



**UnB**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO, REGULAÇÃO E  
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ANA PAULA VILELA DE PÁDUA**

**QUANDO O DIREITO ESCUTA: A ADPF 828 E A RECONSTRUÇÃO  
DIALÓGICA DA JUSTIÇA FUNDIÁRIA**

Brasília/DF

2025

Universidade de Brasília  
Faculdade de Direito  
Programa de Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas

**QUANDO O DIREITO ESCUTA: A ADPF 828 E A RECONSTRUÇÃO  
DIALÓGICA DA JUSTIÇA FUNDIÁRIA**

Ana Paula Vilela de Pádua

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre, no Programa de Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Linha de pesquisa: Direito e Políticas Públicas.

Orientadora: Professora Dra. Maria Pia dos Santos Lima Guerra Dalledone

Brasília

2025

Universidade de Brasília  
Faculdade de Direito  
Programa de Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas

**QUANDO O DIREITO ESCUTA: A ADPF 828 E A RECONSTRUÇÃO  
DIALÓGICA DA JUSTIÇA FUNDIÁRIA**

Autora: Ana Paula Vilela de Pádua

Orientadora: Professora Dra. Maria Pia dos Santos Lima Guerra Dalledone

Banca examinadora

---

Professora Dra. Maria Pia dos Santos Lima Guerra Dalledone  
Presidente

---

Professora Dra. Fernanda de Carvalho Lage  
UnB

---

Professora Dra. Júlia Ávila Frazoni  
UFRJ

---

Professor Alexandre Araújo Costa  
Suplente

Dedico este trabalho a

“Los nadies: los hijos de nadie, los dueños de nada.

Los nadies: los ningunos, los ninguneados,  
corriendo la liebre, muriendo la vida, jodidos, rejodidos:

Que no son, aunque sean.

Que no hablan idiomas, sino dialectos.

Que no hacen arte, sino artesanía.

Que no practican cultura, sino folklore.

Que no son seres humanos, sino recursos humanos.

Que no tienen cara, sino brazos.

Que no tienen nombre, sino número.

Que no figuran en la historia universal,  
sino en la crónica roja de la prensa local.

Los nadies, que cuestan menos que la bala que los mata.”

Eduardo Galeano. El libro de los abrazos, 1998.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, por sempre valorizarem o estudo e por terem me ensinado, desde cedo, a importância do conhecimento como instrumento de transformação. À minha irmã, Jakeline, agradeço pela parceria, pela amizade, pelo apoio e pela torcida. À minha sobrinha Aisha, psicóloga em formação, pelas conversas profundas que tantas vezes serviram de respiro e reflexão. À minha sobrinha Lis, pela espontaneidade e alegria genuína, cuja presença sempre me faz sorrir.

Ao Gabriel, por todas as formas, pequenas e grandes, com que tornou este caminho mais leve. Pelo amor, paciência e compreensão durante os muitos momentos em que precisei me ausentar para estudar. Registro minha sincera gratidão pela leitura atenta da dissertação e pelas anotações sempre pertinentes – gesto ainda mais significativo por ter sido feito mesmo sem partilhar integralmente das expectativas e esperanças que movem este trabalho.

Aos amigos do STF, agradeço pela compreensão, pela leveza das conversas nos intervalos e pelo incentivo cotidiano. E, aos amigos do TSE, novos e velhos ao mesmo tempo, deixo meu reconhecimento pelo acolhimento, pelas conversas acadêmicas inesperadas e pelo apoio generoso que tornou essa transição mais leve e enriquecedora. Aos amigos de outros espaços da minha vida, agradeço pela presença constante, de longe ou de perto, pelas pausas necessárias e pelo afeto que me ajudou a manter o equilíbrio mesmo diante das exigências da pesquisa e da rotina.

Aos colegas do mestrado, minha admiração e meu apreço por cada troca, debate e parceria ao longo desses anos. Deixo um agradecimento especial à Vanessa, uma amiga querida, que não apenas me incentivou a ingressar no mestrado, mas caminhou comigo durante todo o curso, compartilhando dúvidas, aprendizados, apoio mútuo e a força necessária para seguir adiante mesmo nos períodos mais exigentes.

À minha orientadora, Professora Maria Pia, manifesto meu reconhecimento pela escuta generosa, pelas críticas rigorosas e pelo direcionamento seguro que ajudou a conduzir o trabalho para um caminho que verdadeiramente fizesse sentido. Sou especialmente grata pela confiança demonstrada desde o início, ainda antes que eu expressasse formalmente meu desejo de tê-la como orientadora – gesto discreto, mas marcante, que acompanhou toda a trajetória desta pesquisa. Estendo igualmente meus agradecimentos a todos os professores do programa, cujas aulas, comentários e inquietações ampliaram minhas perspectivas e fortaleceram o olhar atento e dialogado que orienta este trabalho, centrado justamente na importância da escuta.

A todos e a cada um, o meu muito obrigada!

“O direito depende grandemente da mística. A própria noção de justiça apresenta uma profunda dimensão moral-histórica. Conceitos como o estado de direito, direitos fundamentais e a independência do Judiciário ocupam espaços distintos, sagrados, que irradiam energias com grande poder de atração. Caso sejam devidamente empregados, esses princípios podem proporcionar sentido de forma, de dignidade, de estilo.”

Albie Sachs. *Vida e Direito: Uma Estranha Alquimia*, 2017.

## RESUMO

A presente dissertação analisa a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 e a subsequente criação das Comissões de Soluções Fundiárias como expressão de uma nova política judiciária dialógica para o tratamento dos conflitos fundiários no Brasil. O estudo investiga de que modo o Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer a complexidade estrutural desses conflitos, inaugurou um modelo de atuação cooperativa, baseado na mediação, no diálogo interinstitucional e na proteção do direito fundamental à moradia.

O Capítulo 1 apresenta uma sistematização dos fundamentos normativos e teóricos que estruturam os conflitos fundiários no Brasil, bem como a complexidade dessa espécie de disputa. No Capítulo 2, realiza-se a contextualização da ADPF 828, com destaque para os fundamentos constitucionais da decisão e para a análise do discurso judicial que evidencia a incorporação de categorias dialógicas e participativas no raciocínio do Tribunal. O Capítulo 3 desenvolve um estudo de caso sobre a Comunidade do Banhado, em São José dos Campos/SP, com base em decisões judiciais, trabalhos acadêmicos prévios, notícias da imprensa e informações coletadas em fontes digitais. Essa abordagem permitiu compreender a atuação institucional da Defensoria Pública e a relevância da ADPF 828 como instrumento de acesso direto ao STF para a proteção de grupos vulneráveis. O Capítulo 4 examina a consolidação da nova política judiciária à luz das teorias dialógicas e da Resolução nº 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça, que regulamenta de forma permanente a criação e o funcionamento das Comissões de Soluções Fundiárias. Exemplifica também as experiências concretas de mediação tanto no Brasil quanto na África do Sul. A pesquisa conclui que a ADPF 828 constitui um marco de reconstrução institucional e de transformação do papel do Judiciário na efetivação dos direitos fundamentais. Ao deslocar a análise das reintegrações de posse para um modelo baseado na escuta, na participação e na cooperação entre os poderes e os atores sociais, o Supremo Tribunal Federal promoveu a transição para uma justiça fundiária dialógica, reafirmando o compromisso da Constituição de 1988 com a dignidade da pessoa humana e com a função social do Direito.

Palavras-chave: ADPF 828; direito à moradia; conflitos fundiários; diálogo institucional; política judiciária; Comissões de Soluções Fundiárias.

## **ABSTRACT**

This dissertation examines Constitutional Claim for Breach of Fundamental Precept (ADPF) 828 and the subsequent creation of the Land Conflict Resolution Commissions as expressions of a new dialogic judicial policy for addressing land and housing disputes in Brazil. The study investigates how the Federal Supreme Court, by recognizing the structural complexity of these conflicts, inaugurated a cooperative model of institutional action grounded in mediation, inter-institutional dialogue, and the protection of the fundamental right to housing. Chapter 1 provides a systematization of the normative and theoretical foundations that structure land conflicts in Brazil, as well as the complexity inherent to this type of dispute. Chapter 2 contextualizes ADPF 828, highlighting the constitutional grounds of the decision and analyzing the judicial discourse that reveals the incorporation of dialogic and participatory categories into the Court's reasoning. Chapter 3 develops a case study of the Banhado Community in São José dos Campos/SP, drawing on judicial decisions, prior academic works, press reports, and digital sources. This approach makes it possible to understand the institutional role of the Public Defender's Office and the relevance of ADPF 828 as a mechanism enabling direct access to the Supreme Court for the protection of vulnerable groups. Chapter 4 examines the consolidation of the new judicial policy in light of dialogic theories and National Council of Justice Resolution No. 510/2023, which permanently regulates the creation and functioning of the Land Conflict Resolution Commissions. It also illustrates concrete mediation experiences in both Brazil and South Africa. The research concludes that ADPF 828 represents a milestone of institutional reconstruction and a transformation of the Judiciary's role in ensuring fundamental rights. By shifting the analysis of eviction cases to a model grounded in listening, participation, and cooperation among governmental branches and social actors, the Federal Supreme Court advanced the transition toward a dialogic form of land justice, reaffirming the 1988 Constitution's commitment to human dignity and to the social function of law.

