelar
54	Rcl 64766 MC-AgR	Cármem Lúcia	13/05/2024	1ª	SP	Agravo Regimental
55	Rcl 64643 MC-AgR	Cármem Lúcia	17/06/2024	1ª	MT	Agravo Regimental
56	Rcl 68861 MC-Ref	Edson Fachin	01/07/2024	2ª	MT	Referendo de Medida Cautelar
57	Rcl 67652	Cristiano Zanin	06/08/2024	1ª	AM	Julgamento de Mérito

58	Rcl 63419 ED	Edson Fachin	19/08/2024	2ª	SP	Agravo Regimental
59	Rcl 70667 MC-Ref	Gilmar Mendes	09/09/2024	2ª	RS	Referendo de Medida Cautelar
60	Rcl 64643 ED	Cármem Lúcia	07/10/2024	1ª	MT	Agravo Regimental

FONTE: Elaboração própria.

De partida, notamos que há uma distribuição bastante equânime entre as Turmas: dos 60 acórdãos, 27 foram julgados pela 1ª Turma e 33 pela 2ª Turma.

Quanto à distribuição por Unidades da Federação, a maioria dos acórdãos refere-se a casos de São Paulo (11), Mato Grosso (10) e Bahia (8), sendo que todas as demais aparecem com menos de 4 incidentes e muitas com apenas 1 ocorrência por unidade federativa. Ou seja, 3 Estados conjugaram quase a metade das reclamações ajuizadas. Os mesmo três Estados já haviam sido identificados como de origem dos maiores números de reclamações constitucionais ajuizadas em pesquisa que analisou esses protocolos no período de janeiro de 2021 a janeiro de 2023 (Quintans *et al* 2024a).

O excesso de Reclamações ajuizadas contra decisões oriundas do Estado de São Paulo já havia sido identificado em outra pesquisa (Tavolari *et al*, 2022), que identificara que 48 de 94 processos de reclamação diziam respeito ao referido Estado. Segundo os autores, há algumas razões e hipóteses para explicar esse fenômeno:

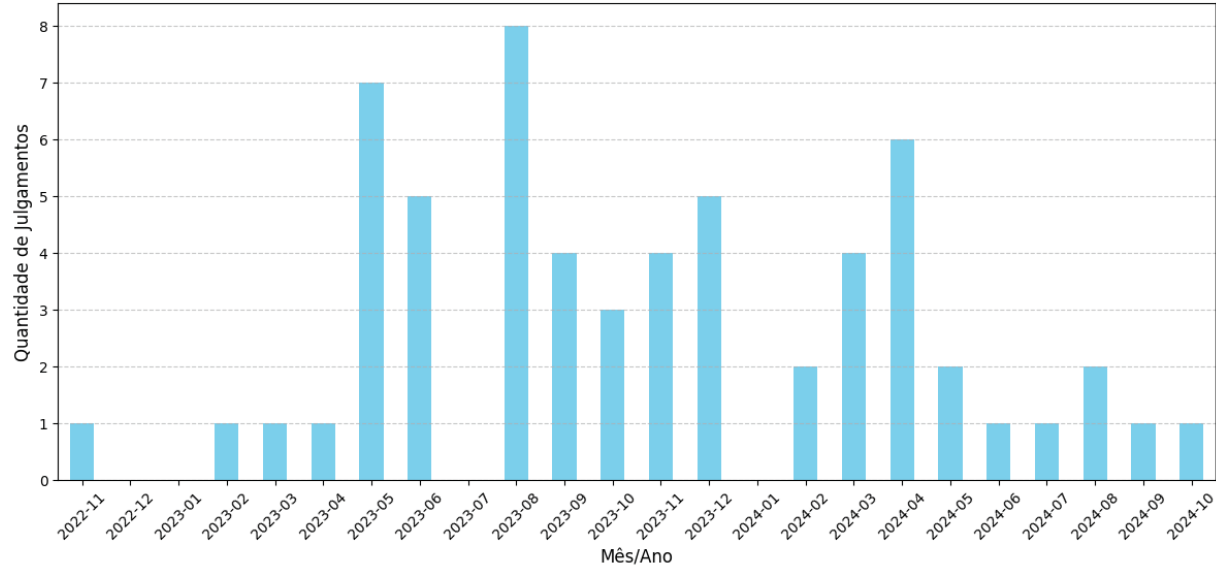
Em primeiro lugar, é o Estado com maior concentração de aglomerados subnormais, de acordo com o IBGE (Censo, 2010). Além disso, o Tribunal de Justiça de São Paulo é, conforme a pesquisa Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do novo Código de Processo Civil, um dos tribunais com índices mais altos de judicialização de ações possessórias coletivas e individuais de bens imóveis. Em terceiro lugar, no que diz respeito exclusivamente às ações de despejo, levantamento empírico realizado por Bianca Tavolari, Pedro Rezende e Raquel Rolnik mostra que o Tribunal de Justiça de São Paulo continuou a conceder pedidos de remoção em ações de despejo por falta de pagamento durante a pandemia de forma bastante célere. Mesmo as decisões que citavam a pandemia não o faziam para garantir o direito à moradia de locatários e locatárias diante da crise sanitária.

Há ainda outras duas hipóteses que devem ser consideradas. As condições de acesso à justiça devem ser incluídas na análise, ainda que este fator não explique, por si só, a predominância absoluta de São Paulo em relação às demais unidades da federação. Além disso, este pode ser um possível indicio de que o Tribunal de Justiça de São Paulo e o Tribunal Regional da 3ª Região podem ser menos deferentes à decisão da ADPF n.828 do que os demais tribunais estaduais e federais. Em outras palavras, é razoável supor que um dos fatores que expliquem a maior litigância seja um grande número de decisões em primeira e segunda instâncias que não aplicam o disposto na ADPF n.828 ou o fazem de maneira incompleta ou questionável. (Tavolari *et al*, 2022, p. 11-12)

Assim, é difícil identificar com certeza quais os fatores que explicariam uma maior existência de decisões em reclamações para os três Estados citados (São Paulo, Mato Grosso e Bahia). É possível que haja uma conjunção de fatores locais, que poderiam variar dentre diversas possibilidades: o número de conflitos e sua natureza no Estado; a disposição ou não da presidência do Tribunal no tocante à instalação ou não de comissão de conflitos fundiários; a cultura jurídica do tribunal; a falta de capacidade ou vontade do Poder Executivo local de viabilizar soluções aos conflitos; a capacidade das partes de acessarem à justiça; a capacidade de pressão dos atores interessados na remoção, dentre outros. Nota-se apenas que uma maior quantidade de ameaças de despejo, ao menos segundo os dados da Campanha Despejo Zero (2025), não consegue explicar o *status* de Mato Grosso e Bahia no *ranking*, visto que, após o Estado de São Paulo, os Estados com maior número de famílias ameaçadas são Pernambuco e Amazonas.

No tocante à distribuição temporal, a maioria (39) dos acórdãos concentra-se em 2023, seguido por vinte (20) em 2024, e apenas 1 decisão colegiada ainda em 2022. Essa alocação temporal parece compreensível, devido ao decurso de tempo entre a interposição da Reclamação Constitucional, a expedição de decisão monocrática e o momento de eventual análise de confirmação da decisão ou de recurso em sede de colegiado. Portanto, quase não há decisões em 2022 e a maioria se concentra em 2023, quando os próprios Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais ainda estavam envolvidos em se organizar para o cumprimento da decisão do STF, com a criação das Comissões de Soluções Fundiárias. Vejamos a distribuição das datas de julgamento dos acórdãos, por Mês/Ano, neste gráfico:

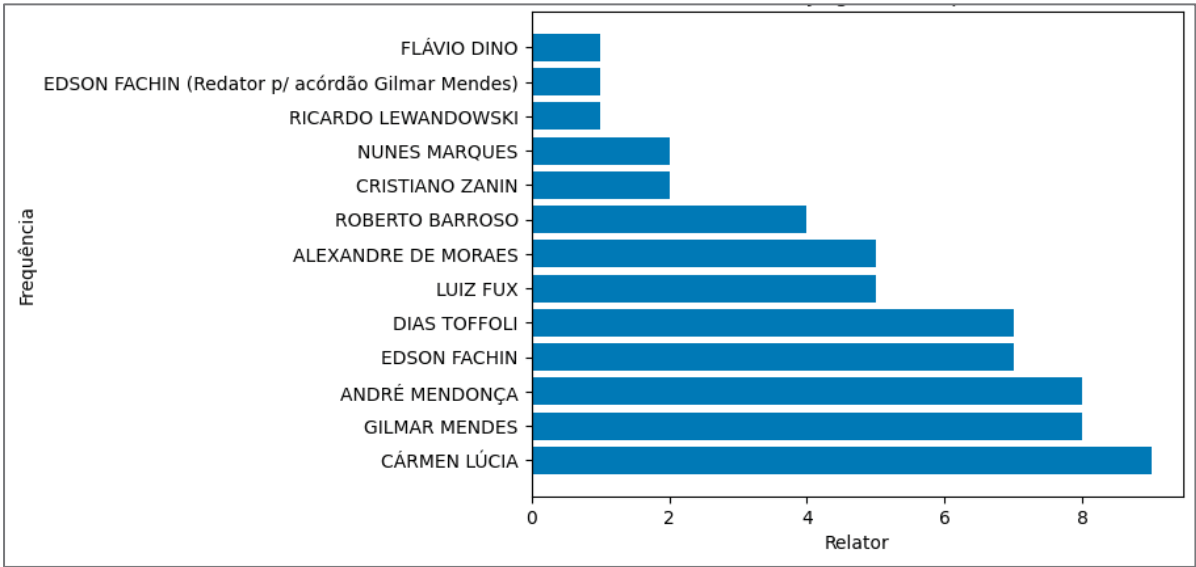
GRÁFICO 1 - QUANTIDADE DE JULGAMENTOS POR MÊS/ANO (ACÓRDÃOS)



FONTE: Elaboração própria.

Quanto aos Ministros Relatores, por sua vez, temos o seguinte quadro:

QUADRO 2 - DISTRIBUIÇÃO DOS JULGAMENTOS POR MINISTRO RELATOR



FONTE: Elaboração própria.

Seguindo a própria tônica observada ao longo das decisões do Plenário do STF durante os julgamentos das tutelas provisórias incidentais da ADPF nº 828, nota-se que há uma

tendência das turmas a decisões unânimes. Das 60 decisões analisadas, somente nove (9) não foram unânimes², quase todas (8) na Segunda Turma.

Na Primeira Turma, houve apenas uma decisão não unânime (Rcl 66502 ED, J. 22/04/2024), em que foi vencedora a divergência do Ministro Cristiano Zanin, acompanhado pelos Ministros Luiz Fux e Flavio Dino, deixando vencidos os votos do Ministro Alexandre de Moraes (Relator) e da Ministra Carmen Lúcia. Nesse caso, o Ministro Cristiano Zanin apontou que a inspeção judicial é obrigatória, pois faz parte da decisão paradigma, não podendo ser dispensada. Revela-se, portanto, bastante significativa a divergência aberta.

Analisando o caso em questão, vê-se que tanto o juiz de 1º grau quanto o Tribunal de Justiça de São Paulo deferiram liminar de reintegração de posse formulado por empresa de empreendimento imobiliário em face de “800 famílias socioeconomicamente vulneráveis – mais de 2000 pessoas, dentre as quais figuram crianças, idosos e pessoas com deficiência física e quadros clínicos delicados” em área urbana “mantida abandonada por décadas e já devidamente sancionada por descumprimento da função social da propriedade”, segundo os reclamantes. Os reclamantes apontaram violação à ADPF nº 828 por ausência de inspeção judicial e por ter sido finalizado processo de mediação em que pese houvesse sinalização dos órgãos municipais sobre uma possibilidade de solução envolvendo regularização fundiária.

O cerne da discussão focou-se na questão da inspeção judicial. O TJ-SP havia considerado sua desnecessidade, porque:

a inspeção é mais um instrumento da Comissão de Soluções Fundiárias na tentativa de mediação, e no caso dos autos, já se observou o requisito de medição e acompanhamento pela Comissão de Soluções Fundiárias, não se revelando lógico impor uma inspeção judicial, dado que as tentativas de mediação já foram empreendidas, não se vislumbrando de que forma uma inspeção poderia alterar a realidade dos fatos e do direito da parte Agravada.

Sobre a obrigatoriedade e relevância da inspeção judicial, asseverou o Ministro Cristiano Zanin:

Como se observa, o paradigma vinculante determina a realização de “inspeções judiciais e audiências de mediação”. Portanto, a mera realização de audiências de mediação pelo Gaorp não é suficiente para dispensar a realização da inspeção judicial, nos termos do decidido em precedente vinculante pelo Supremo Tribunal Federal. Ademais, há informação nos autos de que o caso em tela envolve ocupação de mais de 800 famílias, com a presença de crianças, adolescentes e idosos. Nesse contexto, a realização de inspeção judicial, tal como assentado em precedente vinculante do

² Rcl 58405 MC-Ref, Rcl 49605 AgR, Rcl 66502 AgR, Rcl 55168 AgR-AgR, Rcl 64920 AgR, Rcl 65034 AgR, Rcl 62994 AgR, Rcl 59362 AgR, Rcl 59975 MC-Ref.

Supremo Tribunal Federal se revela ainda mais relevante. A inspeção judicial permitirá que o Poder Judiciário e os demais envolvidos possam participar de eventual reintegração forçada com pleno conhecimento do local e das pessoas que lá estão.

O acórdão ficou assim ementado:

DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA RECLAMAÇÃO. EMBARGOS CONHECIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL. ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO AO DECIDIDO POR ESTA CORTE NA ADPF 828/DF. OCORRÊNCIA. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. AGRAVO PROVIDO.

I - A quarta liminar proferida na ADPF 828/DF, referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, **impõe a realização de “inspeções judiciais e audiências de mediação”, não bastando para tanto a mera realização de audiências de mediação.**

II - No caso em análise, a decisão impugnada afastou a necessidade de realização de inspeção judicial em razão de sua afirmada “desnecessidade”. Todavia, a inspeção judicial permitirá que o Poder Judiciário e os demais envolvidos possam participar de eventual reintegração forçada com pleno conhecimento do local e das pessoas envolvidas.

III - Direta violação ao que decidido na quarta liminar proferida na ADPF 828/DF.

IV - Agravo regimental provido para julgar procedente a reclamação para que, previamente à reintegração forçada, sejam observadas as regras de transição estabelecidas pela ADPF 828/DF, inclusive com a realização da inspeção judicial. (grifo nosso)

Os contornos do caso deixam evidente o impacto social da decisão e demonstram uma violação, a nosso ver, bastante literal à decisão do STF na ADPF nº 828, que determina explicitamente a realização de inspeção judicial. Notório que, mesmo envolvendo expressivo número de famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica (800), a decisão de remoção só tenha sido revertida através do acesso à maior Corte do país, ou seja, nem o juiz de primeiro grau, nem o Tribunal deram efetividade ao mandado do Supremo Tribunal – e, mesmo nele, a decisão não foi unânime. O caso foi assessorado pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, de São Paulo, e demonstra a importância e diferença concreta tanto da atuação da advocacia popular quanto da abertura, ainda que em escopo reduzido, do Supremo Tribunal Federal para o tema da proteção contra despejos forçados e graves violações ao direito à moradia.

Quanto às outras oito (8) decisões não unânimes, todas foram na Segunda Turma, havendo destaque para o Ministro Luiz Edson Fachin, que teve seu voto vencido por sete (7) vezes na Segunda Turma, uma delas acompanhado pelo Ministro Dias Toffoli³. A outra

³ Diante da composição da Turma, este quadro é recorrente em diversos temas. Vide: JARDIM, Lauro. Fachin avalia deixar Segunda Turma do STF, onde é voto vencido. **O Globo**, 04 jun. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/blogs/lauro-jardim/post/2023/06/fachin-avalia-deixar-segunda-turma-do-stf-onde-e-voto-vencido.ghhtml>. Acesso em: 01 jun 2025.

divergência – cronologicamente a primeira delas – foi em caso relatado pelo Ministro Ricardo Lewandowski e se deu no julgamento do Agravo Regimental nos Embargos de Declaração na Rcl 49605, em 22/02/2023, que passaremos a analisar por primeiro.

No caso em questão, havia sido proferida decisão de reintegração de posse pelo Juízo de 1º Grau do Município de São Leopoldo, Estado do Rio Grande do Sul, em favor de Interligação Elétrica Sul S.A. contra os moradores da denominada “Ocupação Coreia”. O STF já havia determinado a suspensão da decisão remocionista anteriormente, enquanto vigente a suspensão dos despejos coletivos. Inicialmente, a juíza havia determinado, em 27 de setembro de 2021, portanto em meio à pandemia da COVID-19, prazo de 30 dias para desocupação voluntária.

Tratava-se de comunidade que, segundo os reclamantes:

existe há cerca de quatro décadas e que nela habitam por volta de **duzentas famílias formadas por crianças, adolescentes, adultos e idosos** largamente dependentes do trabalho ofertado pelas ruas da região (atividades tais como catadores e chapas), sem acesso a alguns direitos sociais básicos, mas com complexa e firme organização social. (grifos nossos)

Aduzem ainda que a ocupação envolveria tanto moradores de longa data quanto pessoas que haviam se somado mais recentemente por não conseguirem pagar o aluguel ou terem perdido suas casas para as enchentes ou outros desastres naturais. Apontam que não houve nenhuma diferenciação na qualidade ou tempo das posses pela juíza, que determinou a ordem mesmo a pessoas com décadas de ocupação, e que a posse da comunidade em muito superaria a da empresa, que fora fundada há apenas 13 anos.

Em seu voto, o Min. Lewandowski afirma que “a invasão irregular ocorreu anteriormente à pandemia no País, se trata de ocupação coletiva e não há nenhuma proposta de colocação das famílias envolvidas em abrigos provisórios”, de modo que vê violação aos parâmetros fixados pela Lei nº 14.216/2021 e pela 3ª tutela provisória incidental deferida na ADPF nº 828. Ou seja, em que pese o julgamento tenha ocorrido em 2023, o caso ainda tinha como marco a aplicação da decisão anterior, porque o Min. Relator havia confirmado a liminar monocraticamente em 20/10/2022, portanto antes da 4ª tutela provisória incidental. No caso em tela, esse é um questionamento trazido pelo Min. Nunes Marques em seu voto vogal, o qual afirma que a mudança na decisão do STF impediria o prosseguimento do feito. Vale a pena observar esse ponto, pois veremos adiante que esse entendimento se altera em outros julgados da Segunda Turma.

O Min. Nunes Marques aduz ainda que, mesmo se analisado o recurso, a decisão deveria ser diversa, porque haveria, segundo as instâncias inferiores, indícios de risco de “explosão e rompimento de cabos”, por se tratar de local próximo a torres de transmissão. Contudo, essa conclusão resta afastada pela Turma, que segue o voto do Ministro Relator, o qual cita sua decisão anterior para apontar que a exceção do STF para as áreas de risco explicitamente demanda o cumprimento do art. 3º-B da Lei federal nº 12.340/2010⁴, o qual exige laudo técnico, o que não consta dos autos. Além de, como notado pela Procuradoria Geral da República, aparentemente tratar-se de ocupação de décadas de existência, não restando evidente risco imediato.

Assim, no caso, o colegiado afastou o agravo regimental, para manter a suspensão da reintegração de posse:

ALEGAÇÃO DE AFRONTA À AUTORIDADE DA DECISÃO PROFERIDA POR ESTA SUPREMA CORTE NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 828/DF. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I – Agravo interno em reclamação ajuizada sob a alegação de afronta à decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 828/DF (Rel. Min. Roberto Barroso).

II – Resta claro que a situação dos autos atende aos parâmetros fixados pela Lei 14.216/2021 e pela medida cautelar deferida na ADPF 828/DF, uma vez que a invasão irregular ocorreu anteriormente à pandemia e se trata de ocupação coletiva.

III – Agravo regimental a que se nega provimento.

O Ministro Ricardo Lewandowski, Relator, foi acompanhado no voto pelos Ministros Gilmar Mendes e Edson Fachin, tendo restado vencidos os Ministros Nunes Marques e André Mendonça. Passaremos a abordar, a seguir, os casos em que restou vencido o Ministro Edson Fachin.

O primeiro deles, julgado em 19/06/2023 (Rcl 59975 MC-Ref), de Relatoria do Ministro André Mendonça, originário da Justiça Federal do Estado de Santa Catarina, tem uma ementa que, à primeira vista, traz uma aparência de caso simples de aplicação da ADPF nº 828:

ADPF Nº 828/DF. RE Nº 1.017.365-RG/SC. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. COGNIÇÃO SUMÁRIA: PARADIGMAS NÃO OBSERVADOS. LIMINAR DEFERIDA.

⁴ O ministro também cita a jurisprudência do STF no tema: Rcl 50.855/AL, Rel. Min. Roberto Barroso; Rcls 47.379/SP e 50.997/PE, ambas de relatoria do Min. Edson Fachin; Rcl 50.248/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes; e Rcl 51.999/MG, Min. Ricardo Lewandowski.

1. No Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na ADPF nº 828/DF, esta Corte fixou várias regras de transição quanto à questão das desocupações e despejos em ocupações coletivas em área rural.
2. Restou determinada a criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários, que terá a atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada. As comissões poderão se valer da consultoria e capacitação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, e funcionarão, nos casos judicializados, como órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece com a competência decisória.
3. Em âmbito de cognição sumária, com apreciação precária e preliminar, vislumbrado que os reclamantes detêm a posse da área há vários anos – seguramente desde momento anterior à eclosão da pandemia da Covid-19; (ii) presente o caráter coletivo da remoção forçada, conforme mandado de reintegração de posse (e-doc. 26); e (iii) não há informações, ao menos por ora, de que as balizas fixadas na Quarta Tutela Provisória Incidental na ADPF nº 828/DF estejam sendo observadas, cabível a concessão de provimento liminar no sentido da suspensão da decisão que determinou a reintegração de posse, até o julgamento final desta Reclamação.
4. Medida liminar referendada.

Contudo, a análise mais detida mostra que se trata de caso em que a ADPF nº 828 foi manejada por 33 pessoas, organizadas na “Associação dos Moradores e Amigos da Conquista de Balneário Barra do Sul”, para afastar sua retirada de Terra Indígena em processo de demarcação, conforme Portaria MJ nº 953/2010, realizada a pedido da Fundação Nacional do Índio – FUNAI.

Os reclamantes utilizam como argumento que a referida portaria teria sido suspensa por força de ordem judicial, mas que a reintegração de posse não havia sido suspensa. O Min. André Mendonça acolhe o pedido de suspensão, aduzindo haver violação à 4ª TPI da ADPF nº 828 e à suspensão nacional de processos determinada no RE nº 1.017.365-RG/SC, de Repercussão Geral, que dialogava sobre direitos indígenas na pandemia, e o Tema nº 1.031 sobre o Marco temporal, sobre o qual o STF ainda iria deliberar. Afirmo o Ministro:

Embora a suspensão nacional dos processos deva ser cumprida, conforme consta da decisão, “sem prejuízo dos direitos territoriais dos povos indígenas”, sabe-se que a medida visa a proteger a segurança jurídica, evitando consolidar decisões judiciais que, após eventual definição em sentido diverso pelo Plenário da Corte, se revelem irreversíveis ou de difícil reversão. E, nesse sentido, o julgamento do Tema nº 1.031 do rol da repercussão geral, o qual, *prima facie*, se relaciona com o mérito da disputa travada na origem, podendo a definição da Suprema Corte ser decisiva para a sorte da área sub judice, ainda se encontra pendente de julgamento.

O Ministro Fachin, relator do Recurso Extraordinário mencionado (RE nº 1.017.365-RG/SC), abre divergência, bem apontando que:

Como se observa da leitura das informações trazidos pelo magistrado de origem, a reintegração de posse foi determinada em decisão já transitada em julgado, o que, nos

termos da Súmula 734 do STF, impediria o julgamento da reclamação (“não cabe reclamação quando já houver transitado em julgado o ato judicial que se alega tenha desrespeitado decisão do Supremo Tribunal Federal”).

Não fosse essa circunstância, a decisão de suspensão nacional dos processos que debatem a posse de terras indígenas tem por objetivo evitar que, no contexto da pandemia, sejam os indígenas expostos a condições que poderiam comprometer sua saúde. O sentido, portanto, é o de efetivamente vedar a ocupação de seus territórios. A decisão que se reputa agravada vai, aparentemente, ao menos do que se tem dos autos neste momento processual, ao encontro dessa diretriz.

O voto divergente do Min. Fachin, conquanto vencido, corretamente resgata informações trazidas pelo juízo *a quo* que são relevantes e poderiam dar outro desfecho à decisão colegiada, como que a portaria demarcatória da Terra Indígena está, diferentemente do alegado pelos Reclamantes, plenamente válida, pois aquela decisão que a suspendera foi revogada em sede de outro processo judicial, que concedeu antecipação de tutela.

O juízo de 1º grau também aponta que a área seria utilizada pelos ocupantes apenas no fim de semana. De fato, não há qualquer indício ou menção de que se trate de pessoas em situação de vulnerabilidade social. Em que pese esse seja o escopo para o qual a decisão do STF se dirige, no tocante às remoções – ocupações coletivas envolvendo populações vulneráveis – em nenhum momento é questionado de que o público potencialmente não seria beneficiário da decisão da ADPF nº 828. Além disso, as tutelas provisórias anteriores do STF nessa ação explicitamente excluía da suspensão as terras indígenas. Vislumbra-se, assim, nesse caso, uma apropriação indevida da proteção trazida pela ADPF nº 828 por outros públicos, à revelia de seu sentido original.

Passando à próxima decisão, trata-se de Referendo de Medida Cautelar na Rcl 58405, oriunda do Estado de Goiás, julgada em 26/06/2023. O Relator era o Ministro Edson Fachin, o qual restou vencido, tendo assumido a redação do acórdão o Ministro Gilmar Mendes. O caso tratava de pedido de suspensão de ordem de imissão de posse do imóvel ocupado. O Ministro Fachin havia considerado, para deferir a liminar, que o reclamante residia “há mais de 10 (dez) anos, com a respectiva família, com boa fé e ‘animus domini’”. Do relatório, depreende-se que se trata de lote de imóvel urbano, tendo sido o reclamante caracterizado como posseiro, e pendente julgamento de ação de usucapião por ele proposta. Só houve audiência de conciliação (frustrada) pelo CEJUSC regular, não tendo havido o cumprimento das medidas previstas para o regime de transição, segundo o reclamante.

O Min. Fachin considera que, além da plausibilidade das alegações, haveria *periculum in mora*, “seja pela condição de vulnerabilidade da família, seja pela irreversibilidade das medidas atacadas”. Contudo, o Min. Nunes Marques abre divergência, aduzindo que não

haveria aderência aos parâmetros da decisão paradigma, por tratar-se de caso individual, em que o imóvel urbano era ocupado exclusivamente pelo autor e seu núcleo familiar. O entendimento é seguido pelo Min. Gilmar Mendes, que também proferiu voto nesse sentido. Ambos são acompanhados pelo Ministro André Mendonça, restando vencidos os Ministros Fachin e Toffoli. O acórdão ficou assim ementado:

Referendo na Medida Cautelar na Reclamação. 2. Nova ordem de imissão de posse do imóvel ocupado. Alegação de ofensa ao que determinado na Reclamação 53.343, Rel. Min. Edson Fachin, e ao regime de transição estabelecido nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828-MC. 3. Inocorrência. Ordem judicial de desocupação do imóvel proferida em ação de imissão de posse em litígio individual. Situação não prevista na ADPF 828-MC. 4. Ausência de similitude fática e de estrita aderência entre o conteúdo do ato reclamado e o objeto da decisão-paradigma. 5. Negado referendo à decisão liminar deferida.

O caso a seguir guarda muita similaridade com essa discussão. Trata-se de Agravo Regimental interposto pela Defensoria Pública de Minas Gerais contra decisão que negou seguimento à Rcl 59362, ante a ausência de estrita aderência à ADPF 828. Sob Relatoria do Ministro Gilmar Mendes, o recurso foi julgado em 22/08/2023, tendo a Turma lhe negado provimento. A discussão se centra no fato de “os ocupantes do imóvel objeto da presente demanda não terem se beneficiado das decisões cautelares proferidas no precedente invocado”.

Isso, porque a reintegração de posse teria sido determinada “em razão do trânsito em julgado de ação proposta em decorrência de desacordo comercial, derivado de um contrato de comodato até então existente entre as partes, sentenciada no sentido de determinar a reintegração do imóvel localizado na Rua Frei Martinho Burnier, Bairro Paquetá, Quadra 39, Lote 16 [Belo Horizonte]”, de modo que se tratava de caso que envolvia uma desavença comercial em imóvel urbano e que só envolveria a família dos réus. A Defensoria Pública havia arguido que se trataria de ocupação coletiva – possivelmente porque envolveria algumas pessoas da mesma família – e que o imóvel estaria ocupado desde antes de 31/03/2021.

O Min. Fachin, considerando a afirmação trazida pelos Recorrentes, aponta para a necessidade de observância do regime de transição da ADPF. De fato, nesse caso, sem acesso às demais peças do processo, pode fazer sentido a restrição da decisão da Turma; todavia, poderiam ter sido reafirmadas, na oportunidade, as obrigações legais de salvaguarda, que, independentemente da ADPF, devem recair sobre quaisquer casos envolvendo remoções.

O próximo caso, também de relatoria do Ministro Gilmar Mendes (Rcl 62994 AgR, J. 04/12/2023), trata de recurso manejado por “Associação dos ribeirinhos Deus por nós” contra a decisão reintegratória do juízo da Vara Agrária de Marabá, Pará. Segundo o juízo *a quo*, trata-

se de ocupação que teria ocorrido em 17 de julho de 2022, e que, portanto, não estaria abarcada pela proteção da ADPF nº 828. Menciona ainda que o autor-proprietário comprovara o uso produtivo da área esbulhada, e que os ocupantes estariam utilizando uma área de 28,6859 hectares da propriedade, à beira do rio.

O Ministro Gilmar Mendes afasta a aplicação da ADPF nº 828 ao caso, por se tratar de ocupação posterior ao marco protetivo estabelecido pelo STF, através da incorporação da Lei Federal, instituída como em 31/03/2021. Cita ainda a jurisprudência do STF, inclusive trazendo julgado de Relatoria do próprio Ministro Luís Roberto Barroso (Rcl 57.238), que foi também o Relator da ADPF. No referido julgado, o Ministro Barroso aduz que as medidas não se aplicam às ocupações posteriores ao marco da lei federal e aponta ainda que:

Não é possível que o Supremo Tribunal Federal, distante do local da ocupação e em sede de reclamação, avalie as circunstâncias fáticas de cada caso, tais como a efetiva atuação do Poder Público para a proteção social dos desabrigados, a existência de risco ou não na área objeto de remoção, entre outras. Tais elementos devem ser aferidos pelas autoridades e pelo Judiciário locais, por dependerem de dilação probatória.

O Min. Gilmar Mendes, para consubstanciar seu entendimento, colaciona ainda trecho de julgado do Ministro Dias Toffoli, no julgamento da Rcl 50.238 AgR, em que este afirma que “o direito social à moradia, expressamente assegurado no texto constitucional, não pode ser utilizado como respaldo para dar amparo a toda e qualquer invasão, cogitado como uma alternativa à implementação de políticas sociais e econômicas para resolver o problema habitacional no Município” (DJe 24.5.2022), bem como cita outros precedentes monocráticos⁵.

Inobstante, o Ministro Fachin aduz que, no caso, “não sendo possível a suspensão de sua regular tramitação, entendo que deve ser observado o regime de transição ali estabelecido no que diz respeito às ocupações coletivas”, sendo, contudo, vencido no julgamento colegiado. A divergência mostra as tentativas interpretativas de ampliar ou restringir o alcance das decisões da Supremo Corte na proteção do direito à moradia face o direito à propriedade.

O caso a seguir traduz também esse tensionamento interno. Trata-se de caso de ocupação de edifício urbano particular, ocorrida em julho de 2018, no que se denominou “Ocupação Guevara II, filiada à Frente Internacionalista dos Sem Teto – FIST” (Rcl 64920 AgR, J. 25/03/2024). O recurso de agravo regimental foi manejado pela Defensoria Pública do

⁵ Rcl 57.364/PE, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 15.12.2022; Rcl 57.283/ES, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 15.12.2022, e Rcl 57.054/MA, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 30.11.2022.

Estado do Rio de Janeiro, atuante no caso na condição de *custus vulnerabilis*. O Relator, Min. Gilmar Mendes, afastou a pretensão recursal aduzindo que:

Como bem evidenciado nos autos, a ordem de reintegração de posse decorre do cumprimento de sentença proferida em ação ajuizada no ano de 2018, diante da constatação de ocupação indevida, ordem essa suspensa durante o período pandêmico. Vale acentuar que, consoante as informações prestadas nestes autos, foi realizada audiência de justificação – com produção de prova oral –, bem assim os autos foram encaminhados para mediação. Com efeito, tem-se como não configurada a inobservância ao regime de transição fixada pelo Supremo Tribunal Federal, motivo pelo qual o pedido não merece acolhida.

O Min. Fachin, em sua divergência, apontou que, inobstante os contornos apontados pelo Relator, objetivamente se tratava de caso que estava dentro dos parâmetros da 4ª TPI e que merecia provimento, pois se tratava de ocupação coletiva, com início antes de março de 2021, e o caso não havia apreciado por Comissão de Conflitos Fundiários do TJ-RJ. Todavia, restou vencido, tendo a Turma considerado que não haveria configurada a inobservância ao regime de transição fixado pelo Supremo Tribunal Federal no caso concreto.

Neste ponto, vale também apontar que, em regra, a realização desses julgamentos se dá por sessão virtual, cf. permite a Resolução STF 587/2016, de modo que não há debate ao vivo entre os Ministros sobre as divergências, salvo se algum Ministro pede vista dos autos. Considerado o total de decisões colegiadas do STF, em julho de 2023, 99,5% delas foi tomada em sessão virtual, o que tem significado menor debate e, consequentemente, a possibilidade de mudança de convencimento dos demais ministros tende a ser baixa, como sugerido pelos juristas Seifert e Godoy (Pinho, 2023).

No próximo recurso analisado (Rcl 55168 AgR-AgR, J. 04/04/2024), trata-se de agravo regimental que foi desprovido, por considerar-se haver perda de objeto, diante da superação da decisão paradigma invocada. No caso, o Relator, Min. Nunes Marques, apontou que a Reclamação ainda se referia à 3ª TPI, que tratava da suspensão dos despejos coletivos, situação que não mais se mantinha, tendo sido superada essa decisão paradigma, de modo que não poderia ser provido o pedido. O acordo foi assim ementado:

MEDIDA CAUTELAR NA ADPF 828. ACÓRDÃO. INSUBSISTÊNCIA. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. 1. O Plenário, ao ratificar a quarta medida cautelar proferida na ADPF 828, em 2 de novembro de 2022, determinou a retomada progressiva das reintegrações de posse antes suspensas. 2. A insubsistência do paradigma implica perda superveniente do objeto. 3. Agravo interno desprovido.

O caso, manejado pela Defensoria Pública da União, dizia respeito a famílias atingidas por decisão remocionista proferida no bojo de ação referente à Ferrovia Transnordestina no Estado do Ceará. O Min. Fachin, voto divergente da Turma, apontou a necessidade que se indicasse a observância, pelo Juízo *a quo*, da 4ª Tutela Provisória Incidental determinada pelo STF na ADPF nº 828, com a remessa do caso à Comissão de Conflitos Fundiários.

Por fim, o último caso de divergência da Segunda Turma no período analisado ocorreu no Agravo Regimental da Rcl 65034, de Relatoria do Ministro Dias Toffoli e julgado em 09/04/2024, conforme ementa:

Alegação de violação do entendimento firmado na ADPF nº 828/DF-MC. Ausência de identidade entre o paradigma e as decisões proferidas pela Justiça Federal da 1ª Região. Reclamação utilizada como sucedâneo recursal. Impossibilidade. Agravo regimental não provido.

1. O objeto dos atos reclamados não possui aderência estrita com a quarta medida cautelar referendada nos autos da ADPF nº 828, na qual se estabeleceu o “regime de transição para a retomada da execução das decisões suspensas [por força das cautelares deferidas na ADPF nº 828]”.
2. A reclamação não pode ser utilizada como sucedâneo de recurso ou de ações judiciais em geral, tampouco para reanálise de fatos e provas. Precedentes.
3. Agravo regimental não provido.

O caso trata de Reclamação oriunda do Estado do Mato Grosso, manejada pela “Associação dos Pequenos Produtores Nove de Maio e outros”, que se insurgem contra as ordens de reintegração de posse proferidas no bojo de Ações Civis Públicas movidas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em caso envolvendo Projeto de Assentamento criado pelo órgão. Segundo as Reclamantes:

Não que tenha ocorrido a suspensão das Ações Civil Públicas face ao evento pandemia, poque de fato, não foi isso que ocorreu, mas o que buscam as Associações Agravantes com a presente Reclamação é demonstrar que as ACPs foram ajuizadas no período da pandemia ou em alguns casos, em momento imediatamente seguinte.

O Min. Dias Toffoli, Relator, afasta o argumento, aduzindo que inexistência de estrita aderência com a decisão paradigma, por não terem sido as decisões anteriores suspensas com base na ADPF, a despeito da natureza coletiva da remoção, da existência prévia da ocupação ou da alegada vulnerabilidade das famílias:

(...) concluí, de acordo com as decisões proferidas pela autoridade reclamada nas ações civis públicas nas quais se determinou a reintegração de posse de inúmeros lotes

envolvendo projeto de assentamento criado pelo Incra, não obstante a alegada vulnerabilidade das famílias que estariam sofrendo a ordem de desocupação coletiva, pela ausência de aderência estrita entre o que foi objeto das decisões colacionadas na inicial e a decisão paradigma do STF nos autos da ADPF nº 828. Reitero que as decisões reclamadas não envolvem a retomada de reintegrações de posse anteriormente suspensas, não havendo indícios nos autos de que as reclamantes se beneficiaram, em algum momento, das decisões cautelares proferidas no precedente invocado, o que daria ensejo à retomada gradual das ordens de despejos coletivas suspensas no contexto da pandemia da Covid-19.

O Ministro Relator ainda faz um alerta sobre o escopo restrito da ação de reclamação constitucional, “não servindo como sucedâneo dos recursos cabíveis ou de ação rescisória”.

Inobstante, o Min. Fachin apontou que, objetivamente, o caso moldava-se aos contornos da ADPF nº 828, por ser ocupação coletiva, anterior a março de 2021 e objeto de ordem de remoção, de modo que deveria ser observado o regime de transição ali estabelecido no que diz respeito às ocupações coletivas, notadamente a submissão do feito à Comissão de Conflitos Fundiários. Todavia, a Turma não acompanhou esse entendimento.

Seguimos então às decisões colegiadas unânimes, as quais optamos por analisar também conforme as Turmas – exceto quando a aproximação temática foi preponderante – a fim de poder estabelecer paralelos entre ambas e identificar similaridades ou eventuais divergências de interpretação da ADPF nº 828.

Na Primeira Turma, há 26 acórdãos. O primeiro deles, julgado em 01/03/2023, sob Relatoria do Min. Luís Roberto Barroso, trata de agravo regimental em sede de Reclamação Constitucional (Rcl 57.238), de caso de ocupação coletiva de área rural do Município de Conceição da Barra, Espírito Santo, de fazenda da empresa de papel e celulose Suzano. É nesse caso que se formará um precedente depois retomado por outros ministros, pois o Min. Barroso, rejeitando o recurso, afirma que:

Não é possível que o Supremo Tribunal Federal, distante do local da ocupação e em sede de reclamação, avalie as circunstâncias fáticas de cada caso, tais como a efetiva atuação do Poder Público para a proteção social dos desabrigados, a existência de risco ou não na área objeto de remoção, entre outras. Tais elementos devem ser aferidos pelas autoridades e pelo Judiciário locais, por dependerem de dilação probatória.

Assim, fizemos a leitura também da decisão monocrática dessa Reclamação, a fim de melhor compreender os contornos do caso, visto que o relatório da decisão colegiada era bastante sucinto.

De acordo com o Reclamante, ele seria representante da “Associação dos Produtores Vila Verde - APVV”, composta pelas mais de 100 famílias ocupantes (porém depois “menciona

mais de 50 famílias”), com crianças, grávidas, lactantes e idosos. Aduz que ocupam a área desde 2010, para produção de alimentos e sobrevivência digna, e que não foram cumpridas as medidas de transição determinadas no paradigma. Afirma ainda que a área em litígio é, na verdade, terra devoluta do Estado. Por outro lado, a empresa Suzano Papel e Celulose S.A. alegou, conforme relatório da decisão monocrática inicial:

(i) a ausência de vulnerabilidade das pessoas envolvidas, tendo em conta que o reclamante, sargento aposentado da polícia militar/ES, e os invasores criaram a associação com o único objetivo de promover invasões, lotear e vender áreas; (ii) a litigância de má-fé do reclamante, pois a reclamação foi ajuizada a menos de um dia do cumprimento da reintegração, embora a medida tenha sido deferida há algum tempo, todos os preparativos já realizados e indeferidas inúmeras petições e medidas promovidas pelo reclamante e invasores; (iii) a não aplicação da decisão proferida na ADPF 828, uma vez que a invasão ocorreu em 16.01.2022, ou seja, fora do marco temporal estabelecido na mencionada decisão, qual seja, 20.03.2020; (iv) a adoção, pela beneficiária, de inúmeras medidas além do que foi estabelecido na Lei nº 14.216/2021 como indispensáveis ao regime de transição recomendado pelo STF;

O Ministro Relator, analisando os autos, identificou que se tratava de reocupações ou novas ocupações realizadas após o cumprimento de reintegrações de posse ainda antes da primeira decisão proferida na ADPF nº 828. Notou ainda que as novas ocupações ocorreram em 04/07/2021 e 17/01/2022, de modo a não se enquadrarem no marco temporal da ADPF nº 828. Declarou, portanto, a inaplicabilidade do regime de transição. No julgamento colegiado, a Turma ainda aplicou ao Agravante, seguindo o voto do Relator, multa de 5% sobre o valor da causa.

A inviabilidade da reclamação constitucional para os casos de ocupações posteriores ao marco legal da Lei Federal, acolhido pela ADPF, também foi a razão do desprovimento o Agravo Regimental na Rcl 62670, da Bahia, julgada em 26/02/2024, sob relatoria do Ministro Luiz Fux. No caso em tela, as ocupações seriam de 2022 e 2023:

CONSTITUCIONAL. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. ALEGAÇÃO DE OFENSA ÀS MEDIDAS CAUTELARES NA ADPF 828. INOCORRÊNCIA. REGIME DE TRANSIÇÃO QUE SE APLICA ÀS OCUPAÇÕES OCORRIDAS ATÉ 31/03/2021. VIA RECLAMATÓRIA QUE DEMANDA A EXISTÊNCIA DE ESTRITA ADERÊNCIA ENTRE O CASO CONCRETO E A HIPÓTESE DA DECISÃO PARADIGMA. RECLAMAÇÃO A QUE SE NEGOU SEGUIMENTO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

A Min. Cármen Lúcia também guiou julgamento similar, em caso de ocupação de imóvel rural no Estado do Acre, iniciada em 2022 (Rcl 63853 AgR, J. 04/03/2024):

DIREITO À MORADIA. REINTEGRAÇÃO DE POSSE JUDICIALMENTE DETERMINADA. ALEGADA INOBSERVÂNCIA DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N. 828: INOCORRÊNCIA. OCUPAÇÃO IRREGULAR APÓS O INÍCIO DA PANDEMIA. RETOMADA DA REINTEGRAÇÃO DE POSSE NÃO SUJEITA ÀS REGRAS DE TRANSIÇÃO IMPOSTAS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO REFERENDO DA QUARTA TUTELA PROVISÓRIA DEFERIDA NA AÇÃO PARADIGMA: PRECEDENTES. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE MATERIAL ENTRE A DECISÃO RECLAMADA E O PARADIGMA DE DESCUMPRIMENTO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO, COM APLICAÇÃO DE MULTA DE 1% SOBRE O VALOR ATUALIZADO DA CAUSA, SE UNÂNIME A VOTAÇÃO.

Analisando mais detidamente os autos dessa Reclamação, observamos que o juízo local, em que pese não realizara plenamente as determinações do STF, havia determinado que fosse dado amplo conhecimento da liminar de reintegração de posse, com a intimação dos advogados, mas também por oficial de justiça no local; prazo para desocupação voluntária, e que, em caso de não desocupação, fosse realizado “plano de ação em observância ao art. 16 da Resolução nº 10, de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos”. Foi também realizada inspeção judicial, elaboração do referido plano, com cronograma, e, segundo consta, audiência de conciliação.

No caso, a Defensoria Pública da União e a Defensoria Pública Estadual do Acre afirmaram que “as pessoas que hoje moram na área a ser desocupada não têm para onde ir, não possuem meios de sustento ou alimentação, sendo completamente dependentes da terra em que habitam” e que não haveria plano de realocação, apenas a informação de que a Prefeitura disponibilizaria um ginásio poliesportivo. Apontaram, ainda, que o juízo *a quo* teria recusado a atuação da Comissão de Conflitos Fundiários no caso.

Na análise monocrática do pedido liminar, que já havia sido negado pela Ministra, ela observara que o caso não era resguardado pela 4ª TPI na ADPF, devido à data de ocupação, citando a jurisprudência de decisões monocráticas do STF no tema (Rcl n. 59.103 e Rcl n. 55.620, Rel. Min. Cármen Lúcia; Rcl n. 58.100 e Rcl n. 57.283, Rel. Min. Roberto Barroso; Rcl n. 57.364, Rel. Min. Alexandre de Moraes; e Rcl n. 57.560, Rel. Min. Luiz Fux). Contudo, afirma expressivamente que:

Assim, não há como se julgar procedente a presente reclamação [devido à data da ocupação], mas também não há como se deixar de registrar ser imperativo judicial que se realce estar, neste como em qualquer outro caso, impedido o uso da força para desocupação do imóvel em litígio. Também não se há de descuidar de que todas as providências sejam adotadas no sentido de assegurar-se a incolumidade física, psíquica e social daqueles sobre os quais recaiam as determinações sobre a desocupação. Essa haverá de ser cumprida na forma definida pelo juiz com integral respeito aos direitos fundamentais dos ocupantes da área, impedindo-se,

terminantemente, qualquer medida que desborde das garantias jurídicas a serem respeitadas em relação a todos os envolvidos e interessados, especialmente os mais vulneráveis social e economicamente.

Ademais, o sistema constitucional vigente não permite que se desloquem pessoas pela força estatal sem que se tenha previamente definido os locais para os quais serão elas encaminhadas, sob pena de aumentar a sua vulnerabilidade, em desabrigo ao princípio constitucional da dignidade humana. (grifos nossos; sublinhados no original)

Vê-se, portanto, que, em que pese a Ministra tenha mantido a restrição de cabimento da reclamação constitucional, reforçou os parâmetros constitucionais que – independentemente da ADPF – são cabíveis a qualquer caso, a fim de proteger os direitos fundamentais, sobretudo das pessoas mais vulneráveis.

A Ministra também afastou a aplicação do regime de transição em outro julgamento, no da Rcl 59000, em sede de agravo regimental julgado pela Turma em 29/05/2023:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA RECLAMAÇÃO. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. CONSTITUCIONAL. DIREITO A MORADIA. REINTEGRAÇÃO DE POSSE JUDICIALMENTE DETERMINADA. ALEGADO DESCUMPRIMENTO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N. 828: INOCORRÊNCIA. OCUPAÇÃO IRREGULAR EFETIVADA APÓS O INÍCIO DA PANDEMIA. RETOMADA DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE NÃO SUJEITA ÀS REGRAS DE TRANSIÇÃO IMPOSTAS POR ESTE SUPREMO TRIBUNAL NO REFERENDO DA QUARTA TUTELA PROVISÓRIA DEFERIDA NA AÇÃO PARADIGMA. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE MATERIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DE TER SIDO UTILIZADO O IMÓVEL OCUPADO COMO MORADIA DE POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

A ausência de adesão à decisão paradigma se deu porque a ocupação era de 2022. Houve interessante questão porque a Recorrente aduz que, em outra Reclamação, referente à área contígua, o Ministro Fachin teria determinado a observância do regime de transição. De fato, da leitura da decisão do Min. Fachin nos autos da Rcl 58442 mencionada, depreende-se que, inobstante a ocupação tenha ocorrido em 28/01/2023, ele entendeu ser aplicável o regime de transição.

Todavia, reconhecendo os esforços já realizados pelo juízo *a quo* em sintonia com a ADPF, julgou parcialmente procedente a Reclamação:

tão somente para o fim de determinar que o juízo reclamado observe o regime de transição, pelo qual os Tribunais ficaram obrigados à criação de Comissões de Conflitos Fundiários com atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela ADPF, de maneira gradual e escalonada.

Isso, visto que o juízo *a quo* afastara a possibilidade de atuação da Comissão no caso. A decisão foi monocrática e não houve recurso, não havendo decisão colegiada para análise.

Voltando à Reclamação em análise, a Ministra Relatora apontou também que, não bastasse a questão do marco temporal da ADPF, havia uma dificuldade no caso também do ponto de vista probatório, pois “o agravante não juntou aos autos elementos que permitam concluir seu estado de vulnerabilidade social, tampouco apresentou documentos comprobatórios de que habita o imóvel objeto da ação reintegratória”. Em que pese tenha, por essas razões, afastado o pedido dos reclamantes, ressalta que qualquer ordem de reintegração de posse deve obrigatoriamente garantir os direitos fundamentais.

Aproveitando a questão exposta acima, trazemos para análise a decisão da Primeira Turma que referendou o entendimento trazido pelo Ministro Cristiano Zanin, em sua Relatoria da Rcl 67652, julgado em 06/08/2024. O caso nos interessa porque a Reclamação foi ajuizada pela empresa AMBEV contra moradores da Comunidade Ouro Verde, de Manaus-AM. Das decisões colegiadas analisadas, trata-se da única vez em que a reclamação foi trazida pela parte autora da reintegração de posse.

A empresa reclamante alega que o TJ-AM determinou o cumprimento das medidas do regime de transição, mas que isso não seria aplicável por se tratar de ocupação posterior ao marco temporal definido.

Após debate⁶, a Turma decide, por unanimidade, seguir o voto do Relator, que decide que, inobstante o caso não guarde o requisito da aderência estrita aos moldes da decisão do STF, de modo que não é obrigatório o regime de transição, nada obsta que o magistrado local opte, com fulcro no princípio da cautela, e para proteção dos vulneráveis, utilizá-lo. De fato, relembra o Ministro, a própria Resolução CNJ nº 510/2023 prevê a faculdade do magistrado, de ofício, remeter o caso para audiência de mediação e conciliação e atuação da comissão de soluções fundiárias; além disso, cita o próprio CPC, arts. 297 e 139, VI. Aponta, ainda, que a autoridade reclamada “proferiu a decisão em tela levando em consideração as complexidades intrínsecas ao caso, em especial a existência de população vulnerável no local, incluindo indígenas e estrangeiros”.

Não há plena certeza, nos autos, acerca da data da ocupação, sendo que os moradores aduzem que a ocupação surgiu em 2016 e foi se expandindo e que a reclamante nunca teria

⁶ Por ter havido sustentação oral, o caso foi a julgamento ao vivo, de modo que há registro, no acórdão, dos votos dos demais ministros e do debate entre eles.

reivindicado propriedade. O Juiz de Direito de primeiro grau fundamentou sua decisão em posse nova, no lastro da empresa autora, afirmando que a data do esbulho teria sido em dezembro de 2022, lastreado em boletim de ocorrência e auto de notificação – documentos de prova unilaterais. Isso é considerado pelo Ministro Flavio Dino como uma razão a mais sobre a importância do poder de cautela emanado pelo Tribunal de Justiça do Amazonas em determinar as medidas questionadas na reclamação.

A decisão, portanto, restou assim ementada:

RECLAMAÇÃO. ATO RECLAMADO QUE TERIA DADO INTERPRETAÇÃO EQUIVOCADA AO QUE FOI DECIDIDO NA AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 828/DF. POPULAÇÃO VULNERÁVEL. PODER GERAL DE CAUTELA DO MAGISTRADO. ADEQUAÇÃO DO PROCEDIMENTO. RECLAMAÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I – A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem limitando a incidência da liminar da ADPF 828/DF às ocupações ocorridas até 31/03/2021, em obediência ao que determina a Lei n. 14.216/2021. No caso, das informações coletadas nos autos, verificou-se que a ocupação teria ocorrido após 31/3/2021.

II – Apesar de o caso não guardar aderência estrita com o paradigma que impôs a regra de transição na ADPF 828/DF, nada obsta que as instâncias ordinárias, em atitude prudente e de acordo com a realidade dos autos, em especial, a existência de população vulnerável no local, incluindo indígenas e estrangeiros, determinem etapas prévias de conciliação, mediação ou que exijam a participação de órgãos públicos, anteriormente à realização da reintegração de posse.

III – Reclamação julgada parcialmente procedente, com condenação ao pagamento de honorários advocatícios.

Tem-se, portanto, um julgado relevante nos autos da Rcl 67652 para reafirmar o poder geral de cautela do magistrado e a possibilidade de uso das comissões de soluções fundiárias para casos de posse nova, conforme previsto no próprio CPC e na Resolução nº 510/2023 do CNJ.

A Primeira Turma também tem julgados relevantes no que diz respeito a ocupações em áreas de risco. Temos primeiramente o julgado em sede de agravo regimental na Rcl 57538/SP (j. 22/05/2023), de Relatoria do Min. Alexandre de Moraes. Pelas especificidades do caso, optamos por relatar em mais detalhes essa Reclamação.

A ação reclamatória foi ajuizada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, que aduziu fazê-lo para proteção dos moradores de um dos bairros mais antigos de São José dos Campos, o “Jardim Nova Esperança”, ocupado há mais de 80 anos por 400 famílias de baixa renda. Aduziu haver “intenso assédio do Poder Público para que saiam do local”, com histórico de tentativas ilegais de remoção da comunidade.

A reclamante requer a revisão da decisão proferida pelo TJ-SP em sede de agravo de instrumento, que deferira a reintegração de posse das famílias situadas no Parque Municipal do Banhado. Aponta que, em que pese a decisão tivesse determinado somente a desocupação de 5 famílias inseridas no local, o Prefeito havia anunciado à imprensa o intuito de remover 120 famílias do local. Além disso, a decisão de remoção fora expedida em dia 19 de dezembro de 2022 e o Município passou a afirmar que cumprirá a decisão até o dia 20 de janeiro de 2023, ou seja, em meio ao recesso judiciário e recesso de vários órgãos públicos. Ressalta ainda que toda a ocupação do Jardim Nova Esperança antecede a criação do referido Parque, que foi criado somente em 2012.