**Keywords:** ADPF 828; right to housing; land conflicts; institutional dialogue; judicial policy; Land Dispute Resolution Commissions.

## SUMÁRIO

1	CONFLITOS FUNDIÁRIOS E O DIREITO À MORADIA: FUNDAMENTOS NORMATIVOS, COMPLEXIDADES ESTRUTURAIS E DESAFIOS DE JUDICIALIZAÇÃO .....	7
1.1	Notas introdutórias sobre os conflitos fundiários.....	7
1.1.1	Direito à moradia e função social da propriedade.....	7
1.1.2	Justiciabilidade dos direitos sociais.....	10
1.1.3	Complexidade dos conflitos fundiários .....	12
1.2	Categorias decisórias ordinariamente adotadas em conflitos fundiários.....	16
2	A ADPF 828 E O NOVO DISCURSO JUDICIAL SOBRE CONFLITOS FUNDIÁRIOS: ENTRE A EMERGÊNCIA E A ESTRUTURA .....	19
2.1	O julgamento da ADPF 828 pelo STF e o regime de transição estabelecido .....	19
2.1.1	A articulação social antes do ajuizamento da ADPF 828 .....	19
2.1.2	O pedido inicial.....	21
2.1.3	Exame do caso como um processo estrutural .....	23
2.1.4	Análise do discurso da ADPF 828 .....	30
2.2	O papel da ADPF 828 na proteção de grupos vulneráveis durante uma conjuntura crítica .	37
2.3	Alcance da ADPF 828 e a posterior regulamentação das audiências de mediação pelo CNJ40	
2.4	A Reclamação Constitucional como instrumento garantidor da autoridade da ADPF 828 ..	44
2.4.1	Outras funções da Reclamação a partir da jurisprudência do STF.....	46
2.4.2	O ajuizamento de Reclamação como estratégia para evitar o despejo imediato (acesso direto ao STF) .....	48
3	ESTUDO DE CASO: A COMUNIDADE DO BANHADO E A APLICAÇÃO DO REGIME DE TRANSIÇÃO DA ADPF 828 .....	50
3.1	Enquadramento metodológico e justificativa da escolha do caso.....	50
3.2	A Comunidade do Banhado (Jardim Nova Esperança) - São José dos Campos/SP .....	52
3.2.1	Memória social da Comunidade e a ambientalização do discurso .....	52
3.2.2	A política remocionista em cena .....	55
3.2.3	Acervo jurídico da Comunidade .....	57
3.2.4	O fantasma de Pinheirinho.....	62
3.2.5	A atuação da Defensoria Pública e a construção de uma resistência institucional .....	63
3.2.6	A Resistência dos Moradores - Memória Coletiva .....	67
3.2.7	O ajuizamento da Reclamação para evitar o despejo imediato.....	72
3.2.8	Contribuições da ADPF 828 na busca de uma solução para a Comunidade .....	73
3.3	Panorama das (possíveis) interações da Comissão de Conflitos Fundiários no contexto histórico e social da Comunidade do Banhado .....	77

4	NOVA POLÍTICA JUDICIÁRIA DE TRATAMENTO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS .....	81
4.1	Contribuições das teorias dialógicas .....	81
4.2	Exemplos de práticas dialógicas em conflitos fundiários: o Compromisso Significativo da África do Sul .....	84
4.3	Apontamentos sobre outros casos brasileiros acompanhados pelas Comissões de Soluções Fundiárias .....	86
4.3.1	Ocupação no Setor Parque Amazônia - Goiânia/GO.....	86
4.3.2	Ocupação Vila Verde - Osório/RS.....	94
4.4	A insuficiência dos mecanismos já existentes para a solução dos conflitos fundiários.....	102
4.5	A instituição das Comissões de Conflitos Fundiários como semente de uma nova política judiciária no tratamento dos conflitos fundiários.....	107
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	119
5.1	Conclusões.....	119
5.1.1	O paradigma dialógico e a revisão do papel do Judiciário .....	119
5.1.2	A dimensão empírica e a contribuição do estudo de caso.....	120
5.1.3	O modelo comparado e a legitimação democrática da política judiciária .....	121
5.1.4	As Comissões de Soluções Fundiárias como prática institucional de resolução de conflitos	122
5.2	Perspectivas futuras .....	122
5.3	Limites e desdobramentos .....	124

## INTRODUÇÃO

O direito à moradia, consagrado no art. 6º da Constituição Federal (Brasil, [2023]) e reiterado por diversos tratados internacionais de direitos humanos, constitui um dos pilares do Estado Democrático de Direito e um vetor essencial para a concretização da dignidade da pessoa humana. Entretanto, apesar de sua natureza fundamental, a realização concreta desse direito no Brasil ainda se depara com graves desafios estruturais, como a insuficiência de políticas públicas habitacionais, a desigualdade socioespacial, a especulação imobiliária e o déficit histórico de planejamento urbano.

A tensão entre a efetividade do direito à moradia e a proteção da propriedade privada tem sido, historicamente, um dos pontos mais sensíveis da experiência constitucional brasileira. Essa tensão se materializa de forma particularmente aguda nos conflitos fundiários urbanos, nos quais o Judiciário é chamado a decidir sobre o destino de milhares de famílias em situação de vulnerabilidade social. Nessas circunstâncias, a aplicação isolada das normas possessórias tradicionais tem se mostrado insuficiente, gerando decisões que, muitas vezes, agravam a exclusão e perpetuam ciclos de deslocamento e marginalização.

A crise sanitária provocada pela pandemia de Covid-19 evidenciou e aprofundou essas desigualdades, tornando premente a necessidade de respostas estatais voltadas à proteção dos direitos sociais. Foi nesse contexto que surgiu a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828, proposta com o objetivo de suspender despejos e reintegrações de posse durante a pandemia e de garantir o direito à moradia e à saúde das populações vulneráveis. A atuação do Supremo Tribunal Federal nesse processo – especialmente com a criação do regime de transição e a exigência de atuação prévia das Comissões de Soluções Fundiárias – inaugurou um novo paradigma na forma de tratamento dos conflitos fundiários coletivos no país.

Essa mudança paradigmática, que desloca a ênfase da decisão impositiva para o diálogo interinstitucional e para a solução cooperativa, constitui o eixo central da presente dissertação. O trabalho busca demonstrar que o modelo instituído a partir da ADPF 828 e consolidado pela Resolução nº 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) representa o embrião de uma nova política judiciária de tratamento dos conflitos fundiários, orientada por princípios dialógicos e pela efetividade dos direitos fundamentais.

A presente dissertação analisa criticamente esse processo de transformação e defende a tese de que o regime de transição da ADPF 828 e a posterior institucionalização das Comissões de Soluções Fundiárias configuram uma nova política judiciária de tratamento dos conflitos

fundiários, pautada nas teorias dialógicas e comprometida com a efetividade do direito à moradia e a realização da função social da propriedade.

A pesquisa desenvolvida ampara-se pela dificuldade de atuação positiva do Estado na elaboração e na implementação de políticas públicas habitacionais que sejam eficientes para concretizar o direito à moradia. A escolha do tema se justifica pela escassez de estudos que abordem a ADPF 828 não apenas como precedente judicial, mas como instrumento de formulação de política judiciária, integrando direito constitucional, processo estrutural e direitos humanos.

O trabalho também contribui para a reflexão sobre o constitucionalismo dialógico, corrente teórica que repensa a separação dos poderes a partir da cooperação e da deliberação racional. Nesse sentido, a ADPF 828 pode ser lida como um experimento de “jurisdição comunicativa”, em que a decisão judicial opera como plataforma de diálogo entre Estado e sociedade.

A discussão acerca do direito fundamental à moradia é bastante atual e ganha ainda mais relevo em face dos conflitos fundiários decorrentes, sobretudo, da ocupação, por longos anos, de áreas públicas por populações em situação de vulnerabilidade. Essas ocupações, com o decorrer do tempo, consolidam-se como bairros informais a partir de um fenômeno urbano de desenvolvimento desordenado, de forma que a simples desocupação dos moradores dessas comunidades, sem uma medida garantidora do direito à moradia, colocaria essas pessoas, mais uma vez, em situação de vulnerabilidade por uma atuação do Estado.