Segundo informações prestadas nos autos, haveria no caso duas ações civis públicas em andamento envolvendo “áreas na Região de Várzea do Rio Paraíba do Sul, denominado Banhado”:

Na Ação Civil Pública proposta pela Defensoria Pública de São Paulo e a Sociedade Amigos do Bairro Jardim Nova Esperança, busca-se que o Município de São José dos Campos seja condenado a: a) produzir regularização urbanística da área, com participação da população; b) em caso de construções não regularizáveis, a realocação em unidades habitacionais próximas, por meio de plano de reassentamento, integrando o projeto de regularização; c) REURB para regularização registral; e d) danos morais coletivos de 1000,00 para cada núcleo familiar. Na Ação Civil Pública movida pelo Município de São José dos Campos, busca-se a desocupação da Área de Proteção Ambiental do Banhado, criada pela Lei Estadual 11.262/2002, com vedação de parcelamento do solo para fins urbanos, além de área mais restrita do Parque Natural Municipal do Banhado (Lei Municipal 8.756/2012), esta unidade de conservação de proteção integral (sem possibilidade de ocupação, pois está em área de várzea do Rio Paraíba do Sul, além de ter subsolo composto de “turfa”, altamente incendiário). O Município ofereceu moradia para todos os ocupantes do local (conforme levantamento anterior, pois o núcleo está ‘congelado’ desde 2014), mas não aceito em conciliação pelos moradores.

O TJ-SP relatou que a ordem de remoção dada era somente da parte de área do Parque, vez que se trata de Unidade de Conservação integral, e não de toda a APA (Área de Preservação Ambiental), e que dizia respeito somente às 5 famílias ali existentes, a fim de que não se consolidasse a ocupação na área.

Afirmou, ainda, não ter visto violação à decisão vinculante do STF, pois “1) houve audiências de tentativa de conciliação com os moradores do local, as quais restaram inexitosas; 2) o Município apresentou plano de realocação imediata das famílias”. Não há informação de atuação de comissão de conflitos fundiários ou equivalente, nem de visitas técnicas.

O Min. Relator havia inicialmente deferido a liminar, suspendendo a ordem de remoção. Contudo, prestadas essas informações, cassou sua liminar e julgou improcedente a

demanda. Assim, a Defensoria Pública interpôs agravo regimental, que foi analisado em decisão colegiada. O Ministro opinou pelo seu desprovimento, no que foi seguido pela turma.

Dentre os seus argumentos, apontou se tratar de área pública de preservação ambiental integral, portanto não destinada à regularização fundiária. Afirmou ser área de risco ao meio ambiente. Vale registrar, contudo, que a exceção criada na ADPF nº 828 destinava-se às áreas de risco *às pessoas*, de modo a evitar desastres, evitando-se a consolidação de ocupações em áreas nas quais pudesse haver risco de vida.

De toda sorte, o Ministro considerou que, além de não se amoldar ao suporte fático, por se tratar de “área de risco”, houve medidas suficientes de resguardo dos direitos fundamentais, com notificação prévia e convocação da população afetada, prazo para desocupação voluntária e auxílio material e financeiro para a realocação das famílias. Veja-se a decisão:

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECLAMAÇÃO. ALEGADA AFRONTA AO DECIDIDO NA ADPF 828 MC. INOCORRÊNCIA. ATENDIMENTO DAS CONDICIONANTES ALI FIXADAS. RECURSO DE AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A autoridade reclamada procedeu em conformidade às condicionantes estabelecidas na medida cautelar concedida na ADPF 828, não se vislumbrando qualquer ofensa à ação paradigmática, motivo pelo qual é inviável esta reclamação. 2. O local objeto de litígio está em área de proteção e preservação ambiental, imprópria à habitação humana. A manutenção de ocupação humana em área de preservação integral, sem possibilidade de qualquer tipo de regularização, com efeito risco ao meio ambiente, não é compatível com a decisão proferida na ADPF 828-MC, que ressaltou “da abrangência da presente cautelar as seguintes hipóteses: i) ocupações situadas em áreas de risco.”. 3. Agravo Interno a que se nega provimento.

Vale notar, contudo, como se depreende de notícias no portal de notícias G1, que posteriormente houve novos desdobramentos e reviravoltas no caso. Dois meses após a decisão do STF na reclamação acima, houve sentença favorável aos moradores, determinando a regularização fundiária do bairro e, somente nos casos das famílias que vivem em áreas onde a regularização efetivamente não é possível, a realocação delas pelo Município em moradias próximas. A juíza afirmou ainda que a lei que criou o Parque Municipal do Banhado seria inconstitucional.

Em dezembro de 2023, contudo, o TJ-SP novamente determinou a imediata remoção de famílias da área do Parque do Banhado. Contra essa decisão, a Defensoria Pública ajuizou nova Reclamação Constitucional e, nesse caso, o Min. Alexandre de Moraes foi favorável à liminar de suspensão de reintegração de posse (G1, 2023) e, depois, julgou procedente o pedido (G1, 2024), por violação das condicionantes da 4ª Tutela Provisória Incidental.

O entendimento de que a área ser de preservação ambiental não a excetuava da aplicação das medidas proferidas na ADPF nº 828 foi reafirmado no julgamento do agravo regimental em sede da Rcl 54005/TO (j. 22/08/2023), de Relatoria do Min. Luiz Fux, seguindo entendimento anteriormente manifesto pela Min. Rosa Weber nos autos.

A reclamação foi manejada pela Defensoria Pública do Estado de Tocantins e dizia respeito à ocupação rural, anterior à pandemia, por famílias do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. A reclamação foi ajuizada em 14/06/2022 e obteve liminar favorável, pela Min. Rosa Weber, em 15/06/2022, a qual suspendeu a reintegração de posse, com fulcro na 3ª tutela provisória incidental. Depois, em 26/08/2022, a Ministra julgou a reclamação procedente. Inconformada, a parte contrária interpôs embargos de declaração, que foram recebidos como agravo regimental. Contudo, o Min. Fux, e a Primeira Turma, negaram provimento ao agravo nos seguintes termos:

AGRAVO INTERNO NA RECLAMAÇÃO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE SUSPENSÃO EM OBEDIÊNCIA AO ENTENDIMENTO FIRMADO NAS MEDIDAS CAUTELARES DA ADPF 828. AUDIÊNCIA DE MEDIAÇÃO PRÉVIA E ESTABELECIMENTO DE PRAZOS RAZOÁVEIS PARA A DESOCUPAÇÃO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL. MEDIDAS ADEQUADAS E EM CONFORMIDADE AO QUE FOI DECIDIDO NO REGIME DE TRANSIÇÃO DO PARADIGMA INVOCADO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

O agravante havia alegado que o local seria correspondente “às áreas de reserva legal, preservação permanente e APP do Rio Crixás”. Contudo, o Min. Relator negou o entendimento de que isso pudesse afastar as medidas previstas pelo STF, como exposto acima.

No Referendo de Medida Cautelar proferida na Rcl 67284/MG (j. 07/05/2024), de Relatoria da Min. Cármen Lúcia, trata-se de reclamação movida pela Defensoria Pública Estadual em 10/04/2024, contra decisão da Presidência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais que inadmitiu a remessa dos autos à Comissão de Conflitos Fundiários daquele Tribunal.

Na origem, trata-se de reintegração de posse ajuizada em 2017 pelo Município de Belo Horizonte/MG contra diversas pessoas, devido à ocupação de imóveis urbanos na Rua da Represa (Ex-Granjas Reunidas Vargem do Cerrado), localizada no Bairro Havaí. Ainda em 2023, o juízo da primeira instância havia determinado a remessa do processo à Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal. Contudo, em decisão de 28/02/2024, o Presidente do Tribunal de Justiça mineiro inadmitiu a tramitação do processo naquela comissão, por inexistirem, a seu ver, “elementos outros que permitam inferir se tratar, de fato, de conflito fundiário coletivo, a exigir a adoção das medidas impostas pelo STF na ADPF 828-DF”.

Todavia, a Turma referendou a cautelar suspensiva proferida pela Ministra nos seguintes termos:

CONSTITUCIONAL. DIREITO CONSTITUCIONAL À MORADIA. DESPEJO COLETIVO DE COMUNIDADE EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL. ALEGADA INOBSERVÂNCIA DO REGIME DE TRANSIÇÃO ESTABELECIDO NA QUARTA TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N. 828. MEDIDA LIMINAR REFERENDADA.

Posteriormente, o TJ-MG informou ter reconsiderado a decisão e ter remetido o feito para atuação da Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal, motivo pelo qual a reclamação foi considerada prejudicada, por não subsistir a decisão reclamada.

Outro aspecto relevante da jurisprudência do STF é que, uma vez tendo sido proferida nova decisão cautelar no bojo da ADPF nº 828, as reclamações constitucionais são geralmente improvidas, por perda do objeto. Não há, destarte, necessariamente um aproveitamento automático da nova regra de transição, devendo a parte interessada ajuizar nova reclamação constitucional – e, espera-se, ter a sorte de ter tempo suficiente até o cumprimento de eventual ordem de remoção.

Nesse sentido, o julgamento do recurso na Rcl 53372 ED-AgR, de Rondônia, sob relatoria do Ministro Cristiano Zanin (J. 04/09/2023):

ALEGAÇÃO DE AFRONTA À AUTORIDADE DA DECISÃO PROFERIDA POR ESTA SUPREMA CORTE NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 828/DF. PERDA DE OBJETO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - Trata-se de agravo interno em reclamação ajuizada sob a alegação de afronta à decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 828/DF (Rel. Min. Roberto Barroso). II - Este Tribunal alterou o entendimento da decisão paradigma e determinou a adoção de um regime de transição para a retomada da execução de decisões suspensas na ADPF 828/DF, ou seja, não renovou o prazo de suspensão de desocupações e despejos. III - Agravo regimental a que se nega provimento.

O mesmo entendimento se aplicou posteriormente também no julgamento da Rcl 55168 AgR-AgR (Rel. Min. Nunes Marques, J. 04/04/2024), já mencionado dentre os julgamentos não unânimes da Segunda Turma. Em outros casos, porém, é possível imaginar, ao contrário, a possibilidade, em tese, de aproveitamento do recurso, havendo uma argumentação do(a) Ministro(a) para apontar porque não caberia, do ponto de vista material, a aplicação do novel regime de transição (Rcl 57678, Rcl 49605).

Do ponto de vista formal, como já identificamos em outros julgados, o STF rejeita a Reclamação quando a decisão contra a qual se insurge já transitou em julgado, devido à determinação legal do art. 988, § 5º, I, do CPC. Nesse sentido, decidiu então a Primeira Turma em caso de Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, Rcl 62725 ED, do Rio de Janeiro, julgado em 19/12/2023, aduzindo violação à súmula 734 do STF (“não cabe reclamação quando já houver transitado em julgado o ato judicial que se alega tenha desrespeitado decisão do Supremo Tribunal Federal”).

Dentre os outros padrões que pudemos identificar, verificamos a necessidade de comprovação da vulnerabilidade social das famílias e, ainda que minimamente, do tamanho da ocupação, para comprovar seu caráter coletivo. Pela ausência de provas suficientes dessa condição dupla (natureza coletiva e vulnerabilidade social), vários recursos foram desprovidos pelo STF.

Em um deles, a Min. Relatora Cármen Lúcia (Rcl 60838 ED, J. 02/10/2023) identifica que não houve aderência aos parâmetros da paradigma, porque não haveria provas suficientes de que "o imóvel ocupado irregularmente por Alex Sandro Lopes Torres e Antônio Rodrigues consubstancie ocupação coletiva de pessoas em situação de vulnerabilidade social" e, de acordo com os autos, a ocupação do imóvel pelos reclamantes estaria sendo impeditivo para o avanço do programação de habitação popular do Distrito Federal:

DIREITO À MORADIA. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ALEGADA INOBSERVÂNCIA DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N. 828. NÃO COMPROVAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO, COM APLICAÇÃO DE MULTA DE 1% SOBRE O VALOR ATUALIZADO DA CAUSA, SE UNÂNIME A VOTAÇÃO.

A ausência de plausibilidade do pedido, aparentemente, era tão grande que inclusive foi determinada a aplicação de multa sobre o valor da causa.

A interpretação restritiva também pôde ser observada no julgamento do próximo caso, o Agravo Regimental na Rcl 51092 (18/04/2023), oriunda do Estado do Rio de Janeiro, tendo como Relator também o Ministro Barroso. Trata-se de caso em que o Ministro dera a liminar suspensiva, durante o período mais grave da pandemia, contra reintegração de posse em imóvel ocupado pela ora agravante, idosa com 81 anos, e seu filho tetraplégico. Contudo, posteriormente, avaliou que a situação dos autos não se amoldava, de fato, aos parâmetros definidos no paradigma. Isso, porque tanto a ação de reintegração de posse quanto a ação

rescisória já haviam transitado em julgado antes do início da pandemia, e “aguardava-se apenas o esgotamento do prazo concedido para que a requerida cumprisse a determinação judicial”.

Além disso, tratava-se de apenas um lote, imóvel residencial adjudicado pela parte beneficiária, no qual residiam efetivamente três famílias, o que, o Ministro pontuou, não seria suficiente para configurar a posse de natureza coletiva resguardada na ADPF 828-MC. Assim, o agravo foi rejeitado, não havendo suspensão da decisão de remoção, devido ao caso não se amoldar ao escopo da decisão paradigma.

O Min. Luiz Fux, no julgamento do Agravo Regimental na Rcl 62859, em 26/02/2024, também identificou que no caso, oriundo do Rio de Janeiro, a parte autora da reclamação não lograra comprovar que era ocupação coletiva, nem de pessoa em situação de vulnerabilidade:

CONSTITUCIONAL. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. ALEGAÇÃO DE OFENSA ÀS MEDIDAS CAUTELARES NA ADPF 828. INOCORRÊNCIA. OCUPAÇÃO QUE NÃO TEM NATUREZA COLETIVA. RECLAMANTE QUE NÃO OSTENTA A CONDIÇÃO DE PESSOA EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE. VIA RECLAMATÓRIA QUE DEMANDA A EXISTÊNCIA DE ESTRITA ADERÊNCIA ENTRE O CASO CONCRETO E A HIPÓTESE DA DECISÃO PARADIGMA. RECLAMAÇÃO A QUE SE NEGOU SEGUIMENTO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

Em mesmo sentido foi a decisão capitaneada pela Min. Cármen Lúcia no julgamento do Agravo Regimental na Rcl 66485, de São Paulo, em 22/04/2024:

AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. CONSTITUCIONAL. DIREITO A MORADIA. REINTEGRAÇÃO DE POSSE JUDICIALMENTE DETERMINADA. ALEGADA INOBSERVÂNCIA DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N. 828: INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE ESTRITA ADERÊNCIA. REINTEGRAÇÃO DE POSSE COLETIVA DE POPULAÇÃO EM ESTADO DE VULNERABILIDADE SOCIAL: NÃO COMPROVAÇÃO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE INDIVIDUALIZADA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE ESTADO DE VULNERABILIDADE SOCIAL. INVIABILIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA EM RECLAMAÇÃO: PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

No caso abaixo colacionado (Rcl 57678 AgR, Mato Grosso, 12/09/2023), o Min. Barroso aduz não somente a perda de objeto, devido à alteração do conteúdo decisório da Suprema Corte através da 4ª TPI, mas também afirma haver ausência de estrita aderência, por não ter a parte logrado comprovar nem a posse de natureza coletiva nem a hipossuficiência dos ocupantes.

DIREITO CONSTITUCIONAL. OCUPAÇÃO DE ÁREA RURAL, ANTERIOR A 31.03.2021. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO DECIDIDO NA ADPF 828-MC. PRAZO SUPERADO. AUSÊNCIA DE ESTRITA ADERÊNCIA. 1. Agravo interno

em reclamação ajuizada em face de decisão judicial que autorizou a reintegração de posse de área rural, com a remoção de ocupação. Alegação de afronta à decisão proferida na ADPF 828. (...) 5. O regime de transição estabelecido na ADPF 828 visa à retomada paulatina das desocupações que haviam sido suspensas. A situação dos autos não se enquadra estritamente no paradigma invocado, porque não configurada a posse de natureza coletiva, tampouco restou comprovada a situação de hipossuficiência dos ocupantes. 6. Não é possível que o Supremo Tribunal Federal, distante do local da ocupação e em sede de reclamação, avalie as circunstâncias fáticas de cada caso, tais como a efetiva atuação do Poder Público para a proteção social dos desabrigados, a existência de risco ou não na área objeto de remoção, entre outras. Esses elementos devem ser aferidos pelas autoridades e pelo Judiciário locais, por dependerem de dilação probatória. 7. Ausência da necessária relação de aderência estrita entre o ato reclamado e o paradigma apontado como violado. 8. Agravo interno a que se nega provimento.

Um caso complexo em que também foi considerada a insuficiência probatória foi a Rcl 59534 AgR (J. 19/06/2023). Trata-se de Reclamação manejada pela “Associação dos Produtores Rurais do Acampamento Terra Esperança”, representante de “89 famílias, totalizando uma quantia de 206 pessoas, sendo dentre estas 53 crianças com idade entre 0 a 14 anos (uma portadora de necessidades especiais) e 26 idosos (alguns com comorbidades e em tratamento contra o câncer)”, que estariam na iminência de serem despejadas de imóvel rural ocupado desde 2011, sem que tivessem sido fixadas medidas aptas a garantir a preservação dos direitos humanos. Referem-se à ordem de reintegração de posse expedida pela Vara Agrária de Cuiabá.

Segundo relatório dos autos, trata-se de ocupação das fazendas “Rancho Fartura” e “Nossa Senhora Aparecida”, de Mirassol D’oeste, Estado do Mato Grosso, que teria ocorrido ainda no ano de 2014, tendo, na época, liminar de reintegração deferida e depois suspensa. Em 2018, o INCRA manifestou interesse na demanda. Ao longo dos anos, foram realizadas audiências de mediação, infrutíferas. Após o fim da suspensão dos despejos pelo STF, a juíza local revigorou a liminar de reintegração de posse.

Inobstante o alegado, a Relatora, Ministra Cármen Lúcia, entendeu que não haveria provas suficientes sobre as características da ocupação, seu tamanho e a existência de vulnerabilidade social. Apontou ainda não haver comprovação concreta de violação à ADPF pela decisão atacada. Isso, porque a Juíza local, após o TJ-MT confirmar a liminar, determinou que fosse oficiada a Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal, para que incluísse o caso em sua pauta, para cumprimento da reintegração de posse. Desse modo, a Ministra considerou que não haveria, naquele momento, violação configurada:

CONSTITUCIONAL. DIREITO À MORADIA. REINTEGRAÇÃO DE POSSE JUDICIALMENTE DETERMINADA. ALEGADA INOBSERVÂNCIA DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N. 828.

NÃO COMPROVAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

Contudo, a Ministra também reafirmou que embora houvesse, nos autos, comprovação da adoção de medidas concretas e específicas coadunadas ao previsto na ADPF 828, “não se há de descuidar a que todas as providências sejam adotadas no sentido de se assegurar a incolumidade física, psíquica e social daqueles sobre os quais recaiam as determinações sobre a desocupação”.

Já nos autos do Referendo da Medida Cautelar de suspensão de reintegração de posse deferido no bojo da Rcl 59005 (SP), houve uma decisão importante do STF, no sentido de garantir, de fato, condicionantes mínimas de moradia e proteção social frente a um despejo. No caso em tela, a ordem de remoção foi determinada, (i) sem que houvesse participação de autoridade pública nos autos que tivesse poder de dar algum encaminhamento às famílias (cadastro social, abrigos ou alternativas); (ii) não houve prazo razoável de notificação das famílias afetadas, porque só foi dado o prazo de 5 (dias) e esse transcorreu quase integralmente em dias não úteis, nos feriados de Sexta-Feira da Paixão e o final de semana de Páscoa.

De fato, a decisão oriunda do Tribunal de São Paulo demonstra uma grave violação dos direitos fundamentais da população envolvida, de maneira injustificável, e frontalmente violando as determinações mínimas do STF na ADPF nº 828. Veja-se que sequer havia sido devidamente envolvida a autoridade do Executivo Municipal responsável, de modo que não era nem possível cogitar que a determinação de garantia de que fosse dada alguma solução mínima de moradia às famílias seria cumprida. Mais ainda, o prazo dado para desocupação voluntária pelas famílias, além de exíguo de maneira irrazoável, dificultando ainda mais também o possível acionamento dos serviços socioassistenciais do Município ou outras formas de atendimento. Assim, sob relatoria do Ministro Dias Toffoli, em julgamento em 09/05/2023, a Primeira Turma assentou que:

Direito à moradia. Ocupação coletiva. ADPF nº 828 8 TPI-quarta-Ref. Diretrizes para concretização da ordem de desocupação. Presença da plausibilidade do direito e do periculum in mora. Medida cautelar referendada. 1. Plausibilidade da alegação de ausência de participação nos autos de autoridade pública com poder para proceder ao cadastramento de famílias em situação de vulnerabilidade e seu direcionamento para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia. 2. Presença do periculum in mora, ante a notícia de que a remoção da área em litígio somente foi comunicada à população envolvida em 6/4/23, com prazo para efetivação da remoção forçada em 11/4/23 ' de modo que o prazo de 5 (cinco) dias teve seu curso quase integralmente em dias não úteis, considerado o feriado de Sexta-Feira da Paixão e o final de semana de Páscoa. 3. Medida cautelar de suspensão dos efeitos da ordem de reintegração de posse nos autos do Processo nº 1011547-33.2022.8.26.0007 referendada.

A obrigatoriedade de realização do procedimento delineado na 4ª TPI foi reiterada pela Turma no Referendo da Medida Cautelar na Rcl 59399, de Relatoria do Min. Roberto Barroso, em julgamento de 22/05/2023:

Direito constitucional. Ocupação coletiva de área rural, anterior a 31.03.2021, cuja remoção foi suspensa com base na Lei nº 14.216/2021. Aplicabilidade do regime de transição. Liminar deferida. Proposta de referendo. 1. Reclamação, com pedido de liminar, ajuizada em face de mandado de reintegração de posse de área rural, com a remoção de ocupação coletiva. Alegação de afronta à decisão proferida na ADPF 828. (...) 4. No caso, alega-se afronta a essa última decisão, em que se fixou tal regime de transição. Consta do andamento do processo de origem, obtido no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça de Rondônia, despacho de 06.12.2021 suspendendo o feito até 31.12.2022, sob o fundamento de que a “LEI Nº 14.216, DE 7 DE OUTUBRO DE 2021 determina a suspensão do cumprimento de mandados dessa natureza”. Na sequência, após o vencimento do prazo, consta o desarquivamento do processo e a expedição de novo mandado em 1º.03.2023. Nesse contexto, parece-me, em cognição sumária, que a reintegração de posse não poderia ter sido retomada, sem a observância dos procedimentos preparatórios definidos no paradigma invocado. 5. O regime de transição estabelecido na ADPF 828 visa à retomada paulatina das desocupações que haviam sido suspensas durante a pandemia, como no presente caso. 6. Liminar referendada.

De maneira similar, no Agravo Regimental na Rcl 58376, o STF teve um papel importante em prevenir uma grave violação de direitos humanos e resguardar a autoridade da decisão da ADPF nº 828. Isso ocorreu em caso julgado em 22/05/2023, oriundo do Estado do Mato Grosso, sob Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, em que este manteve a liminar que cassou a decisão recorrida, a fim de suspender o despejo, diante da ausência de alternativa habitacional adequada. Vejamos:

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECLAMAÇÃO. ALEGADA AFRONTA AO DECIDIDO NA ADPF 828 MC. OCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE ATENDIMENTO DAS CONDICIONANTES ALI FIXADAS. RECURSO DE AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. As condicionantes definidas na ADPF 828 MC, atinentes ao acolhimento das famílias em condições dignas e sanitariamente adequadas, não foram devidamente atendidas. 2. Nesse contexto, diante da inexistência de informações de local hábil a assentar as famílias eventualmente desalojadas, nos termos do que preconizado na ADPF 828 MC, evidencia-se ser o caso de cassar a ordem de desocupação. 3. Agravo Interno a que se nega provimento.

Portanto, consoante esse julgando, em caso de inexistência de informações de local hábil a assentar as famílias eventualmente desalojadas, cabe a suspensão da ordem, por violação à ADPF. De mesma forma, outro julgamento liderado pelo Min. Alexandre de Moraes, em Agravo Regimental na Rcl 59486, do Estado do Amazonas, julgada em 19/06/2023:

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA RECLAMAÇÃO. EMBARGOS RECEBIDOS COMO AGRAVO INTERNO. ALEGADA AFRONTA AO DECIDIDO NA ADPF 828 MC. OCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE ATENDIMENTO DAS CONDICIONANTES ALI FIXADAS. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. As condicionantes definidas na ADPF 828 MC, atinentes ao acolhimento das famílias em condições dignas e sanitariamente adequadas, não foram devidamente atendidas.
2. Nesse contexto, diante da inexistência de informações de local hábil a assentar as famílias eventualmente desalojadas, nos termos do que preconizado na ADPF 828 MC, evidencia-se ser o caso de cassar a ordem de desocupação.
3. Após a comunicação da procedência desta reclamação, esta CORTE não foi informada sobre modificação das circunstâncias que se apresentavam no momento da apreciação do pedido, as quais, portanto, permanecem imutáveis, a sugerir, consequentemente, a confirmação do entendimento manifestado.
4. Embargos de Declaração recebidos como Agravo Interno, ao qual se nega provimento.

A ocupação, localizada no Município de Manaus, envolvia 158 adultos e 106 crianças, segundo inspeção judicial realizada. Vale mencionar que, no caso, o recurso foi manejado pela parte interessada no despejo, a qual informou que o TJ-AM sequer havia criado, ainda, Comissão de Conflitos Fundiários. Além disso, houve controvérsia por parte do juízo local, que chegou a afirmar que a área não seria consolidada, nem anterior à pandemia, em que pese alegações de existência de prova diversa nos autos. Todavia, o Min. Alexandre de Moraes afastou as alegações e manteve a liminar, para observância do regime de transição previsto na ADPF, aduzindo que:

(...) a decisão reclamada, que reafirmou a ordem de reintegração de posse, sem observar os critérios adotados na medida cautelar deferida na ADPF 828 (Rel. Min. ROBERTO BARROSO) corroborado pelo regime de transição decidido na 4ª Tutela Provisória Incidental, incorreu em clara ofensa à *ratio decidendi* da referida ação paradigmática, qual seja: resguardar os direitos à moradia e à saúde de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Portanto, diante da inexistência de informações de local hábil a assentar as famílias eventualmente desalojadas, nos termos do que preconizado na ADPF 828 MC, evidencia-se ser o caso de cassar a ordem de desocupação.

Em similar sentido, decisão em referendo de medida liminar, orientada pelo Relator Min. Luiz Fux na Rcl 60612 (J. 22/08/2023), sobre a necessidade de suspensão da reintegração de posse expedida sem qualquer respeito às condicionantes, com ausência de audiência de conciliação e de alternativa habitacional às famílias afetadas. Assim ficou ementada a decisão:

REINTEGRAÇÃO DE POSSE. ALEGAÇÃO DE OFENSA ÀS MEDIDAS CAUTELARES NA ADPF 828. FUMUS BONI IURIS. OCUPANTES HIPOSSUFICIENTES QUE UTILIZAM A ÁREA PARA FINS DE MORADIA.