O problema de pesquisa que orienta este trabalho pode ser formulado nos seguintes termos: de que modo a ADPF 828 e a subsequente criação das Comissões de Soluções Fundiárias pelo CNJ contribuiriam para a reconstrução dialógica da justiça fundiária no Brasil, promovendo uma nova forma de atuação judicial voltada à mediação e à efetivação do direito à moradia?

A partir desse problema central, tem-se que o objetivo geral da pesquisa consiste em demonstrar a relevância do diálogo interinstitucional estabelecido na ADPF 828 na resolução de conflitos fundiários coletivos de alta complexidade, diante da insuficiência das políticas públicas de moradia, com a construção de uma cultura jurídica voltada à pacificação social. Dessa forma, busca-se analisar a reconstrução dialógica da justiça fundiária brasileira a partir da ADPF 828 e da nova política judiciária instituída pelo CNJ.

Para tanto, como objetivos específicos, propõe-se: (i) analisar a evolução do tratamento jurídico dos conflitos fundiários e os fundamentos constitucionais do direito à moradia e da função social da propriedade; (ii) examinar o discurso jurídico e institucional produzido pelo

Supremo Tribunal Federal na ADPF 828, identificando a incorporação de práticas dialógicas na solução de conflitos estruturais; (iii) estudar empiricamente a aplicação desse modelo no caso da Comunidade do Banhado, em São José dos Campos/SP, à luz do regime de transição e da atuação das instituições envolvidas; e (iv) avaliar a consolidação da política judiciária de resolução de conflitos fundiários por meio da criação das Comissões de Soluções Fundiárias, com base nas teorias dialógicas e na experiência comparada da África do Sul, por meio do Compromisso Significativo, além de traçar apontamentos de outros dois casos ocorridos no Brasil.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos e foi adotada uma estratégia de abordagem metodológica qualitativa, de caráter teórico-empírico e jurídico-descritiva. Dessa forma, foi realizada uma pesquisa exploratória e documental, a partir do exame de documentos oficiais, decisões judiciais e produções acadêmicas, combinando análise do discurso jurídico, estudo de caso e análise normativa e institucional.

O Capítulo 1 apresenta uma sistematização dos fundamentos normativos e teóricos que estruturam os conflitos fundiários no Brasil. Parte-se do exame do direito à moradia e da função social da propriedade, articulando parâmetros constitucionais e internacionais que conformam o conteúdo desse direito. Em seguida, discute-se a justiciabilidade dos direitos sociais e o papel do Poder Judiciário diante da crescente judicialização das disputas fundiárias. O capítulo aborda, ainda, a complexidade desses conflitos, evidenciando sua natureza estrutural. Por fim, analisa-se as categorias decisórias tradicionalmente empregadas pelo Judiciário, revelando padrões interpretativos que historicamente privilegiam a propriedade em detrimento da moradia, e que serão contrapostos, nos capítulos seguintes, ao novo paradigma inaugurado pela ADPF 828.

A metodologia deste capítulo combina pesquisa jurídico-bibliográfica e documental, examinando normas, literatura especializada e dados institucionais sobre conflitos fundiários. Utiliza também análise crítica de decisões judiciais previamente mapeadas, visando compreender seus padrões interpretativos.

A seu turno, o Capítulo 2 analisa a articulação social que precedeu a ADPF 828, destacando a atuação da Campanha Despejo Zero na denúncia e no mapeamento nacional de remoções durante a pandemia. Mostra como a mobilização de movimentos sociais, dados sistematizados e apoio internacional conferiu visibilidade às violações e fundamentou a provocação ao STF. Realiza, também, uma análise dos argumentos jurídicos da ADPF 828, compreendendo-a como um processo estrutural e instrumento de proteção de grupos vulneráveis, o que evidencia a mudança de paradigma na jurisprudência do STF.

Neste segundo capítulo utiliza-se a análise do discurso jurídico como método de investigação, examinando as decisões do Supremo Tribunal Federal na ADPF 828 e as Reclamações Constitucionais dela decorrentes, para demonstrar como foi construída a narrativa decisória na ADPF. Essa abordagem permite identificar a transformação do vocabulário jurídico e a emergência de uma racionalidade cooperativa, em que o Judiciário assume papel mediador e articulador de políticas públicas. Observa-se que ocorreu a transição de uma linguagem judicial centrada na propriedade para uma linguagem orientada pelos direitos sociais e pelo diálogo interinstitucional. A metodologia da análise do discurso permite revelar os sentidos subjacentes às decisões judiciais, a forma como a Corte Constitucional ressignifica categorias tradicionais do direito civil e processual e como legitima, em linguagem constitucional, o princípio da dignidade da pessoa humana.

Por sua vez, o Capítulo 3 contém um estudo de caso acerca da Comunidade do Banhado, no qual se descreve o contexto histórico e social da ocupação, a atuação da Defensoria Pública e dos movimentos sociais, abordando as estratégias de resistência dos moradores e o papel das instituições de justiça, assim como os caminhos jurídicos percorridos. Examina também o impacto da ADPF 828 e da Comissão de Conflitos Fundiários na contenção da política remocionista, refletindo um novo modelo de atuação jurisdicional, bem como a estratégia de ajuizamento da Reclamação perante o Supremo Tribunal Federal para evitar a remoção imediata e manter o diálogo aberto.

Dessa forma, no terceiro capítulo emprega-se o método do estudo de caso, tendo como objeto empírico a Comunidade do Banhado, em São José dos Campos/SP, uma das mais emblemáticas ocupações urbanas submetidas à ADPF 828. O critério de escolha do caso, selecionado por seu valor simbólico e jurídico e pela consolidação da ocupação, será detalhado no início do capítulo. A análise dessa comunidade, marcada por décadas de disputa fundiária e de resistência social, permite compreender concretamente os efeitos da política dialógica na discussão dos conflitos fundiários e na proteção de comunidades em situação de vulnerabilidade, sobretudo para evitar o despejo imediato dos moradores e possibilitar um debate efetivo acerca do destino das famílias, uma vez que esse processo ainda não foi finalizado.

O estudo de caso – compreendido aqui como instrumento de investigação aprofundada de uma realidade social delimitada, conforme a concepção de Robert Yin (2001) – buscou reconstruir a dinâmica do conflito fundiário local e identificar as formas de intervenção institucional que se desenvolveram a partir da decisão do STF. Segundo Robert Yin (2001, p. 32), um “estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno

contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

Cumprе ressaltar que esta pesquisa debruça-se sobre um processo ainda em curso, o que impõe o desafio inerente à análise de fenômenos em constante transformação. Assim, os resultados aqui apresentados correspondem ao estado da questão até outubro de 2025, período em que ainda se encontram em andamento as tratativas referentes aos termos de um possível acordo. Em momento posterior, o estudo poderá ser aprofundado a partir dos desdobramentos e conclusões dessas negociações.

A análise do caso foi conduzida a partir de quatro tipos de fontes complementares: (i) decisões judiciais relacionadas à Comunidade do Banhado, especialmente aquelas proferidas no Tribunal de Justiça de São Paulo e no Supremo Tribunal Federal, bem como peças processuais e despachos constantes dos respectivos processos; (ii) trabalhos acadêmicos e relatórios técnicos previamente elaborados sobre a Comunidade, incluindo dissertações, artigos e pesquisas institucionais que abordaram a história da ocupação, o processo de urbanização, as tentativas de remoção e as estratégias de resistência dos moradores, o que permitiu situar o caso em perspectiva histórica e sociológica; (iii) notícias e reportagens publicadas na mídia local e nacional; e (iv) informações disponibilizadas na internet, incluindo documentos institucionais da Prefeitura Municipal de São José dos Campos, publicações da Defensoria Pública, relatórios da Comissão de Conflitos Fundiários e comunicados de movimentos sociais e organizações não governamentais que atuam na região.

Já o Capítulo 4 analisa as teorias dialógicas e sua aplicação na prática jurisdicional, examina experiências comparadas nacionais e estrangeiras, demonstrando como as Comissões de Soluções Fundiárias se consolidaram como uma política judiciária estruturante e permanente.

Assim, no quarto capítulo adota-se uma perspectiva comparada e normativa (resoluções e atos do CNJ), relacionando a experiência brasileira às teorias dialógicas do constitucionalismo cooperativo, a partir de autores como Conrado Hübner Mendes, Vanice Regina Lírio do Valle e Roberto Gargarella e dialogando com a experiência sul-africana do Engajamento Significativo. Esse capítulo demonstra como o modelo brasileiro, ao institucionalizar as comissões de conflitos fundiários, internaliza uma cultura jurídica orientada à deliberação pública e à participação dos atores sociais na formulação de soluções. Para tanto, traz apontamentos sobre dois casos brasileiros recentes acompanhados por essas comissões.

A partir da articulação entre esses quatro eixos, a dissertação demonstra que o modelo de resolução dialógica instituído pela ADPF 828 constitui um marco na consolidação de uma

justiça constitucional cooperativa e voltada à efetividade dos direitos humanos fundamentais, particularmente o direito à moradia.

Por fim, nas Considerações Finais, sintetizam-se os resultados da pesquisa, demonstrando que a ADPF 828, embora nascida de um contexto emergencial, deu origem a uma transformação estrutural na forma como o Poder Judiciário brasileiro compreende e trata os conflitos fundiários coletivos, inaugurando uma cultura de diálogo, cooperação e mediação voltada à concretização do direito fundamental à moradia.

Ponderou-se que essa nova política judiciária de tratamento dos conflitos fundiários, embora ainda limitada por desafios institucionais e estruturais – como a falta de dados sistemáticos, a dependência da sensibilidade dos magistrados e a desigualdade de recursos entre os entes federativos –, representa um avanço simbólico e institucional relevante.

# 1 CONFLITOS FUNDIÁRIOS E O DIREITO À MORADIA: FUNDAMENTOS NORMATIVOS, COMPLEXIDADES ESTRUTURAIS E DESAFIOS DE JUDICIALIZAÇÃO

## 1.1 Notas introdutórias sobre os conflitos fundiários

### 1.1.1 *Direito à moradia e função social da propriedade*

O sistema jurídico de proteção social brasileiro conta com o reconhecimento do direito constitucional de moradia, incluído no art. 6º da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000.

No plano internacional, o direito à moradia é amplamente reconhecido em diversos tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil, entre eles a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 (ONU, 1948, art. 25, § 1º) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966 (Brasil, 1992), ocupando lugar de destaque no sistema jurídico global.

Esses documentos internacionais trouxeram o conceito de moradia adequada, cuja definição, na linha do Comentário Geral nº 4 do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU de 1991 – que se tornou, segundo Pisarello (2003, p. 66), o documento internacional mais importante no tocante ao conteúdo desse direito –, compreende critérios essenciais como a segurança legal da posse, a disponibilidade de serviços essenciais (água, esgoto, energia), a habitabilidade, a acessibilidade, a localização e a adequação cultural. Dessa forma, a normatividade do direito à moradia é pautada pela sua adequabilidade.

Ainda que esse documento não tenha poder vinculante, é utilizado como fonte de interpretação do direito à moradia no âmbito estatal interno. Nessa linha, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (Brasil, 2013) detalhou o alcance e o conteúdo do direito à moradia, a partir desses critérios: (a) 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; (b) 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; (c) economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes; (d)

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; (e) acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta; (f) 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; e (g) adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural.

Não por outro motivo, o cálculo do déficit habitacional é realizado a partir da problematização sobre a adequação das moradias, de modo a incluir entre seus componentes, além da própria ausência de habitação, a precariedade do domicílio, a coabitação familiar e o ônus excessivo com aluguel.

Dessa forma, o direito social à moradia está intrinsecamente relacionado ao princípio da dignidade humana e é considerado como um dos pilares para sua realização, já que uma vida digna exige um local para habitar com o mínimo de infraestrutura, segurança e acesso aos serviços sociais essenciais.

Além disso, a moradia adequada é, outrossim, condição mínima para o exercício pleno da cidadania, porquanto sua ausência limita o acesso a outros direitos, como saúde, educação, trabalho e lazer.

O direito à moradia, portanto, articula-se com diversos preceitos constitucionais, configurando-se como valor fundamental da ordem constitucional brasileira e, por essa razão, possui eficácia plena, impondo ao Estado o dever de proteção e promoção. O direito à moradia constitui um valor identitário da ordem constitucional brasileira.

Por outro lado, o direito de propriedade, também reconhecido como um direito fundamental pela Constituição Federal (art. 5º, XXII), tem como componente indissociável a sua função social (art. 5º, XXIII). Nas palavras de José Afonso da Silva (2008, p. 75), a função social é parte da estrutura do direito de propriedade. Assim, a promoção da justa distribuição da propriedade e o condicionamento de seu uso ao bem-estar social são funções do Estado atribuídas pela Carta Magna.

No nosso modelo de constitucionalização do direito de propriedade, a função social assegura a virtude pública do direito, mesmo quando se trata de uma posição jurídica inicialmente particular, classicamente afeta ao direito individual.

Esse ponto de coalizão entre interesse público e privado atua como critério jurídico para harmonizar o direito de propriedade e o direito à moradia, contribuindo para a elaboração de

políticas públicas de habitação, para a regularização fundiária e para a urbanização de assentamentos precários.

Nessa linha, as diretrizes da política de desenvolvimento urbano, previstas no art. 182 da Constituição Federal e regulamentadas no Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001, apontam para o cumprimento da função social da propriedade e das cidades, em articulação com a efetividade do direito à moradia adequada, como caminho para a construção de cidades socialmente justas e ambientalmente sustentáveis.

Além dessas diretrizes, o ordenamento jurídico brasileiro previu outros instrumentos para garantir a concretização do direito à moradia digna e adequada, tais como sanções em caso de descumprimento da função social da propriedade, construção de casas populares – Lei nº 11.977/2009 e Lei nº 14.118/2021 – e regularização fundiária rural e urbana – Lei nº 13.465/2017. Essa última lei prescreve que a Regularização Fundiária Urbana (REURB) abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos ocupantes (Brasil, 2017, art. 9º). Para tanto, podem ser utilizados, entre outros, os institutos jurídicos da legitimação fundiária e da posse, da usucapião, da desapropriação, da alienação de imóvel pela Administração Pública, da concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), da concessão de direito real de uso e da doação e compra e venda (Brasil, 2017, art. 15).

A despeito de tantos institutos jurídicos para assegurar o direito à moradia, a grande quantidade de pessoas que residem em bairros informais demonstra que ainda há omissão do poder público na priorização de políticas públicas de habitação.

As desigualdades históricas não enfrentadas pelo Estado conferem aos territórios ocupados o caráter de espaços de resistência e de reivindicação não apenas do direito à moradia, mas também de diversos outros direitos fundamentais e serviços públicos. Essas populações, marcadas por múltiplos vetores de desigualdade – como gênero, raça e etnia –, já enfrentam barreiras estruturais ao pleno acesso a tais direitos. O reconhecimento dessa realidade exige, à luz dos deveres constitucionais do Estado brasileiro e dos tratados internacionais dos quais é signatário, a implementação de medidas protetivas específicas voltadas à salvaguarda e promoção dos direitos dessas comunidades.

Nesse cenário, evidencia-se a necessidade de proteção jurídica da posse, entendida como uma “apropriação econômica e social consciente sobre um bem”, configurando-se como instrumento essencial para o exercício do direito à moradia. Por essa razão, a posse também assume a função de mecanismo de defesa contra despejos arbitrários, que atentam contra direitos fundamentais a ela relacionados (Farias; Rosenvald, 2023, p. 100).

Conforme apontado em linhas anteriores, a segurança jurídica da posse é um dos elementos que compõem o conteúdo do direito à moradia adequada, razão pela qual deve ser protegida ainda que a posse não seja derivada da propriedade, mas do direito de uso, aluguel ou outros arranjos coletivos de moradia. Assim, a tutela possessória está sujeita a outros princípios de ordem constitucional como a função social da propriedade. Segundo Gustavo Tepedino e Anderson Schreiber (2002, p. 40):

[...] se a função social é noção que surge exatamente na busca de uma legitimidade da propriedade privada, não seria excessivo afirmar que, na sua ausência, seja retirada a tutela jurídica dominical, em situações concretas de conflito, para privilegiar a utilização do bem que, mesmo desprovida do título de propriedade, condiciona-se e atende ao interesse social.

Com essa mesma diretriz, Luiz Edson Fachin (2008, p. 65) defende que a propriedade deve ser compreendida no plano da coexistencialidade e da solidariedade social, de forma a existir uma autonomia da posse em relação à propriedade, não podendo seu conteúdo ser restrito a constrações jurídicas que ignorem sua vocação para satisfação de necessidades.

### *1.1.2 Justiciabilidade dos direitos sociais*

A ineficácia das instituições majoritárias contribuiu significativamente para o avanço da judicialização das questões políticas. Em razão da inércia dos Poderes Legislativo e Executivo na formulação de políticas públicas e no atendimento às demandas sociais, diversos grupos de interesse passaram a acionar o Judiciário, que, por sua vez, passou a desempenhar um papel ativo na resolução desses conflitos.