NÃO REALIZAÇÃO DE PRÉVIA AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO. PERICULUM IN MORA. NÃO OFERECIMENTO DE ALTERNATIVA HABITACIONAL. TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA DEFERIDA. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA, AD REFERENDUM DA TURMA, COM FUNDAMENTO NO ARTIGO 989, INCISO II, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, PARA SUSPENDER OS EFEITOS DA DECISÃO PROFERIDA NOS AUTOS DO PROCESSO Nº 0006799-57.2013.8.14.0028, EM TRÂMITE PERANTE A VARA CÍVEL E EMPRESARIAL DA COMARCA DE MARABÁ/PA, DETERMINANDO QUE O JUÍZO DE ORIGEM OBSERVE O REGIME DE TRANSIÇÃO PREVISTO NA ADPF 828 ATÉ ULTERIOR DECISÃO NESTES AUTOS.

O Ministro Fux destacou, em seus fundamentos, ainda, o tempo de existência da ocupação (mais de 10 anos) e a existência de dúvida acerca da propriedade da área ocupada. Afirmou não ser:

razoável, proporcional e nem legítimo determinar a retirada abrupta de 15 (quinze) famílias que moram no imóvel há mais de uma década para atender interesse exclusivamente privado em área de propriedade pública, ainda mais sem a realização de estudo social, observadas as situações de vulnerabilidade.

Contudo, é forçoso notar, também, que essa decisão foi revertida posteriormente, após contestação da parte contrária e manifestação da Procuradoria Geral da República pela improcedência da Reclamação. Uma das nossas decisões para análise é precisamente o acórdão da Turma que referenda a decisão em sede de agravo regimental da mesma reclamação (J. 27/11/2023). A reversão do entendimento se deu, na esteira da ponderação do Ministério Público Federal, porque a reclamação constitucional é medida adequada somente para cassar decisões “teratológicas” e não aquelas que demandem revolvimento fático-probatório. Assim, em que pese os moradores tenham alegadamente juntado inscrição no cadastro único do Governo Federal (CadÚnico) e arguido que estariam desempregados e, por isso, teriam utilizado os valores recebidos, o Ministro rejeitou as alegações afirmando que:

(...) a decisão reclamada assentou (doc. 40), baseada nas provas dos autos, que a ocupação objurgada decorreu de vínculo de trabalho, em razão da existência de dívida trabalhista já quitada com a empresa empregadora, não se tratando, pois, de pessoas em situação de vulnerabilidade. Neste contexto, não há como se sustentar, no caso concreto, a existência de descumprimento da decisão proferida no processo paradigma.

Desse modo, a decisão colegiada ficou assim ementada:

REINTEGRAÇÃO DE POSSE. ALEGAÇÃO DE OFENSA ÀS MEDIDAS CAUTELARES NA ADPF 828. INOCORRÊNCIA. OCUPAÇÃO QUE DECORRE

DE RELAÇÃO TRABALHISTA PRÉVIA. VERBAS RESCISÓRIAS QUITADAS. OCUPANTES AUTORES QUE NÃO OSTENTAM CONDIÇÃO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

Em outro caso, de Relatoria do Min. Flávio Dino, houve também uma decisão inicial positiva, que foi posteriormente revertida. Analisamos a decisão colegiada de 22/04/2024, de situação envolvendo famílias de comunidade de Fundo e Fecho de Pasto na Bahia (Referendo de Medida Cautelar na Rcl 66779), na qual o Ministro entendeu que a decisão reclamada desrespeitara as condicionantes do STF.

No caso, houve ordem de reintegração de posse contra as 52 famílias da Comunidade Tradicional de Fundo de Pasto Entre Morros (representadas nos autos pela “Associação Comunitária de Defesa do Meio Ambiente dos Criadores do Fecho de Morrinhos, Entre Morros e Gado Bravo”, com assessoria jurídica da Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais – AATR), que, segundo relata a Reclamante, desenvolve seu modo de vida tradicional no local há dois séculos e que, por ter esse modo de vida reconhecido pela Constituição da Bahia e pela Lei Estadual nº 12.910/2013, caberia ao Estado promover a regularização de seu território.

Aponta que a decisão do Juízo *a quo* determinou a reintegração de posse sem qualquer previsão de alternativa adequada de moradia, dentre outros. Assim, foi referendada a medida cautelar que suspendeu a reintegração de posse, por violação à ADPF nº 828:

REINTEGRAÇÃO DE POSSE DETERMINADA SEM OBSERVÂNCIA DA ADPF 828/DF. IMÓVEL UTILIZADO PARA MORADIA COLETIVA DE 52 FAMÍLIAS HIPOSSUFICIENTES. LIMINAR DEFERIDA PARA SUSPENDER A ORDEM DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. DETERMINAÇÃO DE QUE SEJA PROFERIDA NOVA DECISÃO PELO JUÍZO DE ORIGEM À LUZ DO REGIME DE TRANSIÇÃO PREVISTO NA ADPF Nº 828/DF. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. 1. As medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis devem (i) ser realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) ser antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família. Jurisprudência do STF. 2. No caso, o juízo reclamado determinou a reintegração de posse de imóvel no qual moram 52 famílias, sem observar o regime de transição previsto na ADPF nº 828/DF. 3. Medida cautelar referendada.

Analisando os autos completos da referida Reclamação, contudo, observamos que posteriormente houve desfecho diferente, pois o juízo *a quo* informou que, segundo as provas dos autos, não haveria posse pelos Reclamantes, nem uso para moradia, inclusive afirmando

que o Oficial de Justiça não encontrara comprovação de moradia efetiva na área em litígio e que por isso não aplicara o regime de transição da ADPF.

Assim, o Min. Relator alterou seu convencimento, ressaltando que “Para divergir das informações de fato prestadas pelo Juízo reclamado, seria necessário o revolvimento fático e probatório dos autos de origem, finalidade a que não se destina a estreita via da reclamação constitucional”, citando para isso jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RCL 47699 AgR e RCL 56098 AgR).

Vale ressaltar que as tutelas provisórias incidentais de caráter suspensivo do STF na ADPF nº 828 envolveram também a proteção às áreas produtivas necessárias para o sustento das famílias; contudo, esse aspecto foi desconsiderado na análise. Ausente o acesso às peças dos Reclamantes, não é possível saber sua resposta a essas alegações. Porém, é usual que haja áreas de pastoreio comunitário dos animais em fundos e fechos de pasto e pode-se imaginar que nem todas as áreas sejam utilizadas todo o tempo. Nas informações prestadas pelo Juízo *a quo*, quando referencia escritos dos Reclamantes, resgata que estes trouxeram diversos elementos da sua posse ancestral para criação de animais no local. Inobstante, o Min. Flavio Dino revogou a própria liminar, do STF, e negou seguimento à Reclamação.

Realizado pedido de reconsideração pelos Reclamantes, houve a informação de que teria havido, ainda em 26/08/2024, a anulação de diversos atos dos processos judiciais, por ausência de participação do Ministério Público no feito, portanto anteriormente à última decisão do Ministro, que revogada a liminar suspensiva outrora proferida. Por sua vez, a empresa agropecuária aduziu que a liminar de reintegração de posse já teria sido integralmente cumprida em 26 de fevereiro de 2025. Após, a reclamante interpôs agravo regimental, sustentando a revogação da decisão atacada frente à perda de objeto. Frente às informações, o Ministro pontuou que restava configurada a perda de objeto da reclamação, porém seria necessário garantir segurança jurídica e evitar novos conflitos, de modo que considerou que:

a manutenção da área na posse da Guiraponga Agropecuária LTDA apresenta-se como medida necessária para evitar maior insegurança jurídica, uma vez que essa posse é um efeito consolidado da decisão do STF, devidamente materializado com o cumprimento do mandado de reintegração.

Ao mesmo tempo, contudo, frisou que ficariam vedadas quaisquer novas providências de reintegração de posse baseadas na decisão anterior do STF, diante da declaração de nulidade do processo originário pelo TJ-BA, salvo, contudo, nova decisão do Juízo *a quo* “diante das

provas e circunstâncias do caso concreto”. Assim, julgou extinta a reclamação, por perda superveniente de objeto, bem como prejudicado o agravo regimental.

Esse caso integra um panorama de graves conflitos no oeste da Bahia⁷, de tentativas de apropriação dos territórios de comunidades tradicionais por empresas do agronegócio e de muita violência no campo, com inclusive Missão do CNDH em diversos territórios, para apuração das violações de direitos humanos⁸. Denota, assim, tanto a potencialidade da reclamação constitucional – vide a primeira liminar – para suspensão de despejos que não cumprem com a determinação da ADPF nº 828, quanto, de outro, os limites dessa via, diante da impossibilidade de maior revolvimento fático-probatório e o peso que foi dado às informações prestadas pelo Juízo *a quo*.

Avançando para as decisões colegiadas da Segunda Turma, temos um panorama similar. Do ponto de vista formal, há coesão quanto às teses e preceitos sobre os requisitos formais de admissibilidade das reclamações constitucionais.

Nesse sentido, por exemplo, foi rejeitada reclamação constitucional em voto guiado pelo Min. André Mendonça, no agravo regimental na Rcl 51223/PE (j. 22/08/2023), em razão da superação da decisão suspensiva do STF em 3ª TPI:

REINTEGRAÇÃO DE POSSE. ADPF Nº 828/DF. SUBSTITUIÇÃO DO PARADIGMA. 1. O Pleno do Supremo Tribunal Federal referendou nova tutela provisória incidental (ADPF nº 828-TPI-quarta-Ref/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 02/11/2022, p. 1º/12/2022), deferida pelo Ministro Relator, no âmbito da arguição, instituindo medidas diametralmente diversas daquelas antes apontadas. 2. Revela-se superada a anterior ordem de suspensão temporária de desocupações coletivas, despejos ou remoções forçadas de populações vulneráveis, porquanto sobrepujada a crise sanitária decorrente da Covid-19. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

Uma questão interessante surgiu em outro julgado (Agravo Regimental em Rcl 61857/MT, j. 19/12/2023), de Relatoria do Min. Fachin, em que foi afastada a reclamação por ausência de legitimidade ativa da parte, eis que a “Associação Renascer São Aladim” não integrava os autos originários e já tivera sua legitimidade recursal afastada pelas instâncias inferiores:

⁷ ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS DE TRABALHADORES RURAIS. Fecho de Pasto do Oeste da Bahia derruba processo judicial de quase 20 anos e mantém a posse do território tradicional, 23 out. 2024. Disponível em: <https://www.aatr.org.br/post/comunidades-tradicionais-de-fundo-e-fecho-de-pasto-do-oeste-da-bahia-denunciam-novos-ataques-em-seus>. Acesso em: 01 jun. 2025.

⁸ ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS DE TRABALHADORES RURAIS. Comunidades Tradicionais de Fundo e Fecho de Pasto do Oeste da Bahia denunciam novos ataques em seus territórios, 10 abr. 2024. Disponível em: <https://www.aatr.org.br/post/comunidades-tradicionais-de-fundo-e-fecho-de-pasto-do-oeste-da-bahia-denunciam-novos-ataques-em-seus>. Acesso em: 01 jun. 2025.

ILEGITIMIDADE ATIVA. NÃO CONHECIMENTO. ALEGADA AFRONTA À DECISÃO PROFERIDA NA ADPF 828. INSTITUIÇÃO QUE NÃO FAZ PARTE DA RELAÇÃO JURÍDICA ORIGINAL. AÇÃO DE INTERDITO PROIBITÓRIO. DESPROVIMENTO DO AGRAVO. 1. A instituição reclamante não possui legitimidade ativa para ajuizar a reclamação, nos termos do artigo 988, caput, do CPC, pois não é parte na relação jurídica da lide originária (ação de interdito proibitório) nem demonstrou interesse jurídico suficiente a albergar a pretensão ora esposada, devendo valer-se dos meios e recursos próprios para o alcance de seu intento. 2. Agravo Regimental a que se nega provimento, com fixação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC.

O Ministro afirmou que a reclamante, além de não ser parte na ação judicial originária, não lograra demonstrar interesse jurídico suficiente a justificar sua pretensão, não lhe sendo cabível o ajuizamento da reclamação constitucional.

Em outro julgado (Agravo Regimental em Rcl 63419/SP, j. 19/08/2024), o Min. Fachin afastou o cabimento de reclamação constitucional quando a discussão central da ação dizia respeito à competência ou não do Juízo originário, vez que, como já exposto, a reclamação não deve funcionar como sucedâneo recursal:

RECLAMAÇÃO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE NÃO FAZER. COMPETÊNCIA. PREVENÇÃO. ADPF 828. AUSÊNCIA DE ADERÊNCIA. RECLAMAÇÃO COMO SUCEDÂNEO DE RECURSO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL, A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I – CASO EM EXAME. 1. Acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que reconheceu a prevenção de Juízo diverso para a apreciação da ação de origem, declarando a nulidade dos atos praticados no Juízo a quo.

II – QUESTÃO EM DISCUSSÃO. 2. Apreciar suposta ofensa à decisão da ADPF 828.

III – RAZÕES DE DECIDIR. 3. A discussão acerca da (in)competência do Juízo a quo para apreciar a questão objeto do processo de origem não está contida nas hipóteses previstas no referendo liminar da ADPF 828. 4. Constitui-se pressuposto necessário ao processamento da reclamação a existência de identidade entre a matéria nela versada e aquela discutida no paradigma invocado. Não sendo essa hipótese dos autos, a reclamação deve ser inadmitida. 5. A ação reclamationária somente se revela cabível nas hipóteses previstas na norma de regência, não sendo admitida a sua utilização como sucedâneo de recurso ou de ação outra disponível à parte interessada, nos termos do Código de Processo Civil, à impugnação do ato cuja reforma se pretende.

IV – DISPOSITIVO. 6. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental, a que se nega provimento.

O cabimento da reclamação também foi afastado no julgamento do Agravo Regimental na Rcl 62665/SC (j. 11/03/2024), de Relatoria do Min. Gilmar Mendes, manejado pelo Município de Florianópolis para proteção de comunidades tradicionais da região de Naufragados, localizada no Município, vez que teriam sido prolatadas ordens que ignoraram as

determinações da 4ª TPI, tais como a obrigatoriedade de encaminhamento do feito à Comissão de Conflitos Fundiários.

Contudo, observa-se que, posteriormente, o Município lograra êxito em seu pedido de suspensão de liminar formulado na instância inferior. Embora alegasse ainda haver risco, já que pendiam ainda de análise agravo interno e mandado de segurança manejados pelo Ministério Público, é certo que, de fato, não subsistia mais o ato reclamado que potencialmente violara a ADPF nº 828. O principal litigante do caso era o Ministério Público, que, alegando violação ao meio ambiente, pugnava pela demolição das casas dos pescadores tradicionais da praia de naufragados, ao qual se insurgiu a Prefeitura, apontando que seria possível encontrar o equilíbrio entre a proteção ambiental e o respeito às populações tradicionais.

Assim, o Ministro reconheceu que, devido à suspensão do ato que ordenara a remoção, "não há falar-se, nem mesmo em tese, em qualquer desrespeito ao que decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 828". Ressaltou, ainda que, "o instrumento processual da reclamação não pode ser empregado como sucedâneo recursal ou atalho processual para fazer chegar a causa diretamente ao Supremo Tribunal Federal, conforme ocorre nestes autos". O acórdão restou assim ementado:

Agravo Regimental 2. Direito Constitucional. Direito Ambiental 3. Populações tradicionais. "Naufragados". Desocupação. 4. Alegada ofensa à autoridade de decisão proferida por esta Suprema Corte no julgamento da ADPF 828-MC. 5. Ato público que teria descumprido a orientação firmada por este Tribunal não indicado. Precedentes. 6. Reclamação de natureza preventiva. 7. Falta de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 8. Agravo regimental não provido.

Quanto aos requisitos necessários para aderência à decisão paradigma, novamente vemos que tem sido requerida a comprovação, ainda que mínima, da natureza coletiva do conflito possessório, não bastando a mera alegação.

Nesse sentido, o julgado da Segunda Turma no Agravo Regimental na Rcl 61270/BA (j. 09/10/2023), de Relatoria do Min. Dias Toffoli:

Ausência de identidade entre o objeto da presente ação com o conteúdo da decisão proferida na ADPF nº 828-TPI-quarta-Ref. Agravo regimental não provido. 1. Ausência de elementos que demonstrem que o objeto da reclamação se relaciona com a ação possessória de natureza coletiva ou que a atuação do reclamante com parâmetro na ADPF nº 828 se funda em pretensão de resguardar bem jurídico de população vulnerável que tenha justificado os provimentos cautelares na ação paradigma pelo STF. 2. Agravo regimental não provido.

Igualmente, em decisão de Relatoria do Min. André Mendonça, na análise do Agravo Regimental na Rcl 54381/DF (j. 03/11/2022):

ALEGAÇÃO DE AFRONTA À AUTORIDADE DA DECISÃO PROFERIDA NA ADPF Nº 828/DF. AUSÊNCIA DE ESTRITA ADERÊNCIA ENTRE A DECISÃO RECLAMADA E O PARADIGMA INVOCADO. 1. No caso, é evidente a falta de aderência estrita entre o ato reclamado e o objeto da medida cautelar concedida na ADPF nº 828/DF, haja vista que o presente caso diz respeito a interesse individual, situação não abrigada pelas hipóteses previstas no paradigma suscitado. 2. Não havendo estrita aderência entre o conteúdo do ato reclamado e o objeto do paradigma, é incabível o manejo da ação reclusória. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

Interessante observar, contudo, que a necessidade de comprovação pode ser mitigada quando há fundada incerteza sobre o número de famílias, com base no princípio de precaução, em sede de cognição sumária. Assim foi o julgamento no Referendo de medida cautelar na Rcl 60860/GO (j. 22/08/2023), de Relatoria do Min. André Mendonça:

ADPF Nº 828/DF. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO SOBRE EXISTÊNCIA DE SITUAÇÃO DE CONFLITO FUNDIÁRIO COLETIVO. COGNIÇÃO SUMÁRIA: POSSIBILIDADE DE INOBSERVÂNCIA DO PARADIGMA NA ORIGEM. LIMINAR DEFERIDA, EM PARTE. 1. Diante do cenário formado em decorrência das decisões proferidas nas instâncias ordinárias, que remetem, ambas, à necessidade de uma apreciação, a posteriori, sobre o ponto fático-jurídico referido (existência, ou não, de conflito fundiário coletivo), não se deve prosseguir, neste momento, com a reintegração de posse. 2. A análise neste momento empreendida circunscreve-se estritamente à aferição da presença, ou não, dos requisitos autorizadores da medida liminar atinentes à configuração da plausibilidade jurídica do pedido e à ocorrência de perigo na demora. 3. Medida liminar referendada.

Seguindo nos temas que abordam o cumprimento ou não dos requisitos da decisão paradigma, temos um caso curioso, de Relatoria do Min. Gilmar Mendes, em que a decisão do STF que ainda se buscava preservar era a 3ª TPI, que previa a suspensão das remoções coletivas. O julgado analisado é a decisão colegiada em Agravo Regimental manejado pela Defensoria Pública da União (Rcl 54172/AP, j. 09/05/2023), por meio da qual os Reclamantes aduziram haver violação à ADPF nº 828 devido à decisão judicial que determinou a desocupação coletiva de diversas famílias em localidade urbana no Município de Macapá-AP.

Instado a manifestar-se, o Juízo *a quo* informou que, em síntese: (a) tratava-se de área de preservação ambiental permanente não destinada à ocupação humana (área de ressaca); (b) determinou o remanejamento das famílias ocupantes “para o conjunto habitacional Miracema e/ou para qualquer outro conjunto habitacional que o Estado-membro do Amapá ou Município de Macapá venha a construir”; (c) e que foram expedidas medidas preparatórias, mas que

somente dará continuidade a cumprimento de mandado de reintegração de posse em observância aos prazos previstos pelo STF.

O Min. Gilmar Mendes, Relator, considerou essas razões acima para entender que, portanto, não houve violação à 3ª TPI da ADPF nº 828, no que foi seguido unanimemente pela Turma:

Agravo regimental na reclamação. 2. Alegação de violação ao entendimento firmado no julgamento da ADPF 828/DF-MC. 3. Não ocorrência. 4. Hipótese em que a decisão reclamada ainda não foi cumprida em observância aos prazos estabelecidos pelo processo indicado como paradigma. 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 6. Agravo regimental a que se nega provimento.

A Turma aplicou o mesmo entendimento em decisão também de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, no Agravo Regimental na Rcl 60303/MT (j. 22/08/2023), em que já se alegava violação à 4ª TPI, porque o juízo de origem, ao revigorar ordem de reintegração de posse, somente suspendeu seus efeitos e determinou prazo de 30 dias – não previsto na ADPF – para deliberação da Comissão de Conflitos Fundiários sobre o cumprimento da decisão, nos seguintes termos:

OFICIE-SE a referida Comissão dando conta que a SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA – SESP/MT aguarda instruções relativas ao procedimento a ser adotado na efetivação da medida concedida por este Juízo, ultrapassado o prazo de 30 (trinta) dias, sem que haja manifestação da Comissão, deve a SESP/MT implementar as medidas necessárias para o cumprimento da presente decisão.

A nosso ver, há flagrante violação das medidas previstas pelo STF na 4ª TPI, sobretudo porque a atuação das comissões deve poder viabilizar uma ampla gama de soluções fundiárias e alternativas possíveis, o que parece já negado de pronto pela decisão questionada. De toda sorte, é de se notar que, à época, o Conselho Nacional de Justiça ainda não havia expedido a Resolução nº 510, que melhor definiu o escopo de atuação das comissões de soluções fundiárias e seu fluxo de trabalho.

O Ministro Relator justifica também a ponderação no caso concreto dos autos, porque a ordem de remoção derivaria de sentença de procedência de ação de manutenção de posse já transitada em julgado desde o ano de 2010 e que “a primeira ordem de retomada da posse foi determinada em 18.9.2006, estando a desavença em curso há mais de 17 (dezesete) anos, em razão da promoção de novas invasões à área litigiosa que se seguiram”. Assim ficou ementado o acórdão:

Agravo regimental na reclamação 2. Direito Constitucional. 3. Alegação de violação ao entendimento firmado no julgamento da ADPF 828/DF-MC. Não ocorrência. 4. Hipótese em que não se mostra configurada a inobservância ao regime de transição fixada pelo Supremo Tribunal Federal no precedente indicado. 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 6. Negado provimento ao agravo regimental.

Já no Referendo de Medida Cautelar da Rcl 63239/SP (j. 27/11/2023), de Relatoria do Min. Dias Toffoli, a Segunda Turma referendou liminar suspensiva da ordem de remoção por ausência de encaminhamento do feito à Comissão de Conflitos Fundiários respectiva – no caso do TJ-SP, fora designado pelo Tribunal para esta atuação o GAORP (Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse). O caso envolvia 40 famílias, sendo 50 crianças, ocupando imóvel há quase 4 anos no imóvel.

Considerando que: (a) os elementos da ação denotavam que a autoridade reclamada não teria enviado o feito ao GAORP; (b) não havia notícia acerca de realização de audiência de conciliação; (c) a não adoção de medida alternativa habitacional, o Ministro entendeu presentes os elementos para manutenção da liminar suspensiva da ordem de remoção, no que foi seguido pela turma, *verbis*:

ADPF nº 828-TPI-quarta-Ref. Ocupação coletiva. Reintegração de posse. Regime de transição. Comissão de conflito fundiário. Presença da plausibilidade do direito. Medida cautelar referendada. 1. Plausibilidade da alegação de subsunção do processo de reintegração de posse no parâmetro de controle invocado na reclamatória, no qual, ao se indicar um “regime de transição para a retomada da execução das decisões [em ação de reintegração de posse de natureza coletiva]”, se determinou a “criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários”, a qual detém atribuições referentes à “realiza[ção de] visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propo[sição de] estratégia de retomada da execução [] de maneira gradual e escalonada” (ADPF nº 828-TPI-quarta-Ref, Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe de 1º/12/22). 2. Referendada a medida cautelar de suspensão dos efeitos da decisão de reintegração de posse proferida no Processo nº 1032135-36.2019.8.26.0114 até o julgamento da presente reclamação, sem prejuízo de que, à luz dos elementos de urgência que a justificaram, sejam adotados pelo Juízo da 2ª Vara Cível da Comarca de Campinas procedimentos visando a sua expedita abordagem, no que couber, perante a comissão de conflito fundiário respectiva.

Contudo, vale notar que, após essa decisão, a Reclamante foi intimada a indicar qual seria a parte beneficiária – o que ainda não fizera – sob pena de cassação da liminar e extinção do feito, tendo em vista o direito da parte beneficiária de contestar a ação. Nisso, foi indicado que a área era da Casa de Saúde Campinas, a qual trouxe outros elementos sobre as medidas alegadamente garantidoras realizadas pelo juízo local, como o mapeamento socioassistencial das famílias e supostas negativas das famílias ocupantes. Frente a esses novos elementos de contexto, a liminar foi posteriormente cassada.

Outros julgados da Segunda Turma referendaram as liminares suspensivas de reintegrações de posse, com notório impacto social, ao evitar a efetivação de ordens de despejo coletivo e que violavam as determinações do STF. Um exemplo notável está presente na Rcl 70667/RS, que teve a medida cautelar dada pelo Min. Gilmar Mendes referendada em 09/09/2024:

DIREITO CONSTITUCIONAL. CAUTELARES NA ADPF 828. REGIME DE TRANSIÇÃO. PROTEÇÃO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE. CALAMIDADE PÚBLICA. DESABRIGADOS. ENCHENTES NO RIO GRANDE DO SUL. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. DESOCUPAÇÃO COLETIVA. PERICULUM IN MORA E FUMUS BONI IURIS CONFIGURADOS. LIMINAR REFERENDADA.

1. Cautelares deferidas na ADPF 828 tiveram a intenção de resguardar o direito à moradia de pessoas em situação de vulnerabilidade, decorrente de calamidade pública devidamente reconhecida. Regime de transição que busca amenizar os impactos decorrentes desse cenário de calamidade.

2. Caso concreto: **cerca de 40 famílias desabrigadas, em virtude das enchentes que ocorreram no Estado do Rio Grande do Sul, ocuparam o denominado Hotel Arvoredo, localizado em Porta Alegre, o qual se encontrava fechado havia aproximadamente uma década. Reintegração de posse deferida pelo juízo de origem para a desocupação coletiva das famílias.**

3. Situação de calamidade pública reconhecida pelas autoridades públicas decorrente das enchentes que devastaram o Estado do Rio Grande do Sul, deixando milhares de desabrigados em situação de extrema vulnerabilidade. Fato que, por si só, já é suficiente para justificar a aplicação das medidas protetivas previstas nas liminares deferidas no âmbito da ADPF 828.

4. Existência de tratativas entre o proprietário do imóvel e o Ministério de Apoio à Reconstrução do Rio Grande do Sul, que manifestou o interesse da União na aquisição do imóvel.