O escrutínio judicial da atuação política está permitido pela própria Constituição que, além de incorporar na sua programação política o discurso dos direitos humanos, da dignidade humana e do bem-estar social, desenhou as garantias processuais de acesso às instâncias de decisões – tanto para a contenção entre os poderes quanto para efetivação dos direitos nela previstos – e regulou os processos de revisão constitucional para garantir sua rigidez e supremacia.

A função institucional do Poder Judiciário, nos temas de direitos fundamentais, especialmente nas situações de conflitos fundiários não pode se restringir à aplicação pura e simples da lei ao caso concreto. O juiz é convocado a resolver conflitos a partir de uma perspectiva ampliada, que envolva a efetivação de políticas públicas, orientando-se por uma racionalidade instrumental e voltada para fins específicos. Dessa forma, além do tratamento

normativo, a solução do conflito deve envolver a interlocução com outros saberes demandados no caso concreto (Ost, 1985, p. 20-22).

Para Ingo Sarlet (2015, p. 301), a aplicabilidade imediata do direito fundamental de cunho social deriva do próprio texto da Constituição. Assim, as normas programáticas que prescrevem direitos sociais não constituem meras proclamações de cunho ideológico ou político, mas normas jurídicas com potencialidade para gerar efeitos jurídicos, inclusive pela sua aplicação pelos órgãos judiciários.

O mesmo autor argumenta que a justiciabilidade do direito à moradia pode se dar tanto pela via do controle de constitucionalidade – seja difuso ou concentrado –, diante de eventuais restrições oriundas do Poder Público ou de entes privados, quanto pela interpretação da legislação infraconstitucional conforme o paradigma normativo dos direitos fundamentais. Nos casos das disputas fundiárias, em que há uma colisão entre o direito à moradia e o direito de propriedade, deve haver uma ponderação guiada pelo eixo axiológico da dignidade da pessoa humana. (Sarlet, 2009, p. 33).

Se, ao ponderar os valores jurídicos contrapostos no caso concreto, o direito fundamental à moradia não for considerado como prevalecente, o Poder Público deve realizar diligências necessárias a minimizar os danos causados pelo impacto das remoções, tanto no momento inicial, evitando as desocupações violentas, quanto posteriormente, preocupando-se com o destino para realocação das famílias e não se contentando apenas com a inclusão das famílias nos cadastros habitacionais.

Assim, sob a perspectiva constitucional, a judicialização resulta tanto do regime de proteção dos direitos fundamentais quanto da superação do modelo clássico de separação dos poderes. Esse cenário tem conduzido à ampliação dos poderes de intervenção dos tribunais na esfera política, por meio de sua efetiva atuação nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Trata-se de uma judicialização da política orientada à promoção do encontro entre a comunidade e o sistema de valores consagrado constitucionalmente (Maciel; Koerner, 2002, p.117). As decisões proferidas na ADPF 828 pelo Supremo Tribunal Federal foram exaradas com essa orientação, como se verá no decorrer desta pesquisa.

O processo de expansão do poder judicial está intrinsecamente associado à ampliação e ao aperfeiçoamento das funções sociopolíticas desempenhadas pelo sistema de justiça. Em contextos como o brasileiro, observa-se a consolidação de um cenário no qual se intensifica a interferência das instituições judiciais em temáticas de natureza econômica, política e social, sem que essas instituições tenham sido devidamente estruturadas, de modo a assimilar demandas que transcendem a tradicional resolução de conflitos patrimoniais e contratuais entre

indivíduos. Atualmente, tais demandas dizem respeito a litígios de caráter estrutural, os quais envolvem, de um lado, a efetivação de direitos e garantias fundamentais de sujeitos coletivos, articulados à implementação de políticas públicas no âmbito do Estado Democrático de Direito, e, de outro, interesses privados dotados de considerável influência política e econômica (Sauer, Marés, 2013, p. 79).

A resolução de conflitos estruturais exige do Judiciário uma resposta que trate o processo judicial como um espaço deliberativo, para que o acesso à justiça se aplique de forma substantiva, capaz de transformar a realidade social para cumprir os objetivos da República Federativa do Brasil, de uma sociedade justa e solidária.

### *1.1.3 Complexidade dos conflitos fundiários*

Os conflitos fundiários, nos termos da Resolução Recomendada nº 87/2009, do Ministério das Cidades, são configurados pela disputa pela posse ou propriedade de um imóvel que envolve famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis, que necessitam da proteção estatal para concretização do direito à moradia. Observa-se, portanto, um aspecto policêntrico, em que há no polo passivo uma pluralidade de pessoas, com distinções entre si em relação aos aspectos socioeconômicos, gênero, raça e idade.

Os conflitos fundiários são litígios coletivos em relação aos quais estão presentes duas características, a conflituosidade e a complexidade.

Segundo Vitorelli e Barros (2024, p. 26-27), a conflituosidade está relacionado ao grau de concordância interna do grupo envolvido no litígio, cujos indivíduos podem divergir em decorrência da maior ou menor gravidade com que são afetados ou mesmo em razão das distintas visões de mundo que os fazem concordar ou não com as possíveis soluções para o problema. Por essa razão, não há como afirmar “que a decisão, seja qual for, atenda ou desatenda, na mesma medida, os interesses de todos os integrantes da coletividade”.

Assim, por exemplo, a aceitação sobre a realocação em determinada localidade impactará de formas distintas cada membro da comunidade que precisa se reassentada. Tanto é assim que não raras vezes há algum grau de cisão entre as escolhas dos moradores, em que alguns aderem e outros rejeitam alguma proposta de realocação.

O grau de complexidade, por sua vez, refere-se à relação entre o litígio e o Direito, dadas as múltiplas possibilidades de tutela de um direito que, embora não equivalentes em termos fáticos são juridicamente possíveis. Vitorelli e Barros (2024, p. 28) lecionam que nos litígios

complexos “a tutela, entendida como resultado concreto da atividade jurisdicional sobre o direito material, não é de fácil apreensão, seja em termos de acerto do direito, seja em termos de sua implementação empírica”.

É exatamente o que se vislumbra nos litígios possessórios, especialmente aqueles atinentes às ocupações informais coletivas e duradouras, cujas possíveis soluções incluem a reintegração da posse, a realocação das famílias em território distinto, a permanência na mesma área mediante a regularização fundiária, a usucapião do imóvel, o fornecimento de abrigos, a oferta de aluguel social, o pagamento de indenização compensatória ou a desapropriação do imóvel com declaração de utilidade pública.

A doutrina diferenciou os conceitos de núcleo urbano formal e informal, a partir do arcabouço legal de proteção extraído da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade e dos planos diretores dos Municípios. Assim, os núcleos urbanos formais são aqueles resguardados pelo Direito, pois a sua formação foi prevista nas leis e nos planos diretores. A seu turno, os núcleos informais são aqueles forjados à margem do Direito, pela ocupação desordenada do espaço urbano. Por essa razão, em relação a eles não se verifica registro imobiliário, aprovação de projeto de parcelamento do Município, averbação da construção ou titulação dos ocupantes (Cunha, 2022).

Essa lógica binária de ocupação ilegal/informal ou legal/formal também é retratada por Giovanna Milano (2016, p.73), ao ressaltar que a ilegalidade e a informalidade permeiam a ocupação do solo das cidades brasileiras desde o princípio do processo de urbanização, menos pela inexistência de leis capazes de regular o território e mais pela atuação seletiva da aplicação da regulação jurídica a determinados sujeitos e contextos especiais.

Além dos componentes de formalidade ou informalidade dos assentamentos urbanos, é importante considerar também a consolidação desses núcleos na análise dos pedidos de reintegração de posse. Sobre esse ponto, transcreve-se percutiente observação de Raquel Rolnik, após seis anos exercendo a função de relatora para o direito à moradia adequada na Organização das Nações Unidas (2015, p. 175):

Ao tratar dos assentamentos populares das cidades ao redor do mundo, a categoria “ilegal” não deve – e não pode – ser absolutizada. Em vários casos, a maioria dos habitantes vive em sistemas de posse que podem ser considerados paralegais, semilegais ou quase ilegais, tolerados ou legitimados por leis costumeiras ou pelo simples uso ou tradição, reconhecidos ou simplesmente ignorados pelas autoridades. Em primeiro lugar, a formação desses bairros não tem necessariamente origem numa violação da lei. Quando os futuros moradores ocupam uma terra vazia, sem consentimento de seu proprietário, estão, em princípio, violando a lei e podem estar sujeitos a punições legais por isso. Entretanto, em muitos casos, a terra pode não ter “proprietário” formal ou, ainda, ser objeto de disputa entre vários postulantes. Assim,

mesmo numa situação que parece, a princípio, claramente configurada como ilegal, a presença dos ocupantes pode não ser imediatamente contestada, levando muitas vezes à consolidação.

Desta forma, os conflitos fundiários decorrentes de núcleos informais consolidados adquirem um grau ainda maior de complexidade, ante a precariedade da posse e a desconformidade com a ordem jurídica vigente. Além disso, a insegurança possessória gera para a população residente nessas localidades outras consequências que tornam a análise dos casos ainda mais sensível, dentre as quais, riscos à saúde, pela falta de saneamento básico e água potável; riscos à segurança, em decorrência de construções sem projeto e com uso de materiais inadequados; ameaças à degradação ambiental; e riscos de exclusão social, ante a dificuldade de acesso a serviços públicos e pouca oferta de comércio, marginalizando ainda mais os moradores (Balbim, 2023, p. 18). Entre todos esses elementos que caracterizam os conflitos fundiários, há que se levar em consideração, ainda, as relações de assimetria de poder e a desigualdade na correlação de forças entre as partes envolvidas no conflito (Milano, 2016, p. 98).

Verifica-se, assim, que os conflitos fundiários de natureza coletiva demandam uma análise que transcende a simples averiguação da existência de um direito real, seja de posse ou de propriedade, de uma parte sobre a outra. Deve-se levar em consideração outros elementos como o direito à moradia, a adequada destinação da função social da propriedade, bem assim as questões de ordem urbanística, ambiental, social e econômica que envolvem a localidade impugnada e as pessoas que lá residem.

Nesse sentido, não há uma simples subsunção do fato à norma, devendo ser analisados também aspectos relacionados à eficiência, à economicidade, à proporcionalidade e à desejabilidade em relação às possíveis soluções (Vitorelli; Barros, 2024, p. 30). Esses são dados de difícil apuração no caso concreto, que demandam seja realizado um diagnóstico da situação atual da ocupação, da pretensão desejada pela comunidade e das opções mais eficientes para reparar a lesão ao bem jurídico. Exige-se, ainda, o planejamento de futuras ações de enfrentamento à possibilidade de agravamento da situação de vulnerabilidade a que estão expostas a população.

Os conflitos fundiários de natureza coletiva estão intimamente relacionados ao alto índice do déficit habitacional que, por sua vez, pode ser provocado tanto pela ausência de políticas públicas de habitação quanto pelo crescimento desordenado das aglomerações urbanas. Por se tratar de ocupação de populações em situação de vulnerabilidade, não raras vezes esses problemas estruturais de moradia precária vêm acompanhados de outras agravantes

como a falta de acesso a serviços públicos de saneamento básico, energia elétrica, escolas, creches e postos de saúde, o que também torna essa espécie de conflito como de difícil solução, já que sua litigiosidade decorre de fatores socioeconômicos e políticos.

De acordo com a pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro (2025), a partir de dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil – que inclui tanto as deficiências de estoque de moradias quanto as habitações precárias, a existência de coabitação familiar não desejada e o ônus excessivo com aluguel –, foi estimado em 5,9 milhões de domicílios em 2023. Os indicadores dimensionam a quantidade de habitações necessárias para a solução de necessidades básicas habitacionais, o que demonstra o descompasso entre o direito à moradia minimamente adequada e a realidade do país.

Além desses dados relacionados ao déficit habitacional, de acordo com o Panorama dos Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil, elaborado pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana (2021, p. 10-17), em parceria com instituições (Associação Nacional de Defensoras e Defensores Públicos, Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico) e movimentos sociais, foram registrados 647 casos de conflitos fundiários no Brasil em 2020. Já no ano de 2021 foram registrados 697 casos, o que corresponde a um aumento de 10,51%, sendo que os Estados que concentram o maior número de casos são Rio de Janeiro, São Paulo e Paraíba. Em relação ao tempo de moradia, os dados levantados demonstram que 69,57% das ocupações têm mais de 10 anos e 34,45% têm mais de 20 anos. No tocante aos agentes promotores, verificou-se que os proprietários privados são responsáveis por promover 55,02% dos casos e a Administração Pública Direta 33,68% dos conflitos fundiários, os demais casos ficaram sob a iniciativa de outros agentes como empresas públicas, fundações, Caixa Econômica Federal, entre outros. Já no que diz respeito à titularidade das terras, foi identificado pela pesquisa que 59,69% das ocupações ocorrem em área privada e 20,27% ocorrem em áreas públicas, o que reforça a compreensão de que a motivação dos despejos, em sua maioria, é a defesa da propriedade privada. Outro dado identificado pela pesquisa está relacionado à assessoria jurídica das comunidades, tendo sido registrada a presença da Defensoria Pública em 61,74% dos casos e de advogados populares em 23,26% dos casos, demonstrando a relevância da Defensoria na defesa das populações vulneráveis. Vale anotar, ainda, que nos termos do mapeamento realizado na pesquisa acerca da situação do conflito, 71,2% das ocupações foram classificadas como “Ameaça de Remoção Existente”, 14,3% como “Ameaça de Remoção Iminente e 2,6% como “Remoção Evitada”.

Conforme alertado por Raquel Rolnik (2012), nem mesmo a ampliação do crédito e de recursos orçamentários para provisão habitacional serão suficientes para reduzir os conflitos fundiários se a política habitacional não estiver orientada a fomentar o ordenamento territorial e modernizar o espaço urbano, com a aplicação das diretrizes do Estatuto da Cidade, para que sejam disponibilizadas terras bem localizadas para a construção de moradia popular.

Isso porque, segundo a autora, uma política habitacional concebida apenas como elemento de dinamização econômica não resolve a questão do incremento da especulação imobiliária. Dessa forma, sem nenhum controle do processo de especulação imobiliária, a localidade que não era de interesse passa a ser uma nova fronteira de expansão do mercado, o que acaba resultando na remoção de famílias que moram em ocupações historicamente consolidadas. Por consequência, ocorre a intensificação de novas ocupações de terra por parte da população que não consegue acessar as possibilidades de crédito para moradia, já que em grandes metrópoles o crescente valor da terra inviabiliza o sucesso de programas habitacionais.

E, “quando a tensão territorial não encontra vazão em soluções de violência direta, nem na saída mercadológica da compensação econômica, a responsabilidade de decidir sobre a distribuição do espaço é conduzida ao Poder Judiciário” (Milano, 2016, p. 115).

Assim, diante do agravamento da vulnerabilidade social e das persistentes assimetrias territoriais e sociais, a análise de um conflito fundiário deve considerar a adoção de medidas protetivas diferenciadas voltadas às populações afetadas. Devem ser utilizados instrumentos jurídicos que garantam os direitos dos moradores, mesmo nos casos de remoções forçadas.

Nessa linha, a Resolução nº 10/2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos orienta que as remoções e despejos devem ocorrer apenas de forma excepcional e não devem resultar em pessoas ou populações em situação de rua. Daí porque nos casos em que a remoção for inevitável recomenda-se a elaboração de um plano prévio de reassentamento. Esse é, portanto, um outro elemento de complexidade relevante a ser observado nos conflitos fundiários.

## **1.2 Categorias decisórias ordinariamente adotadas em conflitos fundiários**

Giovanna Milano (2016, p. 23), em pesquisa sobre a segregação socioespacial produzida por decisões judiciais em conflitos fundiários urbanos coletivos, observou que existia um comportamento típico do Poder Judiciário acerca da compreensão das situações conflituosas que “é indiciário de uma determinada racionalidade que pauta a leitura do direito contemporâneo no Brasil em face das manifestações espaciais, seus sujeitos e a cidade”.

Assim, foram analisadas decisões proferidas pelos Tribunais de Justiça de São Paulo, do Pará, do Distrito Federal e dos Territórios, de Pernambuco e do Rio Grande do Sul, no biênio 2014-2015. Considerou-se, também, decisões do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, no período compreendido entre 2002 e 2015 (Milano, 2016, p. 134-136).

Após a análise das decisões exaradas em hipóteses de litígios fundiários a autora categorizou quatro estratégias argumentativas.

A primeira construção discursiva interpreta a disputa fundiária a partir dos institutos tradicionais de posse e propriedade, dimensionando os interesses pela literalidade da lei e considerando a posse como manifestação da exterioridade da propriedade, independentemente do cumprimento da função social. Embora no âmbito das ações possessórias não se discuta a propriedade, as decisões judiciais inseridas nessa categoria acabam considerando a melhor posse aquela que deriva do direito de propriedade. Conforme observado pela autora, essa narrativa descontextualiza o conflito fundiário coletivo de suas especificidades.