5. Periculum in mora configurado pela iminência do cumprimento da ordem de desocupação.

6. Liminar referendada para suspender a reintegração de posse determinada nos autos do Processo 5107938-67.2024.8.21.0001, mantendo os atuais ocupantes no Hotel Arvoredo, localizado na Av. Fernando Machado, n. 347, Bairro Centro Histórico, Porto Alegre/RS, até decisão final na presente reclamação. (grifos nossos)

O caso, como bem apontado pelo Ministro, de envolver famílias desabrigadas por episódio de desastre ambiental e calamidade pública (enchentes) já deveria conduzir à aplicação das medidas protetivas previstas na ADPF, que tem precisamente o condão de garantir que famílias não fiquem desabrigadas. Soma-se ainda que inclusive estava em tratativa a compra do imóvel pela União, de modo que resta evidente que haveria soluções pacíficas para o conflito, que não perpassam pela remoção. Vê-se, portanto, a dificuldade de muitos julgadores de incorporar um *mínimo* de repertório de proteção de direitos fundamentais a populações vulneráveis, tendo sido em muitos casos determinante a atuação do STF para preservação desses direitos.

Arrolando demais casos que encontraram violação à ADPF, temos o referendo à medida cautelar deferida na Rcl 63444/AL (j. 27/11/2023), de Relatoria do Min. Dias Toffoli. O conflito de fundo envolve ocupação coletiva antiga de imóvel rural – Fazenda Santa Tereza – pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, que já contava com mais de 10 (dez) anos, no qual se consolidou “uma verdadeira comunidade, com casas, plantações e áreas comunitárias”. Narram ainda os reclamantes que: (a) somente após 08 anos foi questionada a ocupação; (b) a despeito de se amoldar à 4ª TPI, o caso não foi enviado para a Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça de Alagoas; (c) embora a Diretoria da Câmara de Conciliação Agrária do INCRA tenha oficiado o Juízo, suscitando a necessidade de suspensão do mandado de reintegração em razão da ADPF 828, para atuação da CCF do TJ-AL, até então não houve resposta. Relatam perigo devido à proximidade da data de cumprimento do mandado de reintegração de posse.

Identificada a não observância do regime de transição da ADPF 828, foi referendada a medida cautelar nos seguintes termos:

Direito à moradia. Ocupação coletiva. ADPF nº 828/TPI-quarta-Ref. Diretrizes para a concretização gradual da ordem de desocupação. Presença da plausibilidade do direito e do periculum in mora. Medida cautelar referendada. 1. Plausibilidade da alegação de retomada da reintegração de posse sem a observância da participação da comissão de conflitos fundiários ou outros procedimentos preparatórios definidos no regime de transição estabelecido pela ADPF nº 828/TPI-quarta-Ref a fim de se resguardar o direito à moradia. 2. Presença do **periculum in mora**, ante a notícia de cumprimento do mandato [sic] de reintegração de posse da área em litígio a efetivar-se em 31/10/23 às 9 (nove) horas. 3. **Medida cautelar** de suspensão dos efeitos da ordem de reintegração de posse nos autos do Processo nº 0703753-55.2021.8.02.000 referendada sem prejuízo de que sejam adotados pelo Juízo Reclamado procedimentos visando à expedita abordagem do litígio perante a comissão de conflito fundiário respectiva, para o exercício, no que couber, de suas atribuições. (grifos no original)

O caso seguinte também diz respeito à ocupação de imóvel rural – Fazenda Reunidas Boa Esperança, localizada no Município de Boa Vista do Tupim/BA – por integrantes do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, contendo 120 famílias, com casas e produção de alimentos. Na Rcl 63315/BA, narram os reclamantes que, além de violar a 4ª TPI da ADPF, a decisão reclamada contrariou até o Código de Processo Civil, pois, mesmo sendo conflito possessório coletivo envolvendo população vulnerável, não intimou nem o Ministério Público nem a Defensoria Pública.

Também, analisando a decisão questionada, observa-se que ela havia dado prazo exíguo de 24 horas para a desocupação voluntária, sob pena de desocupação mediante o uso da força policial. O Ministro Relator, André Mendonça, reconheceu que a decisão reclamada não

trazia qualquer menção às balizas fixadas pelo STF na 4ª TPI da ADPF nº 828, apontando especialmente a necessidade de atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do respectivo Tribunal e a “garantia de condução da população vulnerável a abrigos públicos ou a outros meios de moradia adequada”. Assim, foi referendada a medida cautelar suspensiva da ordem de remoção (j. 21/11/2023):

ADPF Nº 828/DF. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. COGNIÇÃO SUMÁRIA: PARADIGMAS NÃO OBSERVADOS. LIMINAR DEFERIDA. 1. No Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na ADPF nº 828/DF, esta Corte fixou várias regras de transição quanto à questão das desocupações e despejos em ocupações coletivas em área rural. 2. Restou determinada a criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários, que terá a atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada. As comissões poderão se valer da consultoria e capacitação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e funcionarão, nos casos judicializados, como órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece com a competência decisória. 3. Em âmbito de cognição sumária, com apreciação precária e preliminar, presente o caráter coletivo da remoção forçada, conforme narra a própria decisão reclamada (e-doc. 6), e não havendo informações, ao menos por ora, de que as balizas fixadas na Quarta Tutela Provisória Incidental na ADPF nº 828/DF estejam sendo observadas, cabível a concessão de provimento liminar no sentido da suspensão da decisão que determinou a reintegração de posse, até o julgamento final desta reclamação. 4. Medida liminar referendada.

Também a Segunda Turma, em análise de referendo de medida cautelar na Rcl 59100/SP (j. 09/05/2023), guiada pelo voto relator do Min. André Mendonça, determinou a suspensão de reintegração de posse por ausência de cumprimento das determinações do STF na 4ª TPI.

No caso, o juízo *a quo* havia determinado imediata reintegração de posse, na data de 04/04/2023, de área pertencente ao Instituto de Terras do Estado de São Paulo – ITESP, em prejuízo às 50 (cinquenta) famílias ocupantes. Não havia nos autos informação de que as balizas do STF tivessem sido cumpridas, de modo que a decisão referendou a cautelar nos seguintes termos:

ADPF Nº 828/DF. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. COGNIÇÃO SUMÁRIA: PARADIGMA INOBSERVADO NA ORIGEM. LIMINAR DEFERIDA. 1. Não obstante a permissão de retomada do cumprimento das desocupações, tal procedimento deve ser acompanhado da devida observação, pelo Poder Judiciário, dos requisitos estabelecidos na Quarta Tutela Provisória Incidental na ADPF nº 828/DF. 2. O caso versado na origem revela hipótese de ocupação anterior à pandemia, como depreende-se da leitura dos autos. 3. Nota-se, na decisão reclamada, a ausência de qualquer menção às balizas fixadas na Quarta Tutela Provisória Incidental na ADPF nº 828/DF, a revelar, assim, a desconsideração dos requisitos necessários à efetivação da reintegração. 3. Em âmbito de cognição sumária, com apreciação precária e preliminar, vislumbra-se a cenário a configurar o requisito do perigo na demora, uma

vez já determinado, pelo Juízo reclamado, na data de 04/04/2023, o cumprimento da ordem de reintegração de posse, inclusive constando requisição de força policial para o cumprimento da medida de reintegração. 4. Medida cautelar referendada.

Registramos, contudo, que no curso da referida reclamação, a liminar foi posteriormente cassada e a reclamação julgada improcedente. Foi o Juízo local quem forneceu informações, comprovando a realização de audiências de conciliação e atuação dos órgãos socioassistenciais no local, remetendo alguns idosos, por exemplo para cadastro social e locação social. Ainda assim, o caso não foi remetido ao GAORP do TJ-SP, nem há registro de realização de inspeção judicial. Todavia, o Ministro aduziu haver grave discrepância entre as informações fornecidas pelos reclamantes e o conteúdo das informações judiciais prestadas, que demonstravam medidas suficientes para garantia da proteção da população vulnerável, no seu entendimento.

O caso a seguir envolve distintas Reclamações, apreciadas pelas diferentes Turmas. Trata-se de reclamação Rcl 64643/MT (j. 17/06/2024), tendo como Relatora a Min. Cármen Lúcia e interposta por “Associação de Trabalhadores Rurais da Gleba Santo Expedito” contra decisão do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, que havia deferido reintegração de posse que descumprira a Quarta Tutela Provisória Incidental estabelecida pelo STF na ADPF nº 828.

Das informações dos autos, trata-se de ocupação de mais de 17 anos, de população vulnerável, envolvendo área da Fazenda Imasa (também conhecida como Alvorada), que estaria improdutiva sem cumprimento da função social à época da ocupação, e localizada no Município de Cláudia-MT. A Reclamante alega que as terras são públicas e que as famílias estariam no local desde 2001, com autorização do Estado do Mato Grosso, inclusive com termo de cooperação registrado em ata e publicado no Diário Oficial.

A medida cautelar foi deferida, tendo a parte beneficiária da decisão reclamada, a empresa Industrial Madeireira S. A., interposto agravo regimental. Alegou, dentre suas razões, que as famílias não seriam vulneráveis e que a Reclamante não teria esgotado os recursos ordinários. A Ministra Relatora afastou esses argumentos, ressaltando que, a partir dos elementos de prova dos autos, em cognição sumária, a decisão reclamada “atingiria numerosa população composta por vários idosos e crianças, que estariam há quase duas décadas no imóvel em litígio”. Esclareceu também a distinção dos requisitos cabíveis a esse tipo de reclamação:

(...) não há falar em necessidade de esgotamento das instâncias ordinárias na espécie em exame, pois esse requisito de procedibilidade dirige-se às reclamações por alegado descumprimento de tese fixada pela sistemática da repercussão geral, enquanto o paradigma de descumprimento invocado na presente reclamação é a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828.

Assim, ausente o cumprimento das medidas previstas na Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828, a Turma referendou a medida cautelar, conforme ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL A MORADIA. DESPEJO COLETIVO DE COMUNIDADE EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL. ALEGADA INOBSERVÂNCIA DO REGIME DE TRANSIÇÃO ESTABELECIDO NA QUARTA TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N. 828. MEDIDA LIMINAR REFERENDADA.

Desse mesmo caso, surgiu em nossa pesquisa também a segunda decisão colegiada proferida nessa Reclamação, que analisou, em julgamento de 07/10/2024, embargos de declaração – recebidos como agravo regimental – da Industrial Madeireira contra a decisão monocrática da Min. Relatora Cármen Lúcia, que julgou procedente a reclamação.

Além de reafirmar os elementos autorizadores já presentes na decisão liminar, a decisão que julgou procedente a demanda também ressaltou o parecer favorável da Procuradoria Geral da República, que destacou que o Estado do Mato Grosso, nos autos originários, requereu sua habilitação e informou que a área é de propriedade do Estado e que “o Estado de Mato Grosso não promoverá a regularização fundiária do autor desta possessória, que não terá o domínio da área’ mas ‘promoverá a regularização fundiária dos ocupantes que atualmente nela se encontram”.

Assim, o agravo regimental foi desprovido, nos seguintes termos:

CONSTITUCIONAL. DIREITO A MORADIA. REINTEGRAÇÃO NA POSSE JUDICIALMENTE DETERMINADA. INOBSERVÂNCIA DO REGIME DE TRANSIÇÃO ESTABELECIDO NA QUARTA TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N. 828. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO NA DECISÃO RECLAMADA. CONCESSÃO DE EFETO INFINGENTE AOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

É interessante notar que, nessa Reclamação (Rcl 64643/MT), a Associação Reclamante tentou estender os efeitos da decisão cautelar “para alcançar os imóveis registrados sob as matrículas ns. 647 e 2.437”, que integrariam a Associação Gleba Santo Expedito, requerendo a suspensão de liminar proferida em outro agravo de instrumento do TJ-MT, o que foi rejeitado pela Relatora, pela ausência de identidade, visto que “A decisão impugnada foi proferida em processo diverso, por autoridade judiciária distinta e envolvendo imóvel

registrado em outro Município de Mato Grosso, o qual teria sido invadido por outras pessoas e em data diferente”.

Ante o indeferimento, a Reclamante ajuíza então nova ação de Reclamação, com fulcro nessa outra decisão, que fica sob Relatoria do Min. Edson Fachin (Rcl 68861/MT), que obteve medida cautelar favorável, a qual foi referendada em julgamento colegiado de 01/07/2024.

Segundo relatório, os Reclamantes (Associação de Trabalhadores Rurais da Gleba Santo Expedito) apontam tratar-se de ocupação antiga de área rural, na qual vivem 62 famílias pobres, que realizam a função social da terra, além de haver no local crianças, gestantes e idosos. Afirmam que, no todo da Gleba Santo Expedito, são mais de 200 famílias e que seria uma área pública destinada à criação de um assentamento rural.

A ação judicial originária data de 2020 e o Juízo de 1º grau, em 2024, negara a liminar de reintegração de posse, por ser ação de força velha, “uma vez que o esbulho teria ocorrido 08 (oito) anos antes do ajuizamento da lide”. Todavia, a despeito disso, em sede de agravo de instrumento, em 16/05/2024, um Desembargador concedeu a liminar reintegratória. Inclusive, é estranho notar que o próprio Desembargador consignou expressamente, no ato reclamado, que a ocupação da área em litígio ocorreu em novembro de 2012, há mais de 11 anos, portanto deveria estar protegida pela ADPF.

Contudo, como bem aponta o Min. Relator, não há nos autos qualquer indicação de que as medidas acautelatórias determinadas pelo STF na ADPF nº 828 tenham sido cumpridas. Não parece ter havido audiências prévias de mediação, nem participação do Ministério Público ou da Defensoria Pública, nem a submissão do feito à Comissão de Conflitos Fundiários. Os reclamantes afirmam nitidamente que não teve visita da Comissão de Regularização Regional Fundiária no local, nem oitiva da comunidade, nem inspeção judicial. Assim, referendou a turma a medida cautelar:

RECLAMAÇÃO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. ADPF 828. REGIME DE TRANSIÇÃO. ‘PERICULUM IN MORA’ E ‘FUMUS BONI IURIS’. PRESENTES, EM COGNIÇÃO SUMÁRIA. LIMINAR DEFERIDA PARA DETERMINAR A OBSERVÂNCIA DO REGIME DE TRANSIÇÃO FIXADO NA QUARTA TUTELA INCIDENTAL NA ADPF 828.

Após a decisão do STF, o Desembargador que proferira a decisão reclamada revogou a própria liminar, de modo que a análise de mérito da Reclamação ficou prejudicada, pois cumprida a revogação da ordem que se buscava suspender. Busca sobre o caso em sítios eletrônicos de busca revelou ainda que o caso foi de fato remetido para atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TJMT, a qual deliberou, em 16 de abril de 2025, conforme Ata n.

2/2025-GAB-CGJ- CRSF-PJMT⁹, por recomendar, após visita técnica, (a) a realização de cadastramento social dos ocupantes, com apoio técnico da Defensoria Pública Estadual; (b) a intimação do Estado de Mato Grosso, diante dos indícios de arrecadação da área como bem público; e (c) o encaminhamento dos autos ao CEJUSC para abertura de canal de diálogo entre as partes e tentativa de autocomposição, dentre outras medidas.

Observa-se, portanto, o desafio observado no referido Tribunal, em que, em um mesmo caso – ainda que com processos diferentes – diversas liminares haviam determinado a ordem de remoção de muitas famílias que ocupavam uma área há décadas, a qual o próprio Estado teria interesse em regularizar, sem qualquer observância das condicionantes do STF na ADPF nº 828.

Em outro caso, oriundo do Estado de São Paulo, houve o referendo da medida cautelar na Rcl 62365 (j. 18/10/2023), Relatoria do Min. André Mendonça, por potencial descumprimento da ADPF:

COGNIÇÃO SUMÁRIA. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. ADPF Nº 828/DF: POSSIBILIDADE DE INOBSERVÂNCIA. AUSÊNCIA DE ESCLARECIMENTOS PELA AUTORIDADE RECLAMADA. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO PERICULUM IN MORA E DO FUMUS BONI IURIS. SUSPENSÃO DE ATOS DE CUMPRIMENTO DA ORDEM DE REINTEGRAÇÃO. 1. Na espécie, em sede de cognição sumária, verifica-se possibilidade de inobservância do paradigma estabelecido no Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na ADPF nº 828/DF. 2. Diante do cenário formado em decorrência das decisões proferidas nas instâncias ordinárias e à míngua de informações da autoridade reclamada, presentes os requisitos do periculum in mora e do fumus boni iuris, entendi ser cabível a concessão de provimento liminar, para suspender o acórdão proferido nos autos do Agravo de Instrumento nº 2130482-02.2023.8.26.0000, ficando suspensos atos de cumprimento de ordem de reintegração de posse, até o julgamento de mérito desta reclamação. 3. Compulsadas as informações posteriormente apresentadas pela autoridade reclamada, verifica-se não terem sido prestados os esclarecimentos necessários, haja vista que o quesito expressamente indicado no despacho do pedido de informações, “em especial, sobre se foram estritamente cumpridas as recomendações expressas no acórdão reclamado e, ainda, se a atuação policial, alegadamente planejada para ser executada em 25/09/2023, encontra-se em consonância às recomendações do acórdão reclamado”, permanece sem resposta. 4. Neste momento processual, portanto, fica mantida a mesma compreensão a respeito da presença, no caso dos autos, dos requisitos autorizadores da medida liminar. 5. Medida liminar referendada.

Sobre o caso, constaram poucas informações do conflito de fundo, mas restou certo que a ordem havia sido determinada pelo TJ-SP, em sede de agravo de instrumento, e que não

⁹ COMISSÃO DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO MATO GROSSO. **Ata n. 2/2025-GAB-CGJ** - CRSF-PJMT, 16 abr. 2025. Disponível em: https://corregedoria-mc.tjmt.jus.br/corregedoria-arquivos-prod/cms/Ata_n_2_2025_Gab_CGJ_106d11ec35.pdf. Acesso em 01 jun. 2025.

havia sido prestadas informações suficientes a esclarecer uma contradição evidente no ato reclamado, pois, como afirmado pelo Ministro:

Persiste nos autos o paradoxo entre a notícia de uma reintegração de posse então prontificada para ocorrer em 25/09/2023 e as recomendações constantes da decisão reclamada de que a ordem deveria ser cumprida de imediato e, por outro lado, de que a ordem só deveria ser cumprida após finalizados os trabalhos do “Gaorp”.

Assim, em cognição sumária, a Turma manteve a liminar acautelatória, que suspendeu o cumprimento da reintegração de posse. Posteriormente, o TJ-SP prestou informações ao STF, alegando cumprimento da ADPF, motivo pelo qual a reclamação foi posteriormente julgada improcedente.

Em outra Reclamação (Rcl 60972/TO, j. 22/08/2023), manejada pela Defensoria Pública do Estado do Tocantins, o Ministro André Mendonça, Relator, também guiou o voto pela suspensão da ordem de remoção ante a inobservância da decisão paradigma do STF:

ADPF Nº 828/DF. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. COGNIÇÃO SUMÁRIA: POSSIBILIDADE DE INOBSERVÂNCIA DO PARADIGMA NA ORIGEM. LIMINAR DEFERIDA, EM PARTE. 1. No Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na ADPF nº 828/DF, esta Corte fixou regras de transição no tocante às desocupações e despejos em ocupações coletivas em área rural. 2. Restou determinada a criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários, a qual terá a atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada. As comissões poderão se valer da consultoria e capacitação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e funcionarão, nos casos judicializados, como órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece com a competência decisória. 3. Em âmbito de cognição sumária, com apreciação precária e preliminar, vislumbro que os reclamantes detêm a posse da área há vários anos; que encontra-se presente o caráter coletivo da remoção forçada, conforme mandado de reintegração de posse (e-doc. 26); diante da ausência de informações, ao menos por ora, de que as balizas fixadas na Quarta Tutela Provisória Incidental na ADPF nº 828/DF estejam sendo observadas; e configurado o requisito do perigo da demora, afigura-se cabível a concessão de provimento liminar no sentido da suspensão da decisão que determinou a reintegração de posse, até o julgamento final desta reclamação. 4. Medida liminar referendada.

No caso em tela, o processo originário era reintegração de posse movida em 2016 por particulares contra os ocupantes, tendo sido a ordem de remoção conferida pelo Tribunal de Justiça em sede de agravo de instrumento. Contudo, há relevante questionamento sobre a natureza pública dos imóveis, inclusive tendo a União suscitado isso nos autos e tendo proposto ação sobre o assunto.

A Defensoria Pública do Estado, Reclamante, aduziu ainda o flagrante desrespeito da decisão reclamada com a ADPF nº 828:

O Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, por sua Comissão de Conflitos Fundiários, deveria ter realizado inspeções judiciais, audiências de mediação, à guisa de condicionantes asseguradoras de direitos fundamentais, o que não ocorreu. Como exposto acima, a única reunião ocorrida, após a lavratura da decisão de reintegração de posse pelo TJTO, fora presidida por um Comandante da Polícia Militar do Estado do Tocantins com o único fito de organizar os detalhes para a execução do mandado de reintegração de posse. Não houve inspeção judicial, não houve audiência de mediação, não houve consideração quanto ao tempo da ocupação da área, ou à quantidade de pessoas a serem removidas e, principalmente, NÃO HOUE ELABORAÇÃO DE PLANO DE DESOCUPAÇÃO que poderia garantir o reassentamento das famílias afetadas.

Assim, a medida cautelar foi referendada pela Turma e, posteriormente, a reclamação foi julgada procedente pelo Relator.

Em outro caso, de relatoria do Min. Edson Fachin, também foi referendada a medida cautelar por inobservância das medidas previstas na ADPF nº 828. Trata-se da Rcl 61655/BA, com julgamento em 25/09/2023, tendo como Reclamantes a “Associação dos Agricultores do Pré-Assentamento Fabio Santos”, com defesa jurídica por advogado da AATR. Os fatos diziam respeito à ameaça de remoção de cerca de 88 famílias estabelecidas há 08 anos no imóvel “Fazenda Sol Nascente e Fazenda Santa Rita”, no que se denomina “Acampamento Fábio Santos”. Aduzem que não houve a adoção de nenhuma das medidas previstas pelo Supremo Tribunal Federal.

A ação originária foi movida em 2014, tendo ocorrido a remoção e a área sido posteriormente reocupada. O autor logrou decisão de reintegração de posse em 2022, a qual foi suspensa no bojo da Reclamação 54620, de relatoria do Ministro Nunes Marques, em razão da manutenção da suspensão geral dos despejos coletivos pelo STF durante a pandemia, sendo que então o Juízo revogou a liminar de reintegração de posse. Contudo, posteriormente, foi deferida nova liminar para remoção, ato ora reclamado, que não cumpriu com as medidas previstas pelo STF na 4ª TPI. A decisão reclamada se deu nos seguintes termos:

Considerando que não mais vigora a determinação de suspensão de execução de decisão de desocupações, bem como considerando a permanência do esbulho informado nos autos, defiro o quanto requerido em petição de id. 389758595, para que seja expedido novo mandado de reintegração na posse em face dos Requeridos. Autorizo requisição de forma policial para a execução da medida, sendo que os Requeridos deverão ser intimados para desocupação do imóvel no prazo de 30 dias, sob pena de pagamento de multa diária no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais). Após, intem-se as partes para requererem o que entenderem necessário à regular tramitação do feito. Teixeira de Freitas-Ba, 27 de julho de 2023.

Assim, o Min. Relator deferiu a medida cautelar suspensiva, a qual foi referendada pela Turma, conforme ementa:

RECLAMAÇÃO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. ADPF 828. REGIME DE TRANSIÇÃO. ‘PERICULUM IN MORA’ E ‘FUMUS BONI IURIS’. PRESENTES, EM COGNIÇÃO SUMÁRIA. LIMINAR DEFERIDA EM PARTE PARA DETERMINAR SEJAM OBSERVADAS PELO JUÍZO DE ORIGEM AS REGRAS DE TRANSIÇÃO ESTABELECIDAS NA QUARTA TUTELA DA ADPF 828 NO CUMPRIMENTO DA ORDEM DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE.

A reclamação foi posteriormente julgada procedente, tendo o Ministro Fachin também determinado a expedição de ofício ao Grupo de Trabalho sobre Acesso à Justiça do Conselho Nacional de Justiça com cópia da decisão.

Referendo em Medida Cautelar na Rcl 57065/MG (j. 22/08/2023), de Relatoria do Min. Edson Fachin. Tendo como Reclamante a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, trata-se de revigoração de liminar de reintegração de posse anteriormente suspensa pela ADPF nº 828, mas que, mesmo citando a 4ª TPI do STF, não determinou a realização de nenhuma das medidas previstas para o cumprimento do regime de transição, tais como a inspeção judicial e audiência de mediação pela Comissão de Conflitos Fundiários. Ressalta que o juízo local determinou o cumprimento da ordem “sem o obrigatório encaminhamento do conflito ao CEJUSC do Tribunal de Justiça, na falta de um órgão especial, qual seja, uma Comissão de Conflitos Fundiários”, retirando das famílias afetadas a possibilidade de uma solução consensuada em acordo.

A Defensoria Pública, identificando a gravidade do *modus operandi* do magistrado do referido caso e o potencial de que situações similares estejam se repetindo, solicita, ainda, além dos pedidos de praxe nesses casos:

(...) seja oficiado ao Grupo de Trabalho sobre acesso à justiça do Conselho Nacional de Justiça, instituído mediante a Portaria Nº 113 de 05/04/2022 para que sejam levantados dados para conhecer o percentual de Reclamações e descumprimentos das ordens judiciais proferidas pelos Tribunais Superiores e dos demais juízos em relação aos despejos coletivos e ao acesso à justiça material/coletiva pelas populações vulnerabilizadas durante o período da pandemia, de modo a traçar caminhos estruturantes que levem à concretização dos direitos humanos e ao acesso à ordem jurídica justa globalizada (inteligência da Sétima Onda de Acesso à Justiça no contexto da pandemia, com a participação da Defensoria Pública mineira, que se coloca à disposição para um trabalho estruturante e concretizador dos direitos humanos.

A decisão colegiada restou assim ementada, seguindo o Min. Relator:

RECLAMAÇÃO. OCUPAÇÃO COLETIVA. DESOCUPAÇÃO FORÇADA DE IMÓVEL. CRITÉRIOS DE TRANSIÇÃO FIXADOS NA ADPF 828. POTENCIAL DESCUMPRIMENTO. CONDIÇÃO DE VULNERABILIDADE DAS FAMÍLIAS E IRREVERSIBILIDADE DA MEDIDA. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA. LIMINAR DEFERIDA EM PARTE AD REFERENDUM NOS TERMOS DA EMENDA REGIMENTAL 58/22 PARA SUSPENDER O ATO RECLAMADO ATÉ O JULGAMENTO FINAL DA RECLAMAÇÃO.

Posteriormente, a Reclamação foi julgada procedente, inclusive com determinação de envio de cópia dos autos ao Grupo de Trabalho sobre Acesso à Justiça do Conselho Nacional de Justiça.

Outro caso, também originário do Estado da Bahia e relatado pelo Min. Fachin (Rcl 60095, j. 26/06/2023), envolveu situação similar. Tratava-se, na ação originária, de reintegração de posse movida diante de ocupação por 530 famílias do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, em 03/02/2023, ao imóvel rural denominado “Fazenda São Jorge”, no município de Itabela/BA. Foi deferida pelo juízo local a liminar de reintegração de posse, a despeito, segundo os reclamantes, da ausência de comprovação da posse do imóvel pelos autores.