Na segunda categoria de decisões, o direito à moradia é compreendido como um direito fundamental. No entanto, por possuir um conteúdo programático, sua efetivação é atribuição dos poderes Executivo e Legislativo, mediante a elaboração de políticas públicas, cabendo ao Poder Judiciário apenas o seu reconhecimento enquanto direito subjetivo, sob pena de desrespeito à separação de poderes.

Em relação a um terceiro segmento, observou-se que, por se tratar de esbulho possessório em propriedade alheia, as decisões judiciais identificavam as ocupações como uma conduta antijurídica que deveria ser repreendida pelo Poder Judiciário, de forma que na análise do litígio o direito à moradia não era sequer ponderado. Nesta categoria, a autora ressaltou haver a “deslegitimação da conduta praticada e conseqüentemente das coletividades que a praticaram em sua condição de sujeitos de direitos”. Aqui também a propriedade foi o elemento de justificação da decisão, ao considerar a ocupação como conduta “transgressora da ordem proprietária hierarquicamente superior na estruturação da mentalidade jurídica (e jurisdicional) majoritária” (Milano, 2016, p. 178-179).

Por último, a autora identificou que, nos poucos casos em que inserida a variável ambiental no conflito, o direito à moradia, apesar de envolver situações coletivas, foi compreendido como um direito individual frente ao direito transindividual ao meio ambiente equilibrado. Na solução do litígio, o direito ambiental foi prevalecente em relação ao direito à moradia, uma vez que estaria sob ameaça pela conduta dos ocupantes. De acordo com Giovanna Milano, constatou-se, nesses casos, que a incorporação da pauta ambiental foi utilizada como estratégia discursiva para deslocar os interesses em disputa.

A partir das balizas interpretativas extraídas das decisões analisadas, a autora concluiu que a estrutura de pensamento que subsidiou o posicionamento dos julgadores foi a de identificar os ocupantes como invasores e o de privilegiar o título de propriedade como prova irrefutável, denotando, assim, a seletividade que opera na atuação jurisdicional. O tratamento conferido aos conflitos fundiários pelo Poder Judiciário foi o de reduzir a relevância dos direitos fundamentais como razão da decisão e desconsiderar sua responsabilidade na promoção da efetivação do direito à moradia. Nesse contexto, a autora asseverou que o Poder Judiciário também contribuiu para produzir segregação socioespacial (Milano, 2016, p. 218).

Vale o registro de que as decisões analisadas pela autora foram proferidas sob a égide do Código de Processo Civil de 1973, antes, portanto, da ADPF 828 e anterior às mudanças nos procedimentos das ações possessórias trazidas pelo Código de Processo Civil de 2015 que passou a prever audiência de conciliação previamente à concessão de liminar nos casos de posse velha.

A análise empreendida por Giovanna Milano corrobora a existência de uma cultura jurídica destinada à valorização da propriedade sobre a posse e a invisibilização do direito à moradia nos conflitos fundiários, já detectada pela literatura especializada (Oliveira, 2017; Quintans, 2005; Abreu, 2011). Essa constatação deriva da compreensão de que o destino dos moradores de ocupações informais é uma pauta de política habitacional ou assistencial a cargo do Executivo e não do Judiciário, de forma que não repercute nas ações possessórias, cuja solução, em regra, não abrange as consequências da remoção (Alves; Quintans, 2024, p. 429).

Nos próximos tópicos vamos analisar como se deu o julgamento da ADPF 828, em um contexto de pandemia e como ocorreu a inversão desse discurso comumente encontrado nas decisões judiciais sobre conflitos fundiários, sob o manto de um processo estrutural.

## **2 A ADPF 828 E O NOVO DISCURSO JUDICIAL SOBRE CONFLITOS FUNDIÁRIOS: ENTRE A EMERGÊNCIA E A ESTRUTURA**

### **2.1 O julgamento da ADPF 828 pelo STF e o regime de transição estabelecido**

#### *2.1.1 A articulação social antes do ajuizamento da ADPF 828*

A pandemia de Covid-19 produziu efeitos econômicos profundos, desencadeando um aumento do desemprego e agravando as dificuldades financeiras da população em escala global. Em países como o Brasil, cujas taxas de desigualdade social já são elevadas, esses impactos revelaram-se ainda mais intensos, aprofundando vulnerabilidades pré-existentes e ampliando disparidades socioeconômicas, sobretudo com o crescente número de remoções forçadas.

A Campanha Nacional Despejo Zero, lançada em julho de 2020, foi uma resposta articulada à intensificação das remoções forçadas durante a pandemia, reunindo entidades, movimentos sociais e organizações não governamentais dedicadas à defesa do direito à moradia e à cidade, com o objetivo de mapear e denunciar os despejos, para proteger o direito à moradia. Desde a sua criação, a campanha contou com apoio expressivo no plano internacional, destacando-se o respaldo do Relator Especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Direito à Moradia Adequada, Balakrishnan Rajagopal, que endossou publicamente suas ações e denunciou a gravidade da situação brasileira nos foros multilaterais competentes. Esse engajamento institucional da ONU foi decisivo para conferir visibilidade global às violações, sobretudo diante de episódios emblemáticos de violência estatal – como o despejo do acampamento Quilombo Campo Grande, em Minas Gerais – que motivaram denúncias perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Franzoni, Ribeiro e Pires, 2023, p. 481-482).

Organizada com base em uma ampla rede de grupos técnicos voluntários, a campanha estruturou ações coordenadas de incidência, mapeamento e comunicação, valendo-se de ferramentas digitais para articular apoio em escala nacional. Nesse contexto, foram sistematizados dados sobre ameaças, remoções e suspensões de despejos, compondo um banco de dados nacional continuamente atualizado. As informações eram recebidas por meio de formulários, contatos diretos com comunidades e articulação com núcleos estaduais para verificação local dos casos denunciados e complementadas pela base de dados do Observatório de Remoções e das Defensorias Públicas dos Estados (Franzoni, Ribeiro e Pires, 2023, p. 480).

Os registros eram classificados em três categorias: (a) *Ameaça*, caracterizada pela existência de ordens de despejo, intimidações, isolamento territorial ou cortes de serviços essenciais; (b) *Remoção*, configurada pela execução da desocupação forçada, quase sempre acompanhada por aparato policial e atuação de defensores públicos e advogados populares; e (c) *Suspensão*, identificada quando decisões judiciais, frequentemente apoiadas em modelos e fundamentos produzidos pela campanha, impediam temporariamente a continuidade dos despejos. Os dados sistematizados auxiliavam tanto na atuação jurídica, quanto na difusão pública de produção de materiais de denúncia (Cerejo, 2023, p. 9).

Esse esforço coletivo resultou na criação do Mapeamento Nacional de Conflitos pela Terra e Moradia, plataforma pública e colaborativa, atualizada continuamente e dotada de painel acessível, que reúne informações verificadas sobre despejos e ameaças em todo o país. O sistema consolidou-se como instrumento de denúncia e monitoramento, permitindo que qualquer pessoa submetesse informações posteriormente revisadas por pesquisadores (Cerejo, 2023, p. 10).

A coordenação nacional dos grupos voluntários também contribuiu para o fortalecimento de redes sociais de mobilização, ampliando significativamente o alcance das denúncias em um contexto de vulnerabilidade persistente, retração das políticas habitacionais e ausência de garantias estatais às populações em risco. De acordo com o manifesto da Campanha Despejo Zero (2021, p. 317), trata-se de uma “campanha permanente, de construção coletiva e aberta a toda sociedade, sobretudo aos movimentos sociais e populares comprometidos com a defesa dos direitos humanos, direito à cidade e aos territórios”.

Nesse sentido, extrai-se do referido manifesto que, “além da ampla publicidade para pressionar o poder público (gestores, parlamento e judiciário)”, a campanha pretende “promover espaços de diálogo online e presencialmente junto às famílias ameaçadas de despejo” (Zero, 2021, p. 317).

Diante desse contexto, pode-se compreender, nos termos constatados por Júlia Franzoni, Daisy Ribeiro e Raquel Pires (2023, p. 476) que:

A Campanha Despejo Zero é herdeira de um espólio político e organizacional construído há décadas por movimentos sociais populares fundamentais para a luta por direitos e para os processos de redemocratização do país, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e os Movimentos Nacionais da Reforma Urbana. A articulação que uniu campo-cidade para o enfrentamento das consequências da crise sanitária nos territórios populares e na população mais vulnerabilizada agiu em nome de uma gramática de direitos, em defesa do direito à vida, à terra e à moradia, em ações que combinaram repertórios de litigância, incidência política e legislativa, comunicação estratégica e mobilização popular, em escalas locais, regionais, nacional e internacional.