Os reclamantes, assessorados juridicamente por advogados da AATR, argumentaram que a magistrada afastou o regime de transição estabelecido na ADPF por alegada “inexistência de estrutura no Tribunal de Justiça para aplicação do regime de transição estabelecido”. Contudo, apontam, a referida Comissão já foi criada pelo TJ-BA. Frente a isso, e reconhecendo o *periculum in mora*, a Turma referendou a cautelar expedida:

REINTEGRAÇÃO DE POSSE. ADPF 828. REGIME DE TRANSIÇÃO. ‘PERICULUM IN MORA’ E ‘FUMUS BONI IURIS’ PRESENTES. COGNIÇÃO SUMÁRIA. LIMINAR DEFERIDA PARA SUSPENDER O ATO RECLAMADO. LIMINAR REFERENDADA NOS TERMOS DA EMENDA REGIMENTAL 58/22 DO STF.

Posteriormente, a reclamação também foi julgada procedente.

Observa-se, contudo, que poucos meses depois, em 08/11/2023, foi ajuizada nova Reclamação no mesmo caso (Rcl 63632/BA), cuja decisão colegiada em referendo de medida cautelar analisaremos a seguir (j. 19/12/2023). Por prevenção, a reclamação foi distribuída ao Min. Fachin. Os Reclamantes afirmam que teria havido expedição de novo mandado de reintegração e novo ofício à Polícia Militar, sem que haja plano de realocação ou alternativas às famílias, novamente desobedecendo a ADPF 828. Criticam que “Aparentemente, o esforço do juízo é apenas para garantir o cumprimento de sua decisão, mesmo que atropelando os mandamentos desta Corte Suprema”, narrando, ainda:

(...) o MM Juízo mais uma vez pretende descumprir a decisão desta Corte ao determinar a expedição de novo mandado de reintegração de posse no dia 06 de novembro de 2023, tendo apenas realizado um “simulacro” de audiência de mediação, sem a participação do Ministério Público e da Defensoria, sem participação do INCRA e do Estado da Bahia, com a participação de apenas um membro da Comissão de Conflitos Fundiários do TJBA e a “inspeção judicial” realizada no mesmo dia da audiência (...).

Destarte, assim decidiu a Segunda Turma, seguindo o voto do Min. Fachin:

RECLAMAÇÃO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. ADPF 828. REGIME DE TRANSIÇÃO. ‘PERICULUM IN MORA’ E ‘FUMUS BONI IURIS’. PRESENTES, EM COGNIÇÃO SUMÁRIA. MEDIDA LIMINAR REFERENDADA. Liminar deferida em parte para determinar seja observado pelo Juízo de origem o provimento exarado na Rcl 60095 que remete às regras de transição estabelecidas na quarta tutela da ADPF 828 no cumprimento da ordem de reintegração de posse. Determinação de acompanhamento pela Comissão de Conflitos Fundiários. Liminar referendada.

Atento à crítica de que as determinações da ADPF 828 não estariam sendo, de fato, observadas pelo juízo de piso, Fachin observou que:

inobstante as informações prestadas pelo Juízo de origem dando conta de que haverá nova audiência de conciliação, já houve expedição de novo mandado de reintegração de posse e requisição de força policial sem qualquer menção à adoção das medidas determinadas no âmbito da Rcl 60095.

Desse modo, o Min. Relator especificamente deferira a liminar determinando que:

(...) não seja adotada qualquer medida voltada concretizar a reintegração de posse determinada na origem sem que se “observe o regime de transição, devidamente acompanhado pela Comissão de Conflitos Fundiários, mediante visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, adoção de estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela ADPF 828, de maneira gradual e escalonada, com preservação da dignidade das famílias ocupantes do imóvel em todo o processo. (...)

Determino, outrossim, sejam intimados a participar da audiência de conciliação aventada pela Magistrada tanto o INCRA quanto o Estado da Bahia, além das demais entidades e órgãos envolvidos na concretização de eventual plano de remoção.

Relevante, portanto, a decisão do STF nesse caso, para garantir a efetividade das medidas determinadas na ADPF nº 828 no caso concreto, em que se observou demasiada resistência do juízo local em cumprir a decisão da Suprema Corte.

Infelizmente, contudo, esse olhar mais atento à garantia do cumprimento efetivo não é sempre considerado pelos Ministros, como na decisão que analisaremos a seguir, do Agravo Regimental na Rcl 61011, também do Estado da Bahia, movida com assessoria da Defensoria

Pública Estadual, e de Relatoria do Min. Dias Toffoli (j. 19/12/2023). Nele, os Reclamantes alegam que não foram chamados órgãos públicos municipais necessários para garantir o respeito às condicionantes socioassistenciais e habitacionais, como a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas (SEINFRA), a Secretaria de Promoção Social, Combate à Pobreza e Esporte e Lazer (SEMPRE) e a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDUR).

Todavia, o pedido foi rejeitado pelo Ministro e, de igual forma, também o agravo regimental foi desprovido, entendendo-se que seria imiscuir-se em detalhes do cumprimento da audiência de conciliação, o que não caberia na via estreita da reclamação constitucional pelo STF:

ADPF nº 828-TPI-quarta-Ref. Audiência de conciliação. Participação das partes, de oficiais de justiça, dos representantes do Comando da Polícia Militar, da Comissão de Conflitos Fundiários do TJBA e do Ministério Público. Pretensão de se questionar o iter processual adotado no caso concreto. Dilação probatória. Impossibilidade. Negado seguimento à reclamação. Agravo regimental não provido.

1. No caso, foi previamente designada audiência de mediação, com a participação das partes, de oficiais de justiça, dos representantes do Comando da Polícia Militar, da Comissão de Conflitos Fundiários do TJ/BA e do Ministério Público.

2. As razões do agravo regimental evidenciam a pretensão de se questionar o **iter processual** adotado no caso concreto, estando fundamentado o pedido em resolução editada pelo Conselho Nacional de Justiça posteriormente ao desenvolvimento do processo em referência na presente reclamatória e em conjecturas relacionadas à moldura fática subjacente ao conflito, temáticas que não são passíveis de ser desenvolvidas na via reclamatória.

3. Agravo regimental não provido. (grifo no original)

Porém, a Segunda Turma também reconheceu, em outra reclamação de Relatoria do Min. Dias Toffoli, a necessidade de suspensão de decisão judicial, que, em que pese discursivamente dissesse estar cumprindo as determinações da ADPF, não o estava realizando de fato. Trata-se da Rcl 61651/SP (j. 12/09/2023), em sede de referendo de medida cautelar. A ação foi movida pela Associação de Moradores do Quinta do Morro e Adjacências frente à decisão do Juízo da Comarca de Embu das Artes em prol da Savoy Imobiliária Construtora, para remoção coletiva das mais de 10 mil famílias ali situadas, em situação de extrema vulnerabilidade social, e que lá residiam há mais de 4 anos.

A Reclamante afirmou que a 22ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de São Paulo teria condicionado a reintegração de posse às condicionantes da ADPF nº 828. Contudo, o juízo local somente determinou ofício às autoridades e sequer aguardou o retorno dos ofícios para sentenciar o feito e ordenar novamente a reintegração de posse, sem cumprimento das medidas

do regime de transição, como audiência de mediação ou a atuação do GAORP (equivalente da Comissão de Conflitos Fundiários em São Paulo).

Conforme bem sintetiza a Reclamante:

mencionar em sentença que a reintegração de posse deve respeitar a dignidade humana dos ocupantes, em nada justifica qualquer obediência a ADPF n. 828, uma vez que nenhuma das autoridades se manifestaram no processo ao longo dos anos.

Ela reforça: “não basta a mera recomendação ou intimação de autoridades sem o devido retorno nos autos”. Destacou, ainda, que as medidas como atuação das comissões de conflitos fundiários, inspeção judicial, audiência de mediação, devem ocorrer, logicamente, antes da reintegração de posse e o plano de realocação deve ser construído com tempo razoável, e não às pressas.

O Ministro rememorou que, na 4ª TPI, fora determinada a participação do Ministério Público, Defensoria Pública, “bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados, Distrito Federal e Municípios”. Reconheceu, ainda, estarem presentes os requisitos autorizadores da tutela cautelar, motivo pelo qual a deferiu, tendo a Turma ratificado a medida, nos seguintes termos:

ADPF nº 828-TPI-quarta-Ref. Ocupação coletiva. Reintegração de posse. Regime de transição. Comissão de Conflito Fundiário. Presença da plausibilidade do direito. Medida cautelar referendada. 1. Plausibilidade da alegação de subsunção do processo de reintegração de posse no parâmetro de controle invocado na reclamatória, no qual, ao se indicar um “regime de transição para a retomada da execução das decisões [em ação de reintegração de posse de natureza coletiva]”, se determinou a “criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários”, a qual detém atribuições referentes à “realiza[ção de] visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propo[sição de] estratégia de retomada da execução [] de maneira gradual e escalonada” (ADPF nº 828-TPI-quarta-Ref, Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe de 1º/12/22). 2. Referendada a medida cautelar de suspensão dos efeitos da decisão de reintegração de posse proferida no Processo nº 1005969-38.2020.8.26.0176 até o julgamento da presente reclamação; sem prejuízo de que, à luz dos elementos de urgência que a justificaram, sejam adotados pelo Juízo da 2ª Vara da Comarca de Embu das Artes procedimentos visando a sua expedita abordagem, no que couber, perante a comissão de conflito fundiário respectiva.

A ação foi posteriormente julgada procedente.

Em análise de referendo de medida cautelar na Rcl 66931/SP (j. 29/04/2024), sob Relatoria do Min. Nunes Marques, movida pela Defensoria Pública Estadual face a aparente inobservância das medidas previstas na ADPF nº 828, também foi referendada a suspensão da ordem de remoção.

No caso, o TJ-SP teria reconhecido a ausência de um plano de desocupação e cadastramento das famílias acerca de plano de desocupação e inexistência de cadastramento das famílias afetadas, e que caberia então “aos próprios ocupantes, através da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, buscar junto à Administração Municipal o auxílio financeiro dentro do prazo ajustado, de modo que a futura reintegração não ficou condicionada ao auxílio”.

O Ministro reconheceu que, diante disso, estavam comprovados o perigo da demora e que, da análise dos documentos dos autos, também fora possível comprovar “(i) o caráter coletivo da ocupação e (ii) a hipossuficiência econômica dos ocupantes. Essas circunstâncias atraem a incidência do regime de transição fixado por esta Corte na ADPF 828”. Não há menção ao tempo da ocupação.

Assim, a turma referendou a medida cautelar, nos termos do voto do Relator:

ADPF 828. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. REGIME DE TRANSIÇÃO. INOBSERVÂNCIA. QUARTA TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL. PLAUSIBILIDADE DO DIREITO. PERIGO DE DANO. 1. No referendo da quarta tutela provisória incidental na ADPF 828, foi previsto regime de transição para a retomada de desocupações coletivas e ordens de despejo que se encontravam suspensas por força de medidas cautelares deferidas no âmbito da mesma ação. 2. Determinada a retomada de reintegração de posse de terreno sob ocupação coletiva sem observância das balizadas fixadas pelo Supremo, está presente a plausibilidade do direito. 3. A iminência da desocupação de famílias vulneráveis em condições potencialmente ofensivas a seus direitos constitucionais caracteriza o perigo de dano. 4. Medida cautelar referendada.

Contudo, analisando os autos da Reclamação, observamos que posteriormente o juízo local trouxe informações que alteraram o entendimento do Ministro, ao darem conta de que o local se tratava de área de risco, sujeita a deslizamentos em decorrência da chuva. Segundo o juízo de piso, “a tragédia que se torna iminente com a possibilidade de precipitações pluviométricas mais intensas, mormente porque a área invadida está sob a rede de transmissão de energia elétrica de alta-tensão”. Assim, a liminar foi posteriormente cassada e a demanda, julgada improcedente, devido à exceção às áreas de risco prevista na ADPF.

A seguir, analisamos um caso que, embora não alegue violação à ADPF nº 828, traz debate relevante sobre seu escopo e sua relação com a ADPF da população em situação de rua. Trata-se do Agravo regimental na Rcl 63703/DF (j. 11/03/2024), sob Relatoria do Min. Gilmar

Mendes, ajuizada pelas Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal, por suposta violação ao entendimento firmado na ADPF nº 976, que reconheceu o potencial estado de coisas inconstitucionais das políticas públicas para a população em situação de rua.

No caso concreto, relatam os Reclamantes, há ameaça de remoção coletiva da “Ocupação do Noroeste”, existente há mais de 20 anos em área pública do Distrito Federal e que os moradores sobrevivem como catadores de materiais recicláveis. Aduz que a ocupação contava com 111 famílias, 42 das quais receberam unidades em conjuntos habitacionais, porém muitas delas retornaram por proximidade ao local de trabalho. De qualquer forma, haveria pelo menos 69 famílias ameaçadas de remoção.

Destacam que, se a remoção for realizada na data prevista, “é absolutamente incontestável que todos os atingidos serão lançados à rua”, pois não terão tempo de organizar moradia por conta própria e não há garantias suficientes de que haverá acolhimento pelo Município a todas as pessoas. Ressaltam também que as famílias perderão sua fonte de renda, pois dependem da reciclagem e nem a cessão do lote para armazenamento nem a doação de galpão estão garantidos.

Defendem que “não há nenhuma urgência que justifique atropelar os esforços conjugados que estão em curso para alcançar uma solução séria, que, ao contrário de aprofundar a miséria das famílias da Ocupação do Noroeste, sirva para garantir a elas condições dignas de vida”.

O Min. Gilmar Mendes, contudo, rejeitou o pedido, por ausência de estrita aderência, uma vez que não se tratava de pessoas em situação de rua, mas de ocupação de terras públicas. Vale trazer excerto do seu voto, referenciando sua decisão liminar:

Relembro que a aderência estrita consubstancia requisito de cabimento da reclamação e, portanto, a sua ausência impede a admissibilidade da ação: (...)

É certo que **o fato de a hipótese tratar de ocupação irregular de terras públicas não retira das Autoridades Públicas o dever de garantir a preservação dos direitos fundamentais dos envolvidos, com a devida realocação das famílias em locais com condições dignas**, encaminhando as pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos ou instituições correlatas ou adotando medidas eficazes para resguardar o direito à moradia.

Não se pode desconsiderar, ainda, que a permanência das famílias na ‘Ocupação Noroeste’ também representa, por si só, a manutenção de circunstâncias de vulnerabilidade social, especialmente diante dos relatos constantes dos autos no sentido da inexistência de estruturas básicas para a vida social. Nesse sentido, o GDF acentua que foram construídas casas de madeirites e congêneres, com energia elétrica precária e improvisada, sem tratamento de água e esgoto, tampouco acesso a outros serviços públicos de primeira necessidade, como coleta de lixo.

Daí porque entendo que a perpetuação da ‘Ocupação Noroeste’, sem a adoção de providências tendentes à sua remoção pelo Poder Executivo local, representa a institucionalização e a conservação de pessoas em situação de vulnerabilidade.

É importante, portanto, como extrai-se dos autos, que o Distrito Federal continue empreendendo esforços para solucionar a questão, realizando ações integradas com diversos órgãos da Administração Pública, Ministério Público, Defensorias Públicas, FUNAI, Conselho Tutelar, entre outros.

Relembro que, em momento anterior, parcela das famílias que viviam na ‘Ocupação Noroeste’ foram removidas e unidades habitacionais foram concedidas no Paranoá. No entanto, a **ausência de implementação de políticas públicas de mobilidade urbana, de educação, de saúde e de trabalho para esse grupo vulnerável acarretou o retorno** de parte significativa dessas pessoas a referida ‘Ocupação’.

Assim, **a coordenação do Governo do Distrito Federal na viabilização de novas e melhoradas condições ao grupo vulnerável deve considerar as falhas anteriormente perpetradas, em ordem a implementar as políticas públicas necessárias**, inclusive, de mobilidade urbana, e capazes de afastarem as famílias da situação de vulnerabilidade que se encontram. (grifos nossos)

Nota-se, no trecho acima, que o Ministro reforça que, mesmo sendo negada a liminar na reclamação, em virtude de não se tratar de população em situação de rua em si, a remoção deve garantir a realocação a local com condições dignas e resguardando os direitos fundamentais. O Relator considera também que houve uma série de ausências do poder público na “solução” anterior dos conjuntos habitacionais que – presumivelmente afastados dos locais de trabalho e renda da população e em locais sem infraestrutura – se mostraram inviáveis para essas populações, ensejando o retorno à ocupação. Destacou, neles, ausência de implementação de políticas públicas de mobilidade urbana, de educação, de saúde e de trabalho.

Contudo, é de se observar que o Ministro em nenhum momento considera a possibilidade de realização de projeto de regularização fundiária no local como solução possível, mesmo sendo uma ocupação de 20 anos. Associa, ainda, a situação de vulnerabilidade como uma consequência necessária da ocupação, desconsiderando que as dificuldades por ele apontadas – casas de madeirites e congêneres, energia elétrica precária e improvisada, ausência de tratamento de água e esgoto, ausência de coleta de lixo – poderiam ser superadas com a atuação do Poder Público para garantia dos serviços essenciais.

Afirmou também que “a mim me parece evidente a artificialização do periculum in mora, com objetivo de suspender, de forma tardia, procedimento com realização agendada há quase um mês”, por alegada demora de um mês entre a notícia da data da remoção e o ajuizamento da demanda. O voto foi seguido pela Turma, contudo com a ressalva do Min. Fachin, que entendia que o caso se enquadrava nas proteções da ADPF nº 828 e que, portanto, reputava necessário “seja determinada, de ofício, a observância compulsória da decisão proferida por esta Corte na ADPF 828 TPI-quarta-Ref, com indicação de acompanhamento da situação em tela pela Comissão de Conflitos Fundiários existente junto ao Conselho Nacional de Justiça”.

A decisão ficou assim ementada:

Agravo Regimental na reclamação. 2. Direito Constitucional. 3. População em situação de rua. Inocorrência no caso concreto. 4. Trata-se de pessoas ocupantes de áreas públicas de forma irregular. 5. Alegada ofensa à autoridade de decisão proferida por esta Suprema Corte no julgamento da ADPF 976. 6. Ausência de estrita aderência. Precedentes. 7. Falta de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 8. Agravo regimental não provido.

Por fim, um caso interessante é o trazido no bojo da Rcl 64766/SP, de Relatoria da Min. Cármen Lúcia. O ato reclamado era a ordem de remoção, expedida pelo juiz de primeira instância, de área ocupada pelo menos desde 2016, do Condomínio Monte Carlo, Jardim Adelaide, Município de Hortolândia/SP no bojo de cumprimento de sentença em ação de reintegração de posse. A cautelar foi deferida e posteriormente referendada pela Primeira Turma (j. 13/05/2024), afastando-se o agravo regimental interposto pela parte contrária.

Primeiramente, vale mencionar trecho da decisão cautelar, proferida pelo Min. Fachin, na qualidade de vice-presidente da Corte, devido ao regime de urgência:

Não há controvérsia nos autos sobre o fato de estar a ocupação albergada pelo marco temporal fixado na ADPF 828 (ou seja, o marco da Lei 14.216, de 7 de outubro de 2021). Além disso, **a determinação para adoção de um regime de transição para as desocupações deve ser seguida por todas as autoridades judiciais, ainda que as partes tenham eventualmente indicado não ter interesse na conciliação.** É que, como fica nítido da leitura dos termos do acórdão da medida referenda na ADPF 828, a remessa do feito às Comissões Fundiárias tem por escopo não apenas a conciliação, mas a mediação, a inspeção judicial, a possibilidade do encaminhamento de pessoas (e famílias) em situação de vulnerabilidade a abrigos sociais dignos. (grifo nosso)

Ante o deferimento da cautelar, a parte contrária, BCC Barroso Construção e Comércio Ltda, interpôs agravo regimental. Em suas razões, aduziu que a área em questão “fora tomada por uma grande célula do Primeiro Comando da Capital (P.C.C.), o qual promove verdadeiro terror, desde estupro de vulnerável, assassinatos, tráfico de entorpecentes” e que estariam cobrando R\$ 300,00 (trezentos reais) mensais pelos apartamentos ocupados irregularmente, sendo que “quanto mais tempo conseguirem suspender a reintegração, mais parcelas receberão dos invasores humildes”. Afirmar ainda que a Prefeitura estaria tomando as medidas adequadas, com realocação, indenização e assistência social.

O voto da Ministra Cármen Lúcia é relevante e elucidativo nesse tema, apontando que, nesse caso, as alegações somente trazem maior imperativo de proteção às famílias vulneráveis, vítimas dos criminosos, e não o contrário:

As alegações trazidas pelo agravante sobre a suposta prática de ilícitos penais por integrantes de organizações criminosas, que estariam explorando

economicamente os ocupantes do imóvel invadido, não favorecem sua pretensão. Ao contrário, **reforçam o estado de vulnerabilidades social e econômica daquela comunidade, que estaria sujeita também a opressão por parte de criminosos.**

2. Pelo exposto, voto no sentido de referendar a medida liminar deferida nesta ação, pelos próprios fundamentos, para suspender o cumprimento da ordem de reintegração de posse do imóvel em litígio, até decisão da questão por este Supremo Tribunal. (grifos nossos)

Assim, a Turma referendou a medida cautelar, restando prejudicado o agravo regimental, nos seguintes termos:

DIREITO CONSTITUCIONAL A MORADIA. DESPEJO COLETIVO DE COMUNIDADE EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL. ALEGADA INOBSERVÂNCIA DO RÉGIME DE TRANSIÇÃO ESTABELECIDO NA QUARTA TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N. 828. MEDIDA LIMINAR REFERENDADA.

Para a decisão, foi considerado que a ocupação preenchia os requisitos, sendo ocupação coletiva, de população vulnerável, anterior ao marco temporal da Lei Federal 14.216/2021, e que não havia sido observada a determinação da 4ª Tutela Provisória Incidental na ADPF nº 828.

3.2 SISTEMATIZAÇÃO DOS RESULTADOS

Da análise das decisões colegiadas realizada, podemos tecer algumas sínteses. Primeiramente, do ponto de vista formal, é interessante que as partes que desejam ajuizar uma reclamação atentem para alguns aspectos. O primeiro é que a necessidade de *aderência estrita*, conforme jurisprudência do Tribunal, significa que a comprovação dos requisitos previstos na ADPF nº 828 deve ser a mais óbvia e incontroversa possível. É necessário juntar as provas suficientes ao alegado, uma vez que a ação é protocolada de forma autônoma. Segundo o Min. Fux na Rcl 60612:

A propósito, a jurisprudência desta Suprema Corte fixou diversas condições para a utilização da via reclamationária, de sorte a manter a logicidade do sistema recursal previsto no CPC e evitar o desvirtuamento do objetivo precípua do Código, de racionalização e diminuição da litigiosidade em massa pela criação do microssistema de julgamento de casos repetitivos. Afirma-se, destarte, por exemplo, (i) a inviabilidade da reclamação para o revolvimento de fatos e provas adjacentes aos processos de origem, (ii) a necessidade de existência de estrita aderência entre a decisão reclamada e o conteúdo do paradigma invocado e (iii) a necessidade de demonstração de teratologia na aplicação de tese firmada sob a sistemática da repercussão geral.

(...)

No ponto, cumpre ressaltar que, em sendo a reclamação instrumento processual destinado a preservar a competência deste Supremo Tribunal Federal, sua utilização só terá lugar quando houver correspondência perfeita entre a hipótese fática modelo do paradigma invocado e a hipótese subjacente à decisão reclamada, além de confronto na aplicação do direito. A este imperativo de correspondência a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal costuma se referir por “estrita aderência” contida no ato reclamado e o conteúdo da súmula ou decisão apontada como paradigma. Neste sentido são os seguintes precedentes: Rcl 23.934 AgR-ED/SP, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 15/08/2019; Rcl 34.525 AgR/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 05/08/2019; Rcl 34.056 AgR/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 10/06/2019.

Outro ponto de atenção é que, uma vez a decisão paradigma seja superada por outra no mesmo tema ou processo (no caso analisado, a ADPF), é adequado ajuizar nova reclamação, se necessário. O STF não considera que automaticamente se aplica a próxima decisão, mas sim que a aderência tem que ser estrita (vide julgados da 2ª Turma sobretudo). Pudemos identificar diversos casos de perda de objeto do recurso, porque a reclamação tinha como fundamento a decisão do STF de suspensão das remoções coletivas e, no ínterim do recurso, adveio a nova decisão do STF sobre o fim da suspensão das remoções coletivas, sem aproveitamento do recurso (como exceção, temos a Rcl 49605/RS, Rel. Min. Lewandowski).

De outra parte, por serem reclamações para garantia de decisão em ação de controle concentrado de constitucionalidade, não há necessidade de esgotamento dos recursos ordinários – até porque a Reclamação não deve ser compreendida como sucedâneo recursal. Contudo, a decisão reclamada não pode ter transitado em julgado, consoante Súmula 734 da Suprema Corte, que prevê que não cabe reclamação quando já houver transitado em julgado o ato judicial que se alega tenha desrespeitado decisão do Supremo Tribunal Federal.

Observando as reclamações que chegam ao STF, vê-se que há reclamações diferentes que tratam de casos distintos, mas oriundo do mesmo conflito de fundo, ou com um mesmo agente principal, como o caso da ferrovia Transnordestina. Há ameaças graves de violações de direitos humanos através de remoções de moradias consolidadas há anos, embora, em muitos casos, a ferrovia esteja abandonada e inexistam planos concretos de sua reutilização naquele local (Rcl 55168/CE, Rcl 55673/PE, Rcl 56429/AL).

Segundo estudo do Centro Popular de Direitos Humanos de Pernambuco, mais de 17 mil imóveis podem ser impactados por ordens de despejo por ocuparem faixa de domínio de linhas férreas somente no Estado de Pernambuco, havendo já 339 ações de reintegração de posse em curso sobre esse conflito (Varejão; Jordão, 2025). O Conselho nacional de Direitos Humanos, Fórum Nacional da Reforma Urbana e a Campanha Despejo Zero realizaram Missão aos Estados de Pernambuco e Paraíba (2023) e destacaram a importância do diálogo

interinstitucional para uma solução que garanta o direito à moradia das famílias afetadas, que se encontram em maioria em grave situação de pobreza.

Destarte, parece-nos adequado que haja uma solução estrutural para os diversos casos atingidos pelo mesmo empreendimento, intermediada pela Comissão Nacional de Soluções Fundiárias do Conselho Nacional de Justiça, com a participação de atores do Governo Federal (tais como Advocacia Geral da União, Secretaria Geral da Presidência da República, Ministério dos Transportes, Ministério das Cidades, Secretaria de Acesso à Justiça do Ministério da Justiça), Governos Estaduais, Governos Municipais, Conselho Nacional de Direitos Humanos, Defensoria Pública da União e Ministério Público Federal. Isso, porque, se de fato for inviável a regularização fundiária das famílias no local, seu reassentamento em condições dignas pode ser uma alternativa adequada e viável com a participação desses atores e, atuando-se em escala regional ou nacional, os conflitos locais saem da invisibilidade, ganham paridade de tratamento e maior possibilidade de construção de uma solução adequada.

A mesma situação foi observada em caso do Estado do Mato Grosso, em reclamações ajuizadas pela “Associação de Trabalhadores Rurais da Gleba Santo Expedito” (Rcl 68861/MT, Rcl 64643/MT), em que ambas as vezes se tratava de reintegração de posse movida por empresa sobre área – aparentemente anteriormente improdutiva e sem função social – que foi ocupada há quase duas décadas por dezenas de famílias. O Estado do Mato Grosso afirma que a área é pública, do Estado, e que teria interesse em regularizar as famílias ocupantes. Ainda assim, o TJ-MT expediu liminares de reintegração de posse em prol da empresa, sem observar as determinações da medida cautelar expedida pelo STF na ADPF nº 828. Por envolver uma multiplicidade de processos judiciais e expressiva quantidade de famílias, além de interesse estatal explícito, é de se considerar que o caso se beneficiaria de uma mediação estruturada, através de Comissão de Soluções Fundiárias.

Quanto aos requisitos analisados pelo STF para concessão da liminar, está o preenchimento das características da ocupação. Sobre elas, o STF tem entendido que a pluralidade de pessoas de uma mesma família não caracteriza uma ocupação como coletiva, tampouco quando há, por exemplo, apenas 3 famílias (Rcl 51092 AgR). Há julgados que afastam a aplicação por ausência de comprovação de se tratar de população vulnerável; assim, salvo se assessorada pela Defensoria Pública, que já seleciona seus usuários com base no critério de vulnerabilidade, havendo, portanto, essa presunção, é indicado trazer elementos comprobatórios de tanto.

Um ponto muito sensível diz respeito à data da ocupação. Embora isso tenha sido relevado pontualmente, parece ser a jurisprudência do STF de que é necessário que a ocupação tenha ocorrido anteriormente à data estabelecida na Lei Federal nº 14.216/2021 para que o regime de transição seja obrigatório por parte da Suprema Corte (Rcl 57.238 AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 7.3.2023; Rcl n. 59.103, Primeira Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 13.4.2023; Rcl n. 55.620, Primeira Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 11.4.2023; Rcl n. 58.100, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 31.3.2023; Rcl n. 57.283, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 14.12.2022; Rcl n. 57.364, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 14.12.2022; Rcl n. 57.560, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 1º.3.2023).

Porém, a jurisprudência do STF também nos permite concluir que, mesmo nos casos em que não se aplica a obrigatoriedade do regime de transição, o juiz deve atentar para a preservação dos direitos fundamentais e a garantia de que pessoas não fiquem desabrigadas, nem famílias separadas. Vejamos a decisão proferida pela Min. Cármen Lúcia na Rcl 63853/AC:

Assim, não há como se julgar procedente a presente reclamação [devido à data da ocupação], mas também não há como se deixar de registrar ser imperativo judicial que se realce estar, neste como em qualquer outro caso, impedido o uso da força para desocupação do imóvel em litígio. Também não se há de descuidar de que todas as providências sejam adotadas no sentido de assegurar-se a incolumidade física, psíquica e social daqueles sobre os quais recaiam as determinações sobre a desocupação. Essa haverá de ser cumprida na forma definida pelo juiz com integral respeito aos direitos fundamentais dos ocupantes da área, impedindo-se, terminantemente, qualquer medida que desborde das garantias jurídicas a serem respeitadas em relação a todos os envolvidos e interessados, especialmente os mais vulneráveis social e economicamente. Ademais, o sistema constitucional vigente não permite que se desloquem pessoas pela força estatal sem que se tenha previamente definido os locais para os quais serão elas encaminhadas, sob pena de aumentar a sua vulnerabilidade, em desabrigo ao princípio constitucional da dignidade humana. (grifos nossos; sublinhados no original)

A possibilidade de atuação das Comissões de Soluções Fundiárias mesmo nos casos em que ela não seria obrigatória – conforme previsão da própria Resolução CNJ nº 510/2023 – também foi reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal. O STF decidiu que, mesmo nos casos em que não é obrigatório, as medidas elencadas no regime de transição podem ser observadas pelo juiz, sendo em vários casos inclusive recomendável que o faça, sendo prevista essa possibilidade na Resolução CNJ nº 510, em consonância com o próprio CPC (Rcl 67652/AM, Primeira Turma, Rel. Min. Cristiano Zanin, j. 06/08/2024).

Nos casos que se amoldam ao suporte fático da 4ª TPI, os julgados reforçam que os elementos delineados na decisão do STF devem estar presentes, sob pena de suspensão ou cassação da decisão de remoção. Destaca-se julgado que reforça que a inspeção judicial – ou, no caso das comissões, a visita técnica pelo magistrado – é imprescindível, não podendo ser dispensada (Rcl 66502 ED, J. 22/04/2024).

Em decisão monocrática do Min. Fachin, resgatada no voto da Min. Cármen Lúcia na decisão colegiada, no julgado da RCL 64766, ele também ressalta a ampla gama de atuação das comissões de soluções fundiárias e sua atuação mesmo quando as partes não tem interesse na conciliação, eis que tratam do resguardo de direitos fundamentais em ameaças de remoção coletivas:

(...) a determinação para adoção de um regime de transição para as desocupações deve ser seguida por todas as autoridades judiciais, ainda que as partes tenham eventualmente indicado não ter interesse na conciliação. É que, como fica nítido da leitura dos termos do acórdão da medida referenda na ADPF 828, a remessa do feito às Comissões Fundiárias tem por escopo não apenas a conciliação, mas a mediação, a inspeção judicial, a possibilidade do encaminhamento de pessoas (e famílias) em situação de vulnerabilidade a abrigos sociais dignos. (grifo nosso)

Igualmente, foi destacada a necessidade de que haja notificação em prazo razoável das famílias sobre eventual decisão de remoção, a realização de audiência de mediação/conciliação e a participação de autoridade com poder de dar a “alternativa de moradia” nos autos (Rcl 59005). Quando não houve informação suficiente sobre existência de garantia de alternativa adequada de moradia ("diante da inexistência de informações de local hábil a assentar as famílias eventualmente desalojadas"), as medidas cautelares foram providas (Rcl 58376 AgR).

Quanto às ocupações situadas em áreas de risco, há importantes julgados que destacam a necessidade de que seja justificado o risco real e contemporâneo a exigir a remoção e a configuração da exceção prevista na ADPF, nos parâmetros da Lei Federal nº 12.340/2010, que também exige laudo técnico para a configuração do risco (Rcl 49605 AgR, j. 22/02/2023). As Turmas reafirmaram que, nesses casos, mesmo que a remoção seja determinada, devem ser garantidos os direitos fundamentais.

Quanto às áreas de proteção ambiental, a jurisprudência é de que não são exceções ao regime de transição, devendo ele ser adequadamente observado (Rcl 54005/TO, j. 22/08/2023).

Embora não seja o escopo da pesquisa, registramos, por fim, que, em que pese haja muitos pareceres relevantes do Ministério Público Federal, identificamos, por vezes, uma interpretação que privilegiava a remoção de famílias. Devido ao *status* exercido pela

Procuradoria Geral da República, é de se considerar que esse parecer tenha sido por vezes determinante para uma decisão mais restritiva por parte dos Ministros. Um exemplo especialmente ruim foi identificado na RCL 60972/TO:

26. Com efeito, a vivência comum mostra, contudo, que, quanto mais o tempo passa de mais difícil solução afiguram-se os quadros de ocupações irregulares. A visita técnica realizada em um ano muito provavelmente não corresponderá à realidade do ano vindouro, pois certamente a área contará com ainda maior número de famílias. É preciso, pois, que, nesta difícil equação, o Estado seja minimamente eficiente, de modo que eventuais medidas tomadas pelas autoridades constituídas não se percam, antes, sejam bem aproveitadas.

27. No caso, a ausência de providências das autoridades constituídas em prol da desocupação ordenada e da execução progressiva da medida de reintegração de posse, resguardados os direitos humanos, evidencia a existência de descompasso. com o regime de transição estabelecido pelo Plenário do STF no julgamento na ADPF 828-MC/DF para desocupações e despejos de imóveis.

Portanto, pode-se vislumbrar que a necessidade de que os padrões de direitos humanos e de solução adequada de conflitos fundiários coletivos sejam melhor incorporados persiste por vezes também nos demais atores do sistema de justiça, como o Ministério Público.

3.3 NOVOS CAMINHOS PARA O TRATAMENTO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS?

Pesquisadores apontam que, como efeito da judicialização de políticas públicas, pode haver diferentes dinâmicas na interação com os Poderes Executivo e Legislativo. Oliveira (2019) aponta existir o seguinte quadro de possibilidades de interação:

QUADRO 3 - JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERAÇÃO ENTRE OS PODERES		
Direções e tipos de interação	Instituições do sistema de justiça – Executivo	Instituições do sistema de justiça – Legislativo
Aproximação	COOPERAÇÃO Parcerias institucionais para atendimento e/ou aprimoramento da decisão judicial	POTENCIALIZAÇÃO Apresentação de projetos de lei/emendas constitucionais que reforcem ou aprimorem a interpretação judicial
Distanciamento	OBJEÇÃO Utilização de mecanismos de anulação ou protelação da decisão judicial	CONTRAPOSIÇÃO Apresentação de projetos de lei/emendas constitucionais em sentido oposto ao da interpretação judicial

FONTE: Oliveira (2019, p. 21).

Analisando a interação entre o Poder Legislativo e o Poder Judiciário no histórico de construção da ADPF nº 828, vemos diferentes movimentos. Na pandemia, à custo de grande mobilização da Campanha Despejo Zero e de parlamentares do campo progressista, como a Deputada Federal Natália Bonavides (PT/RN), foi aprovada a Lei Federal nº 14.216/2021, que, embora tenha sofrido revezes pela mobilização da bancada ruralista, trouxe medidas importantes, como a ampliação maior do tempo de suspensão das remoções coletivas urbanas e a determinação de realização de audiência de conciliação e inspeção judicial posteriormente ao fim da suspensão. De certa forma, foi um momento de potencialização da medida do STF, tendo sido incorporada à decisão do Supremo, ainda que a proposta aprovada pelo Congresso tenha sofrido cortes durante sua tramitação legislativa.

Contudo, após os avanços obtidos pela Campanha Despejo Zero com a lei federal e as decisões do Supremo Tribunal Federal, e em alegada reação às retomadas indígenas e ocupações de terra realizadas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, foi fundado o grupo “Invasão Zero”, que tem sido responsável pelo aumento da violência no campo. Formado por proprietários e alegados proprietários de terras, o grupo atua na organização de milícias rurais, tendo sido responsável pelo violento episódio de “assassinato da liderança indígena Nega Pataxó, ocasião em que também foi baleado seu irmão, Nailton Pataxó, e outros cinco indígenas ficaram feridos” (MPF, 2024, p.2). Segundo Nota Técnica da Procuradoria Federal do Direitos do Cidadão, do Ministério Público Federal:

O Invasão Zero se constituiu a partir de organizações preexistentes, muitas delas envolvidas com os atos antidemocráticos de 8 de janeiro e com *modus operandi* muito semelhante: um braço político, com o lançamento de diversas frentes parlamentares, inclusive no âmbito federal; um braço financeiro-econômico, em regra, proprietários rurais e até mesmo servidores públicos, como é o caso dos fundadores do movimento no Sul da Bahia; e um braço armado, composto por agentes de segurança pública, ex-agentes e/ou seguranças privados (legalmente armados ou não).

A atuação do grupo autodenominado Invasão Zero se dá em uma ampla gama de esferas, desde a parlamentar, com a participação na CPI do MST e propositura de Projetos de Lei contra “invasores” nos parlamentos federal e estaduais, até a judicial/jurídica ou paralegal, com a promoção de “despejos e reintegrações” sob o pretexto de “desforço imediato” para a “defesa da posse”. (MPF, 2024, p. 1)

Como parte das estratégias do “*Invasão Zero*”, além das ações ilegais de desocupação, está uma forte incidência legislativa, com a aprovação de projetos de lei nos Estados, como a Lei nº 12.977/25 do Mato Grosso, e a nível federal. A nível federal, destaca-se o Projeto de Lei nº 8262/2017, que está tramitando em caráter de urgência, e, dentre outros, autoriza a “desocupação” diretamente pelo proprietário, sem necessidade de ordem judicial; cria o tipo penal do “esbulho possessório coletivo” com pena de até 8 anos de prisão e impede pessoas que

ocuparam imóveis de acessar benefícios sociais. Vê-se, nisso, tentativa de esvaziar o conteúdo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 e da Resolução nº 510/2023 e, ainda que a “contraposição” do Legislativo esteja sendo provocada por intenso grupo de lobby, demonstrando também a suscetibilidade do Congresso Nacional aos interesses desse setor.

Outras estratégias de esvaziamento e contestação desses avanços de política judiciária são observadas na própria esfera do Poder Judiciário, como o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7425, proposta pela Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA) e que está sob Relatoria do Min. Fachin, o qual não apreciou o pedido cautelar, aduzindo que:

A presente ação questiona Resolução n. 510 de 2023 do CNJ, que decorre de decisão proferida pelo relator, Ministro Roberto Barroso, nos autos da ADPF 828, e que foi referendada por nove Ministros do Plenário deste Supremo Tribunal Federal. Em razão dessa deliberação, eventual decisão que venha contrariá-la deve arcar com ônus argumentativo grande, sobretudo neste momento processual *initio litis*.

No presente caso, não se constata, da leitura da inicial, razões suficientes e relevantes para suspender imediatamente a eficácia da Resolução n. 510/2023 do CNJ, porquanto impugna-se ato normativo que, até final decisão sobre o que foi pedido deduzido, a principiar pelo conhecimento e depois, eventualmente, pelo mérito, segue plenamente válida e eficaz.

Ademais, a análise da eventual incompatibilidade do diploma atacado em face do ordenamento constitucional poderá trazer consequências importantes para o exercício de direitos fundamentais não só de produtores rurais, mas também de diversas populações vulneráveis que estão em áreas de moradia coletiva ou nas quais há atividades produtivas, seja no ambiente rural ou urbano; bem como trará consequências para a resolução adequada, efetiva e não violenta dos conflitos que ocorrem nessas especialidades, regulados pela Resolução questionada.

Por isso, não aprecio pedido cautelar formulado e adoto o rito do art. 12 da Lei 9.868 de 1999, para julgar diretamente o mérito da presente ação. (ADI 7425/DF, Rel. Min. Fachin, j. 10/08/2023)

O próprio Conselho Nacional de Justiça tem feito “ajustes”, através da expedição de notas técnicas, após diálogo com representantes do agronegócio, bem como tem sido por vezes pressionado através de “consultas” em procedimentos administrativos, a tentar enfraquecer o conteúdo e alcance da Resolução nº 510/2023¹⁰ (Quintans *et al*, 2024a).

O próprio STF, na opinião de alguns juristas, como Diego Vedovatto, advogado popular integrante do setor de direitos humanos do MST, alterou o tratamento nas reclamações

¹⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Comissão de Soluções Fundiárias aprova notas técnicas para orientar tribunais, **Notícias CNJ**, 13 nov. 2024. Disponível: <https://www.cnj.jus.br/comissao-de-solucoes-fundiarias-aprova-notas-tecnicas-para-orientar-tribunais/>. Acesso em: 01 jun. 2025.

ao longo dos anos nas tutelas provisórias da ADPF nº 828, bem como reconheceu casos em que se buscava distorcer o conteúdo do *decisum*, de proteção de populações vulneráveis:

Acho que num primeiro momento foi de muito acolhimento e de afirmação da sua competência. As primeiras reclamações, em sua grande maioria, foram deferidas. Havia um nível de deferimento das liminares muito maior, principalmente no período da pandemia. Depois, em que esse tema da pandemia, da saúde, foi arrefecendo na sociedade de uma forma geral, a instrução, todo o regime de exceção jurídico e institucional criado por decretos, por leis, da pandemia foi passando, o Supremo começou a ser um pouco mais cauteloso, no sentido de dizer: “olha, a competência para apreciar cada caso é do juiz de primeiro grau”.

E muitos casos não se amoldam aos parâmetros do quanto decidido na ADPF também. Então, na medida em que uma parte da advocacia passou a tentar ampliar o alcance da ADPF, o Supremo começou a se autoconter também e dizer: “olha, vamos deixar isso lá para o juiz de primeiro grau, vamos deixar isso lá para a comissão de conflitos fundiários, porque já foi criada uma nova estrutura para acompanhamento desses casos”. E eu acho também que os juízes de primeiro grau e também os desembargadores de segundo grau passaram a respeitar mais a ADPF em alguma medida.

Não estou dizendo que não há exceções, é óbvio que há exceções, que há decisões que violam de forma flagrante a ADPF. Mas algumas das reclamações propostas no Supremo não se amoldam ao padrão da 828. A gente viu, inclusive, grileiros de terra, a gente viu fazendeiros, manejando reclamação dizendo que não podiam ser retirados... Sabe, é uma inversão total da lógica e dos fundamentos do quanto decidido. (Vedovatto; Tancredo, 2025, p. 51).

De toda sorte, é certo que as disputas em torno da forma de atuação do Poder Judiciário nos casos de conflitos possessórios coletivos não é algo novo. Mesmo durante a pandemia, houve a tentativa de aprovação, dentro do CNJ, de uma Minuta de Resolução na qual se sugeriu a criação, no âmbito dos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, do “Grupo de Apoio à Solução Pacífica das Ações de Reintegração de Posse –GASPAR”, com protocolos de tratamento de ações que envolviam despejos em áreas de moradia coletiva ou de áreas produtivas de populações em situação de vulnerabilidade, muito similar ao GAORP de São Paulo (Brasil, CNJ, 2022).

Houve ampla mobilização crítica das organizações da sociedade civil e de defesa dos direitos humanos, que apontaram não somente problemas na forma da consulta, realizada com exíguo prazo e via enxuto formulário *on-line*, mas principalmente questões substanciais, que questionaram o foco no despejo, e não nos direitos a serem garantidos – como o direito à moradia, além de notar a ausência de dignidade em um despejo, termo que por si não pressupõe nem mesmo o reassentamento adequado. Assim, a proposta não avançou. Após a posse da Min. Rosa Weber como presidente do CNJ, ela, em 28/04/2023, expediu a Portaria nº 113, pela qual criou então um Comitê Executivo Nacional de Soluções Fundiárias (Ferreira *et al*, 2025), que se desenvolveu no bojo da criação da Resolução nº 510/2023.

Houve uma “triangulação” entre STF, a Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e o Conselho Nacional de Justiça que permitiu uma nacionalização e aprimoramento da experiência do Paraná, com o envolvimento direto de magistradas(os) e servidoras(es) do Estado na concepção da resolução nº 510 e no desenvolvimento da comissão nacional do próprio CNJ. A experiência de visitas técnicas e mediações desenvolvida no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná pela Comissão de Conflitos Fundiários, experiência criada após uma série de denúncias da sociedade civil sobre os violentos despejos rurais ocorridos no ano de 2019, se mostrou especialmente relevante para apoiar a nova fase de instalação das comissões no Brasil.

Superando resistências iniciais, conformações por vezes inadequadas e outros desafios, aos poucos a Comissão Nacional do CNJ levou o engajamento com os métodos alternativos de solução de conflitos aplicados aos conflitos coletivos fundiários para diversos tribunais. Ainda é um desafio, muitas vezes, o equilíbrio entre a autonomia dos tribunais na instalação de suas comissões, e a necessidade de garantia de que o espírito da Resolução nº 510/2023 do CNJ – e das normas de direitos humanos que ela incorpora – sejam respeitadas de fato.

Advogados populares, como Vedovatto, reconhecem que a implementação das comissões “varia muito de estado para estado, e varia principalmente de acordo com a disposição dos integrantes, dos desembargadores que integram essas comissões em levarem a cabo processos de acordo.” (Vedovatto; Tárrega, 2025, p. 49). Porém, mesmo reconhecendo limites, ele avalia positivamente as medidas trazidas pela ADPF e pela Resolução nº 510, afirmando que “hoje, as comissões de conflitos fundiários estão funcionando. A gente pode criticar as suas decisões, a gente pode criticar o método, a gente pode criticar a composição, mas antes da ADPF a gente não tinha isso” (Vedovatto; Tárrega, 2025, p. 48). Destaca que tem tido avanços em muitos lugares, e que as comissões têm funcionado, notando que se tem conseguido evitar muitos despejos a partir dos processos de mediação.

Baldani *et al* também ressaltam que, apesar de eventuais críticas à atuação das comissões – sobretudo no que tange a resistências ou fragilidades nas mediações de ocupações urbanas novas, e a necessidade de mobilização nos casos concretos para que a solução não seja um despejo “humanizado” –, a existência das comissões é positiva:

Mesmo com os limites apontados, é inegável que as Comissões de Soluções Fundiárias têm apresentado um novo fluxo decisório fundamental para consolidar uma nova cultura jurídica que observe o problema a partir de um ponto de vista diferenciado e que inclua a perspectiva dos ocupantes como sujeitos de direito que

interpelam o poder público em uma luta legítima pela garantia das promessas da Constituição Federal de reforma agrária e reforma urbana e social -e não como meros invasores/esbulhadores. (Baldani *et al*, 2025, p. 938)

Como apontam Frigo *et al* (2025, *no prelo*), para a permanência e aprimoramento de conquistas de padrões de direitos humanos, é sempre necessária a contínua e atenta mobilização e incidência da sociedade civil, para que não haja retrocessos sociais, mas, ao contrário, avanços na efetivação dos direitos sociais e do direito à terra e à moradia em especial.

4 CONCLUSÕES

Nesta dissertação, buscou-se verificar se a decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 em sede de quarta tutela provisória incidental trouxe mudanças permanentes e maior garantia de direitos humanos no tratamento dado pelo Poder Judiciário aos casos que envolvem ameaça de remoção coletiva de grupos vulnerabilizados. Para isso, realizamos revisão bibliográfica e pesquisa empírica de decisões colegiadas em reclamações constitucionais no STF.

Pode-se dizer que há certo ceticismo, por parte de integrantes da sociedade civil, sobre o potencial que a instalação das comissões previstas na ADPF nº 828 e, depois pela Resolução CNJ nº 510, podem trazer e se elas serão, de fato, espaços permanentes, e voltados para a garantia de direitos. A desconfiança não é infundada, como apontam os diversos estudos empíricos abordados nesta dissertação.

Consoante o professor Antonio Escrivão Filho, historicamente, nos conflitos pela posse da terra no Brasil, os “proprietários usualmente selecionam a via judicial como expressão da sua capacidade de transformar as desigualdades socioeconômicas e culturais em vantagens judiciais, (...) convertendo com grande êxito as ações possessórias em liminares de despejos forçados” (2017, p. 237). Ou seja, em regra, a atuação do Poder Judiciário em relação aos sujeitos coletivos que demandavam o acesso à terra, no Brasil, era de tê-los como sujeito passivo e passível das ações de remoção.

Ainda, é certo que diversas normas nacionais foram incorporadas ao ordenamento brasileiro sem que tenham sido aplicadas, de fato, pelos tribunais:

Ainda que o Código de Processo Civil tenha criado instrumentos para que o conflito coletivo possa ser conhecido no âmbito do processo, os números, combinados com as entrevistas, mostram uma estrutura que blinda a ação processual das especificidades e exigências do conflito concreto, evitando, inclusive, o vocabulário de outros direitos mobilizados pelas coletividades e seus representantes. Essa blindagem acontece, de diferentes maneiras, da primeira instância ao Supremo Tribunal Federal. (Insper/Pólis, 2021, p. 203)

Como relembra Duprat (2022), diversas políticas públicas relevantes são inclusive frequentemente paralisadas pelo Poder Judiciário, através da suspensão seja de procedimentos administrativos, ações judiciais de retomada de terras da União ou de ações de desapropriação para fins de reforma agrária promovidas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

Assim, o que pudemos observar é que o ponto de partida contra o qual comparar possíveis avanços dentro do poder judiciário mostra que o tratamento dispensado pelos tribunais aos conflitos possessórios coletivos é historicamente de majoritária violação de direitos humanos e mesmo garantias processuais básicas. Exercer a ponderação entre direitos que relativizem o direito à propriedade é tido como espinhoso e, apesar de valiosas exceções, em regra o despejo era – e, talvez para a maioria, ainda é – considerado a resposta adequada e possível do poder judiciário.

Portanto, mudar uma cultura institucional arraigada e criar mecanismos efetivos para sua superação não é desafio fácil. Está inserido, também, num cenário de disputas constantes entre partes adversas e, sobretudo, de *lobbies* poderosos de setores do agronegócio, imobiliário, mineração, entre outros.

Contudo, a conjugação de diversos fatores durante a pandemia da COVID-19 pode ter criado uma janela de oportunidade para o início de mudança. A absoluta ausência de respostas adequadas dos Poderes Executivo e Legislativo durante a pandemia da COVID-19, momento de maior crise sanitária das últimas décadas, que foi associada, no Brasil, a uma crise social aguda, com aumento da fome e da pobreza, foi de tamanha gravidade, que a denúncia realizada pelos diversos movimentos sociais, organizações da sociedade civil, entidades de classe, universidades e outros no entorno da Campanha Despejo Zero, com apoio importante de parlamentares e partidos, Defensorias Públicas e Conselhos de direitos humanos, dentre outros, suscitou uma atuação da Suprema Corte no tema da moradia em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Com o ajuizamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828, o STF deferiu sucessivas suspensões da realização de remoções coletivas – com algumas exceções – ao longo de 18 meses. Ao fim das suspensões, devido à diminuição da contaminação e das mortes, e o avanço da vacinação, foi determinada uma série de medidas para realização pelos tribunais de justiça e tribunais regionais federais. Essa pesquisa buscou, analisando as decisões colegiadas do STF no tema por um período de 2 anos, identificar como se deu, indiretamente, esse cumprimento por parte dos tribunais inferiores e, também, como os próprios ministros cuidaram de restringir, ampliar ou dirimir questões na interpretação dada à decisão plenária.

O caráter de obrigatoriedade das medidas, ao menos às ocupações que estavam suspensas pela decisão da ADPF, foi de extrema importância. Da revisão bibliográfica, observa-se que a magistratura brasileira tem muita resistência a seguir padrões de direitos humanos nos

conflitos fundiários coletivos, mesmo quando se trata de garantias processuais mínimas previstas no próprio Código de Processo Civil. Assim, a existência de vinculação da decisão da Suprema Corte foi importante e, nos casos em que houve a necessidade e possibilidade de propositura de ação de reclamação, essa suspendeu muitas vezes decisões flagrantemente contrárias ao conteúdo decisório do STF.

Como analisamos e sintetizamos no Capítulo 3, a análise das decisões colegiadas mostra aparente elevada coesão, com a maioria das decisões unânimes. Em que pese critérios formais por vezes tenham afastado o julgamento do conteúdo das decisões reclamadas, quando este foi feito, pôde se observar, na maioria dos casos, a preponderância do princípio da precaução, em prol de decisões suspensivas, uma vez preenchidos os requisitos da ADPF, sobretudo em sede de cognição sumária. Mesmo nos casos em que se considerou o regime de transição não aplicável, o STF ressaltou a obrigatoriedade de medidas para proteção dos direitos fundamentais das pessoas afetadas, inclusive para que não ficassem desabrigadas. Houve também relevantes precedentes em matérias como ocupações em área de risco e em proteção ambiental, ainda que esses temas ensejem sempre discussão, sobretudo diante da restrição ao revolvimento amplo de fatos e provas pelo STF.

O número de decisões também não se mostra elevado, considerado o período de 2 anos e a quantidade de conflitos fundiários, ameaças de despejo e processos de reintegração de posse no país, o que pode denotar que a resistência ao regime de transição não tenha sido preponderante. Ao mesmo tempo, foi possível observar que 3 Estados originaram o maior número de decisões (São Paulo, Mato Grosso e Bahia), trazendo uma hipótese de que os desafios à implementação da ADPF nº 828 também poderiam ser mais localizados, o que necessita de confirmação com pesquisas mais amplas.

De toda sorte, é certo que a criação, pelo CNJ, tanto do Grupo de Trabalho que criou a Resolução nº 510/2023, quanto, posteriormente, pela resolução, de uma Comissão Nacional de Soluções Fundiárias, municiou a cúpula do Poder Judiciário com interlocutores para dialogar sobre a implementação das comissões previstas pela ADPF nº 828. Desde sua criação, a Comissão tem se reunido com os Tribunais, realizado eventos conjuntos e assessorado a implementação das comissões regionais. Esse esforço se veste de especial relevância quando se trata da necessidade de mudança de uma cultura jurídica de tratamento dos conflitos coletivos.

Um dos principais avanços da ADPF nº 828 e, depois, da Resolução CNJ nº 510, foi a obrigatoriedade da realização das inspeções judiciais pelos magistrados – no caso das

comissões, por não ser feita pelo juiz natural da causa, denomina-se “visitas técnicas”. Assim, foi relevante ver julgados que ressaltaram a obrigatoriedade dessa medida, que inclusive já vinha amparada pela Lei nº 14.216/2021 (Lei do “Despejo Zero”).

De fato, sua previsão, ainda que não em caráter obrigatório, já vinha do próprio Código de Processo Civil, fruto da reivindicação dos movimentos sociais e organizações de direitos humanos. Igualmente, diversas pesquisas já haviam recomendado essas medidas, como o estudo “Soluções Alternativas para Conflitos Fundiários Urbanos” realizado para a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (Saule *et al*, 2013), que defende a mediação como “método de solução alternativa de conflitos, na medida em que é uma incentivadora aos atores sociais como sujeitos ativos de seus direitos” (Brasil, CNDH, 2022, p. 7), além de trazer outras recomendações, tais como:

(i) garantia ao devido processo legal, ao contraditório e a ampla defesa; (ii) realização de audiência prévia à decisão sobre o conflito; (iii) o juiz fazer-se presente na área do conflito coletivo pela posse da terra rural e urbana, acompanhado de representante do Ministério Público; (iv) o juiz, antes da decisão liminar, requisitar aos órgãos da administração direta ou indireta dos Municípios, Estados e União que forneçam as informações fiscais, previdenciárias, ambientais, fundiárias e trabalhistas referentes ao imóvel; (v) concessão de liminar somente após a averiguação do cumprimento da função social da propriedade; (vi) no caso de cumprimento de mandado de reintegração de posse em conflito possessório que envolva população de baixa renda, sejam atendidas as exigências previstas no Comentário Geral nº 7, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, sobre os despejos forçados.

Pesquisa realizada pela Terra de Direitos para o Ministério da Justiça sobre conflitos fundiários também defende a necessidade de:

1. Quanto à capacitação e formação especializada: um processo de intermediação eficaz se produz na medida da compreensão da complexidade estrutural do conflito, conhecendo e reconhecendo as suas múltiplas dimensões de sujeitos, agentes e interesses públicos e privados, direitos fundamentais, órgãos e políticas públicas implicadas;
2. Quanto ao manejo instrumental: uma cultura de intermediação e soluções alternativas de conflitos aponta para a renovação do instrumental tipicamente utilizado no âmbito da função judicial. Faz-se necessária a incorporação de procedimentos e ferramentas com baixo grau de formalismo, sem ignorar o princípio da legalidade. Nesse sentido, são indispensáveis o uso de ferramentas dialógicas, bem como a realização de procedimentos extragabinetes, como a inspeção judicial e a realização de audiências públicas e de intermediação suprapartes processuais, necessariamente envolvendo os órgãos públicos implicados na política de direitos correlata;
3. Quanto ao tratamento panorâmico do caso: os conflitos fundiários rurais produzem um complexo cenário de judicialização que demanda do Judiciário um tratamento coordenado e integrado em suas diferentes ações judiciais e respectivas categorias de litigantes;
4. Quanto ao diálogo institucional: constata-se que a abertura institucional do Poder Judiciário para o diálogo deliberativo com os atores sociais envolvidos e instituições

públicas implicadas apresenta-se como a essência de um procedimento apto a produzir soluções adequadas e alternativas pacíficas para o conflito. (Sauer; Marés, 2013, p. 114)

A previsão de ida do juiz ao local do conflito e da realização de audiências de mediação com ampla participação dos órgãos afeitos às políticas públicas também é defendida na Resolução CNDH nº 10/2018. Todas essas indicações reforçam o intuito de viabilizar soluções garantidoras de direitos humanos e diminuir o distanciamento da magistratura com a realidade social. Assim, visam tirar da invisibilidade os grupos de milhares de pessoas e famílias ameaçadas de remoção e reposicionar na seara jurisdicional a previsão de sopesamento das consequências práticas e sociais das decisões judiciais, prevista no art. 20 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

O STF, na quarta tutela provisória incidental na ADPF nº 828, e o CNJ, com a Resolução nº 510/2023, conseguem avançar em passos concretos nos tribunais de justiça e regionais federais para que essas medidas saiam do papel, através da criação de órgãos especializados. A especialização, além de trazer vantagens pela maior expertise de quem passa a lidar estruturalmente com um tema e ter maior conhecimento dos interlocutores, também pode permitir, se assim o fizer a comissão, o tempo e estrutura adequados para o tratamento de casos complexos, diminuindo a carga dos juízes de primeiro grau e conseguindo alcançar soluções que não perpassem pelo despejo nem a violência.

Passados quase três anos desde a decisão do STF, a permanência das comissões é uma realidade, ao que parece permanente, ainda que sua efetividade varie de acordo com a composição e mandato dado por cada tribunal. De todo modo, elas inauguram uma nova possibilidade de atuação do poder judiciário nos casos de conflitos coletivos e constituem, portanto, um marco para os direitos humanos, trazendo não só garantias processuais, mas padrões mínimos de efetividade para a garantia do direito à moradia adequada.

A ADPF nº 828 não se encerrou formalmente, porque nunca se julgou seu mérito. O STF chegou a incluir o julgamento do mérito para análise virtual de 29 de agosto de 2025 a 05 de setembro de 2025, quando da proximidade da aposentadoria do Ministro Roberto Barroso, contudo, a ação foi retirada de pauta antes do início do julgamento. Não há nenhum indicativo de que esse julgamento de mérito seja retomado, apesar de haver pedido, na inicial, de que fosse determinada a realização de políticas públicas para garantia do direito à moradia. Em que pese o Supremo Tribunal Federal tenha aprovado, sede de Repercussão Geral (Tema 698), a tese de que “1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da

separação dos poderes” (Brasil, STF, Tema 698, 2023), a possibilidade do julgamento de mérito, sobretudo para aprovação de realização de políticas públicas de moradia ou acesso à terra, parece distante. Contudo, a ADPF nº 828 já deixa um legado de potencialidade para os tribunais brasileiros e, sobretudo, para as populações vulnerabilizadas que demandam do Poder Judiciário uma resposta adequada aos graves problemas sociais brasileiros.

A incidência contínua das organizações da sociedade civil e dos conselhos de direitos humanos bem como os estudos e diálogos com a academia parecem ser extremamente importantes no monitoramento dessas iniciativas, que sofrem diversas pressões para o esvaziamento de seu escopo e a restrição de sua atuação. Não à toa, há diversos receios de que os espaços de solução alternativa de conflitos se tornem, em sua maioria, espaços para se renunciar direitos inegociáveis – como a experiência relatada pela Associação dos Povos Indígenas do Brasil no caso do Marco Temporal, e tantas experiências de mediação em conflitos fundiários que somente querem discutir a data do despejo, sem sequer garantir condicionantes de alternativa de moradia.

Como aduzem Ferreira *et al* (2025, p. 584):

Somente com o passar do tempo, e aprofundamento dos trabalhos sobre a atuação das comissões e desenvolvimento de mais pesquisas, poderemos dimensionar adequadamente os impactos que essa semente plantada na luta contra os despejos na pandemia vai promover em todo o sistema judicial.

A presente pesquisa se coloca para auxiliar nesse caminho de mensuração dos impactos da decisão plenária, através das decisões nas reclamações constitucionais, reconhecendo, ao mesmo tempo, as limitações do escopo escolhido para a pesquisa, o que enseja novos futuros estudos.

Por fim, reconhecemos, na esteira dos 60 acórdãos analisados, a potencialidade de que as medidas determinadas pelo STF na sua quarta tutela provisória incidental, após o advento da Resolução nº 510 do CNJ, sirvam para o fortalecimento dos direitos humanos do Brasil, a depender de sua aplicação nos casos concretos, que deve, como bem defendido nas teses jurídicas da Campanha Despejo Zero, reconhecer que: (i) as ocupações informais devem ser tratadas como casos em que se deve garantir direitos humanos, e não como caso de polícia; (ii) o agravamento da vulnerabilidade social e as assimetrias socioterritoriais são fatores que implicam necessidade de medidas protetivas diferenciadas a essas populações e (iii) as remoções de populações vulneráveis devem ser a *última ratio* aplicadas nos conflitos territoriais.

5 REFERÊNCIAS

BALDANI, Cecília Café; MORAIS, Fhylype Nascimento de; PORTO, Francisco Trope da Silva; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Comissões de Soluções Fundiárias: aposta para uma nova resolução de conflitos territoriais. **InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais**, Brasília, v. 11, n. 1, p. 925-943, jan./jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Direitos Humanos. Parecer exarado pela consultora ad hoc Deborah Duprat sobre condicionantes de ordem de despejos nos casos abrangidos pela ADPF nº 828. **CNDH**, Brasília, DF, 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Direitos Humanos. **Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018**. Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos. **CNDH**, Brasília, DF, 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Minuta de Resolução. Determina a criação, no âmbito dos tribunais de justiça e regionais federais, do Grupo de Apoio à Solução Pacífica das Ações de Reintegrações de Posse – GASPARG, e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis. **Conselho Nacional de Justiça**, Brasília, DF, jun. 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/06/2022-minuta-resolucao-gaspar-v2.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria nº 309, de 29 de novembro de 2021**. Institui Grupo de Trabalho destinado à elaboração de Protocolo de Reintegração Digna de Posse. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1200572021120161a763f91ec3f.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 90**. Conselho Nacional de Justiça: Brasília, 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023**. Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias. Conselho Nacional de Justiça: Brasília, 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pronunciamento do Ministro Vieira de Mello Filho. **Seminário Soluções Fundiárias: perspectiva de atuação do Poder Judiciário no regime de transição estabelecido na ADPF 828**, 2023a. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=uCFETRv8Cyc&t=1748s>. Acesso em: 01 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Soluções Fundiárias: juiz não deve ficar limitado a interpretador de lei ao decidir conflitos. **Notícias CNJ**, 02 de maio de 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/solucoes-fundiarias-juiz-nao-deve-ficar-limitado-a-interpretador-de-lei-ao-decidir-conflitos/>. Acesso em: 01 jun. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jul. 1992.

BRASIL. Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender 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, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 out. 2021.

BRASIL, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **Coletânea de artigos: conflitos fundiários coletivos: o papel das comissões previstas na Resolução CNJ/510/2023**. Brasília: MPF, 2024.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7425/DF**. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828/DF**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília: STF, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 54381/DF. Agravo Regimental**. Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, 03 de nov. de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 49605/RS. Agravo Regimental**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 22 de fev. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 57238/ES. Agravo Regimental**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 01 de mar. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 51092/RJ Agravo Regimental**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 18 de abril de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 54172/AP. Agravo Regimental**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 09 de maio de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 58376/MT. Agravo Regimental**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 22 de maio de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 57538/SP. Agravo Regimental**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 22 de maio de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 59000/MT. Agravo Regimental.** Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 29 de maio de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 59534/MT. Agravo Regimental.** Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 19 de jun. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 59486/AM. Agravo Regimental.** Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 19 de jun. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 51223/PE. Agravo Regimental.** Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, 22 de ago. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 54005/TO. Agravo Regimental.** Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 22 de ago. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 60303/MT. Agravo Regimental.** Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 22 de ago. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 59362/MG. Agravo Regimental.** Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 22 de ago. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 53372/RO. Agravo Regimental.** Relator: Ministro Cristiano Zanin. Brasília, 04 de set. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 57678/MT. Agravo Regimental.** Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 12 de set. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 60838/DF. Agravo Regimental.** Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 02 de out. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 61270/BA. Agravo Regimental.** Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 09 de out. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 60612/PA. Agravo Regimental.** Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 27 de nov. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 62994/PA. Agravo Regimental.** Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 04 de dez. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 61857/MT. Agravo Regimental.** Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 19 de dez. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 61011/BA. Agravo Regimental.** Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 19 de dez. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 62725/RJ. Agravo Regimental.** Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 19 de dez. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 62859/RJ. Agravo Regimental.** Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 26 de fev. de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 62670/BA. Agravo Regimental.** Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 26 de fev. de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 63853/AC. Agravo Regimental.** Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 04 de mar. de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 62665/SC. Agravo Regimental.** Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 11 de mar. de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 63703/DF. Agravo Regimental.** Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 11 de mar. de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 64920/RJ. Agravo Regimental.** Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 25 de mar. de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 55168/CE. Agravo Regimental.** Relator: Ministro Nunes Marques. Brasília, 04 de abril de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 65034/MT. Agravo Regimental.** Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 09 de abril de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 66502/SP. Agravo Regimental.** Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 22 de abril de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 66485/SP. Agravo Regimental.** Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 22 de abril de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 64766/SP. Agravo Regimental.** Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 13 de maio de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 64643/MT. Agravo Regimental.** Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 17 de jun. de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 63419/SP. Agravo Regimental.** Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 19 de agosto de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 64643/MT. Agravo Regimental.** Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 07 de out. de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 67652/AM. Julgamento de Mérito.** Relator: Ministro Cristiano Zanin. Brasília, 06 de ago. de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 59100/SP. Referendo de Medida Cautelar.** Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, 09 de maio de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 59005/SP. Referendo de Medida Cautelar.** Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 09 de maio de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 59399/RO. Referendo de Medida Cautelar.** Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 22 de maio de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 59975/SC. Referendo de Medida Cautelar.** Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, 19 de jun. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 58405/GO. Referendo de Medida Cautelar.** Relator: Ministro Edson Fachin (Relator para o acórdão Ministro Gilmar Mendes). Brasília, 26 de jun. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 60095/BA. Referendo de Medida Cautelar.** Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 26 de jun. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 60612/PA. Referendo de Medida Cautelar.** Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 22 de ago. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 57065/MG. Referendo de Medida Cautelar.** Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 22 de ago. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 60972/TO. Referendo de Medida Cautelar.** Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, 22 de ago. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 60860/GO. Referendo de Medida Cautelar.** Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, 22 de ago. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 61651/SP Referendo de Medida Cautelar.** Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 12 de set. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 61655/BA. Referendo de Medida Cautelar.** Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 25 de set. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 62365/SP. Referendo de Medida Cautelar.** Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, 18 de out. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 63315/BA. Referendo de Medida Cautelar.** Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, 21 de nov. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 63239/SP. Referendo de Medida Cautelar.** Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 27 de nov. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 63444/AL. Referendo de Medida Cautelar.** Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 27 de nov. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 63632/BA. Referendo de Medida Cautelar.** Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 19 de dez. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 66779/BA. Referendo de Medida Cautelar.** Relator: Ministro Flávio Dino. Brasília, 22 de abril de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 66931/SP. Referendo de Medida Cautelar.** Relator: Ministro Nunes Marques. Brasília, 29 de abril de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 67284/MG. Referendo de Medida Cautelar.** Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 07 de maio de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 68861/MT. Referendo de Medida Cautelar.** Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 01 de jul. de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 70667/RS Referendo de Medida Cautelar.** Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 09 de set. de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento Interno consolidado.** Atualizado até a Emenda Regimental n. 58/2022. Brasília: STF, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 698.** Limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial proteção. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília: STF, 2023.

CAMPANHA DESPEJO ZERO. **Dados dos Despejos no Brasil.** Março de 2020 a maio de 2025. Disponível em: <https://www.campanhadespejozero.org/>. Acesso em: 01 jun. 2025.

CAMPANHA DESPEJO ZERO, HABITAT PARA A HUMANIDADE BRASIL, TERRA DE DIREITOS, CENTRO POPULAR DE DIREITOS HUMANOS. Relatório Nacional. **Cinco anos da Campanha Despejo Zero: a luta continua.** 2025.

CASTRO, Camila Penna de; ANJOS, Igor Thiago Silva de Sousa / José Carlos Gomes dos; GOMES, Tatiana Emília Dias. Racismo fundiário, seletividade racial e antinegitude no rural brasileiro. In: 10º Encontro da Rede de Estudos Rurais. **Anais [...]** São Carlos: Universidade Federal de São Carlo, 2023.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS; FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA; CAMPANHA DESPEJO ZERO. **Relatório Missão-Denúncia em defesa do direito à moradia, ao território e contra os despejos na cidade de Recife, Região Metropolitana do Recife e Zona da Mata Sul Pernambucana.** 2023.

ESCRIVÃO FILHO, Antonio. **Mobilização Social do Direito e Expansão Política da Justiça: análise do encontro entre movimento camponês e função judicial.** Tese de Doutorado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Direito da UnB. Brasília: UnB, 2017.

ESCRIVÃO FILHO, Antonio. Porteiro ou guardião? O Supremo Tribunal Federal em face dos direitos humanos. **Relatório - Análise nº 43/2018.** Articulação Justiça e Direitos Humanos-JusDH; Friedrich Ebert Stiftung Brasil-FES, 2018.

FACHIN, Luiz Edson. **Direito civil:** sentidos, transformações e fim. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

FERREIRA, Ayala Lindabeth Dias; VEDOVATTO, Diego; RAMPIN, Talita Tatiana Dias; ESCRIVÃO FILHO, Antonio Sergio. Movimentos da justiça: elementos do cenário de judicialização dos conflitos agrários. **InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais,** Brasília, v. 11, n. 1, p. 569-600, jan./jun. 2025.

FLORES, Joaquín Herrera. **Teoria Crítica dos Direitos Humanos**: os direitos humanos como produtos culturais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

FRANZONI, Julia Ávila (org.). LABÁ – Direito, Espaço & Política (FND-UFRJ). **Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU, 2022.

FRANZONI, Júlia; FRANCO, Larissa Batista; MELLO, Rayane da Silva. A força normativa da Resolução nº 10 de 2018 do CNDH e as diretrizes internacionais da segurança da posse e do direito à moradia. In: TERRA DE DIREITOS (org.); RIBEIRO, Daisy (coord.). **Despejos e o sistema de justiça**: violações de direitos humanos no tratamento de conflitos fundiários. Análise do uso da Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos. Curitiba: Terra de Direitos, 2022. p. 61-65.

FRANZONI, Júlia Ávila; RIBEIRO, Daisy Carolina Tavares; PIRES, Raquel Ferreira. Terra, moradia e democracia: a gramática jurídica da Campanha Despejo Zero. **InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais**, v. 9, n. 1, jan./jun. 2023, Brasília.

FRIGO, Darc; RIBEIRO, Daisy Carolina Tavares; CORREA, Selma. Do papel às ruas e tribunais: a Resolução nº 10/2018 do CNDH e a busca pela efetividade dos direitos humanos nas lutas por terra, território e moradia. O Direito Achado na Rua: 10 anos do CNDH, 2025 (no prelo).

GEDIEL, José Antonio Peres; GORSODORF, Leandro; ESCRIVÃO FILHO, Antonio et al. **Mapa territorial, temático e instrumental da assessoria jurídica e advocacia popular no Brasil**. Belo Horizonte: CES/AL-UFGM, 2012.

GEDIEL, José Antônio Peres; PAULA, Roberto de. Questão agrária: entraves jurídico processuais recorrentes e desigualdade social. **Revista Direito e Práxis**. Rio de Janeiro, v. 08, n. 04, 2017, p. 2819-2842.

GONÇALVES, Eloísa Dias. A atuação do Tribunal Regional Federal da 5ª Região nos conflitos fundiários coletivos após a ADPF 828: análise a partir do controle do STF. **InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais**, Brasília, v. 11, n. 1, p. 633-657, jan./jun. 2025.

GRAU, Eros Roberto. Entrevista concedida a Joaquim Modesto Pinto Júnior e Gilson Rodrigues de Afonseca. **Revista de Direito Agrário**, Brasil, ano 19, n. 18, p. 20-26, 2006.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA - Insper; INSTITUTO PÓLIS - Pólis. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil. Brasília: CNJ, 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Nota Técnica nº 15**. Brasília, abr. 2020.

LOBO, Paulo Luiz Netto. Constitucionalização do Direito Civil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 36, n.141, jan./mar. 1999.

MENDES, Gilmar Ferreira. **A reclamação constitucional no Supremo Tribunal Federal: algumas notas**. Direito Público. Porto Alegre, ano 3, n.12, p. 21-47, abr./jun.2006.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Editora SaraivaJur, 2017.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos Fundiários Urbanos e Poder Judiciário**. Curitiba: Editora Ithala, 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria Federal Dos Direitos Do Cidadão. **Nota Técnica PFDC nº 3/2024**: Enfrentamento de milícias rurais e defesa da Constituição da República. Brasília, 15 de abril de 2024.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Judicialização de políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal dos Direitos Humanos. **Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas**, 10 de dezembro de 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of 15 March 2006, entitled “Human Rights Council”: Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari. Annex 1: Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement. **A/HRC/4/18**, 05 fev. 2007.

PICININ, Graziela Maria. A reclamação constitucional perante o Supremo Tribunal Federal. **Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**, a. 15, v. 6, dez. 2007.

PINHO, Angela. Plenário virtual enxuga fila de processos no STF, mas sofre críticas por falta de debates. **Folha de S. Paulo**, 8 jul. 2023.

PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. **Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista**. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

PRAZERES, Fernando Antonio; SILVA, Lucas Cavalcanti da. A Comissão Regional de Soluções Fundiárias da Resolução n. 510 do Conselho Nacional de Justiça: reflexões a partir da experiência do Tribunal de Justiça do Paraná. **Revista CNJ**, v.7, n.2, p. 280-302, jul./dez. 2023.

QUADROS, Cleverton de. **A propriedade e a função social nos tribunais: análise dos elementos que compõem as decisões judiciais**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: UFPR, 2023.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; PORTO, Francisco Trope da Silva; MACHADO, Bruna Pilon Geanetti. Supremo Tribunal Federal e remoções forçadas: uma análise das reclamações constitucionais com base na ADPF 828. In: BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **Coletânea de artigos: conflitos fundiários coletivos: o papel das comissões previstas na Resolução CNJ/510/2023**. Brasília: MPF, 2024a.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; VIEIRA, Fernanda Mariana da Costa; TREIGER, Thales Arcoverde; SILVA, Rafaelly de Lima Galossi da; ARAÚJO, João Priolli de. A Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2 e os conflitos possessórios coletivos. In: BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **Coletânea de artigos: conflitos fundiários coletivos: o papel das comissões previstas na Resolução CNJ/510/2023**. Brasília: MPF, 2024b.

RIBEIRO, Daisy Carolina Tavares; FRANZONI, Julia Ávila; BITTENCOURT, Naiara Andreoli. Novos marcos do tratamento dos conflitos fundiários coletivos e a justiciabilidade dos direitos humanos: o caso da Comunidade José Lutzenberger. In: BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **Coletânea de artigos: conflitos fundiários coletivos: o papel das comissões previstas na Resolução CNJ/510/2023**. Brasília: MPF, 2024.

SAUER, Sérgio; MARÉS, Carlos Frederico (coord.). **Casos emblemáticos e experiências de mediação: análise para uma cultura institucional de soluções alternativas de conflitos fundiários rurais**. Série Diálogos sobre a Justiça. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013.

SAULE JUNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro. In: Políticas públicas e inclusão social: a visão das organizações não-governamentais. **Cadernos de pesquisa**, n. 07, maio 1997.

SAULE JÚNIOR, Nelson; LIBÓRIO, Daniela; AURELLI, Arlete Inês. **Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis**. PUC-SP/Ministério da Justiça. São Paulo, 2009 (Série Pensando o Direito nº 7).

SOUZA, Vivian; CATUCCI, Anaísa. Racismo fundiário: negros são maioria no campo, mas têm menos terras do que brancos. **G1**, 20 nov. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2022/11/20/racismo-fundiario-negros-sao-maioria-no-campo-mas-tem-menos-terras-do-que-brancos.ghtml>. Acesso em: 01 jun. 2025.

STF suspende ordem de remoção de famílias do Banhado em São José dos Campos. **G1**, 22 dez. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2023/12/22/stf-suspende-ordem-de-remocao-de-familias-do-banhado-em-sao-jose-dos-campos.ghtml>. Acesso em: 01 jun. 2025.

STF cassa ordem de remoção de famílias do Banhado em São José dos Campos. **G1**, 8 mar. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2024/03/08/stf-cassa-ordem-de-remocao-de-familias-do-banhado-em-sao-jose-dos-campos-entenda.ghtml>. Acesso em: 01 jun. 2025.

TÁRREGA, M^a Cristina. MAIA, Cláudio. FERREIRA, Adgmar. **Observatório da atuação do poder judiciário nos conflitos agrários decorrentes de ocupação de terra por movimentos sociais nos Estados do Pará, Mato Grosso e Paraná (2003-2011)**. Goiânia-Belo Horizonte: FAFICH/Observatório da Justiça Brasileira- CES/AL, 2012.

TAVOLARI, Bianca; NISIDA, Vitor; ALVES, Saylon. **Nota Técnica: Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828** (atualização de 31 de janeiro de 2022). Insper, 2022.

TEPEDINO, Gustavo. Marchas e contramarchas da constitucionalização do Direito Civil: a interpretação do Direito Privado à luz da Constituição da República. **(Syn)Thesis**, Rio de Janeiro, v. 5, p. 15, 2012.

TERRA DE DIREITOS (org.); RIBEIRO, Daisy (coord.). **Despejos e o sistema de justiça: violações de direitos humanos no tratamento de conflitos fundiários**. Análise do uso da Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos. Curitiba: Terra de Direitos, 2022.

TERRA DE DIREITOS; CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS. **Petição de Amicus Curiae na ADPF nº 828/DF junto ao Supremo Tribunal Federal**. 09 jun. 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. Comissão De Conflitos Fundiários. Nota Técnica nº 01/2022. **Ministério Público do Paraná**, 2022.

TROMBINI, Maria Eugenia; MAFRA, Matheus. **Diálogos sobre justiça e conflitos fundiários urbanos**: Caminhando da mediação para a efetivação dos direitos humanos. Terra de Direitos, 2017.

TROMBINI, Maria Eugenia; RIBEIRO, Daisy. A luta dos movimentos sociais contra os despejos coletivos nas instituições judiciais: a Resolução 10 do CNDH e a promessa de mudança. In: **Revista de Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 56, n. 3, p. 391-403, set/dez 2020.

VAREJÃO, Luana R.; JORDÃO, Manoela (coord.). **Estudo emergencial de impacto socioterritorial sobre as comunidades ameaçadas pela Ferrovia Transnordestina Logística S.A em Pernambuco**. Parte II. Recife: CPDH, 2025.

VEDOVATTO, Diego; TANCREDO, Maria Isabel Matos. A ADPF 828 e a Mobilização do Direito pelo MST: entrevista com Diego Vedovatto. Entrevista concedida a Maria Isabel Matos Tancredo. **InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais**, Brasília, v. 11, n. 1, p. 37-54, jan./jun. 2025.