Não por outro motivo, os dados sistematizados pela Campanha Despejo Zero subsidiaram a construção dos argumentos para o ajuizamento da ADPF 828 e serviram como fundamento para as decisões proferidas pela Suprema Corte no bojo desta ação e as sucessivas prorrogações dos prazos de suspensão nacional dos despejos, vigentes até outubro de 2022, bem como foram essenciais para o processo de transição impulsionado pelas decisões do Supremo Tribunal Federal.

A transformação social não decorre de uma estratégia única ou da atuação de um partido específico, mas resulta da combinação de múltiplos fatores, conformando uma ecologia dinâmica que nunca atinge um estado final de equilíbrio (Franzoni, 2024, p. 8).

Com efeito, o reconhecimento de que o acesso à terra e à moradia constitui elemento central para a concretização dos princípios e objetivos constitucionais e para a efetivação de outros direitos fundamentais ganhou especial relevo na comunidade jurídica durante a pandemia e as restrições por ela causadas. Assim, a interdependência entre os direitos humanos, como o direito à saúde e o direito à moradia, adquiriu novo significado e visibilidade, de modo que as demandas historicamente formuladas pelos movimentos de luta por terra e moradia passaram a repercutir institucionalmente nesse período crítico e evidenciaram a dimensão coletiva e territorial dos direitos sociais (Franzoni, Ribeiro e Pires, 2023, p. 484).

Assim, o movimento desencadeado pela Campanha Despejo Zero produziu repercussões político-jurídicas tanto junto ao Supremo Tribunal Federal (na ADPF 828), quanto junto ao Conselho Nacional de Justiça (Recomendação nº 90/2021) e ao Congresso Nacional (Lei nº 14.216/2021), cujas respostas institucionais ocorreram de forma entrelaçada e mutuamente influente (Franzoni, Ribeiro e Pires, 2023, p. 485-6).

### *2.1.2 O pedido inicial*

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 foi ajuizada no Supremo Tribunal Federal, pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em 14/04/2021, no contexto da pandemia de Covid-19 para impedir atos do Poder Público relacionados a desocupações, despejos e reintegrações de posse, com o objetivo de evitar e reparar lesão ao direito à saúde (art. 6º; art. 23, inciso II; art. 24, inciso XII; art. 194; art. 196; art. 197; art. 198; art. 199 e art. 200), à vida (art. 5º, caput; art. 227 e art. 230), à dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III); e também à moradia (art. 6º e 23, inc. IX), previstos na Constituição Federal de 1988.

O PSOL alegou, na ocasião, que as medidas judiciais que resultavam em despejos e remoções forçadas, naquele momento de calamidade pública de saúde, eram desproporcionais, ilegítimas e inadequadas, diante do potencial de agravar a situação de vulnerabilidade das famílias ocupantes e intensificar os riscos epidemiológicos.

O partido requerente trouxe informações relevantes sobre a quantidade de famílias que já haviam sido despejadas durante a pandemia – cerca de 9.156 – além de 64.546 famílias ameaçadas de despejo, a partir de dados fornecidos pela Campanha Despejo Zero, uma ação nacional, com apoio internacional, que, como visto acima, tem como objetivo a suspensão das remoções de grupos sociais em situação de vulnerabilidade. Nesse contexto de convulsão social, defendeu a necessidade de uma definição nacional que fosse vinculante para os órgãos públicos e poderes do Estado, no que tange aos despejos.

A agremiação enumerou alguns exemplos emblemáticos de remoção, entre eles o da Ocupação CCBB, cujos ocupantes, assistidos pela Defensoria Pública, ajuizaram ação civil pública, perante o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios para obstar a operação de remoção de mais de 30 famílias iniciada pela Secretaria de Proteção da Ordem Urbanística sem qualquer ordem judicial. Inicialmente, foi deferida a tutela provisória para suspender qualquer ato de desocupação ou demolição das casas durante a pandemia. Em seguida o Distrito Federal ingressou com pedido de Suspensão de Segurança perante a Presidência do TJDF, o qual foi indeferido com fundamento na Lei Distrital nº 6.657/2020 que, por sua vez, estabeleceu diretrizes para a criação do Plano Emergencial para Enfrentamento da Covid-19 e vedava expressamente a remoção de ocupações já existentes antes da pandemia. Não obstante, perante o Superior Tribunal de Justiça o Distrito Federal obteve o deferimento da suspensão de segurança, com o fundamento de ocorrência de grave lesão aos bens tutelados, diante de “relevante dano urbanístico” e “grande tumulto administrativo”, tendo em vista que a liminar antes deferida impedia a ação fiscalizadora e o poder de polícia do ente estatal na preservação do interesse público do ordenamento do território e do meio ambiente urbano.

Muitos entes federados editaram leis cujos dispositivos vedavam as remoções forçadas das famílias vulneráveis durante a pandemia, legitimando o direito do ocupante de permanecer em sua residência, embora os despejos continuassem a ocorrer, o que fundamentou o ajuizamento da ADPF 828, como uma medida capaz de interromper a cadeia de sucessivas decisões com determinação de despejo. No ponto, vale noticiar que a Lei nº 9.020/2020, do Estado do Rio de Janeiro, teve o dispositivo que impedia as remoções durante a pandemia restabelecido pelo STF, na Reclamação 45.319, após a suspensão em Representação de

Inconstitucionalidade ajuizada perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. A Suprema Corte assentou que a referida lei, além buscar mitigar a propagação do coronavírus, insere-se no âmbito de competência concorrente para legislar sobre saúde, inclusive para a edição de leis impeditivas da realização de despejos durante a crise sanitária.

Naquele momento, o Conselho Nacional de Justiça já havia editado a Recomendação nº 90/2021, dirigida aos órgãos do Poder Judiciário para atuar com especial cautela na análise dos pedidos de concessão de liminares para desocupação coletiva, especialmente nas hipóteses relacionadas às famílias em situação de vulnerabilidade social e econômica.

O partido, ao final, requereu a concessão de medida liminar para suspender, de forma imediata, todos os processos, procedimentos e medidas judiciais ou extrajudiciais que resultem em despejos ou remoções forçadas enquanto perdurarem os efeitos da pandemia. Postulou, ainda, determinação para que os governos dos três níveis federativos se abstivessem de qualquer ato de violação aos direitos indicados, devendo (i) interromper as remoções em todo o território nacional; (ii) promover o levantamento das famílias existentes nas ocupações irregulares; (iii) criar Planos Emergenciais de Moradias Populares, em caráter provisório, com a garantia de participação social, nos moldes do Estatuto da Cidade, com envio ao STF para conhecimento e controle; (iv) criar, em no máximo 60 dias Políticas Públicas de moradias populares em caráter permanente, também assegurada a participação social. Subsidiariamente, pediu, nos casos de área de risco que se repute inadiável a intervenção do poder público, a observância dos estritos limites da Lei nº 12.340/2010, que prescreve procedimentos específicos em situações suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, adicionando-se os necessários cuidados inerentes à pandemia, garantindo-se medidas alternativas de moradia. Requereu, por fim, a fixação de multa diária pelo descumprimento da decisão.

Como se observa, embora a fundamentação desenvolvida pelo partido requerente tenha se direcionado ao contexto da pandemia, alguns pedidos de mérito deduzidos dizem respeito à formulação de políticas públicas perenes e não apenas relacionadas à situação emergencial provocada pela crise sanitária.

### *2.1.3 Exame do caso como um processo estrutural*

A análise da ADPF 828 foi, desde o início, conduzida como um processo estrutural, do qual participaram diversos entes públicos e atores sociais, no intuito de adotar medidas que

fossem necessárias e suficientes para enfrentar a questão dos conflitos fundiários durante a crise sanitária.

De acordo com Silvia Noronha, Luly Ficher e Gisele Góes (2023, p. 536), a ADPF 828 representa o primeiro processo estrutural com amplitude no STF relacionado especificamente ao direito à moradia adequada.

O Ministro Luís Roberto Barroso, Relator, antes de apreciar a liminar, além de intimar todos os Estados e o Distrito Federal para prestarem informações, deferiu o ingresso como *amicus curiae* de diversas entidades governamentais e da sociedade civil, de movimentos sociais e de partido político, em razão da representatividade e contribuição para o debate acerca da defesa do Estado Democrático de Direito, da construção de mecanismos de proteção e efetivação dos direitos humanos, do direito à cidade, do acesso universal à moradia digna, de pesquisas e capacitação na elaboração de políticas públicas, da defesa de grupos sociais vulneráveis e, conseqüentemente, para o deslinde da arguição. O Relator consignou, ainda, que independentemente do ingresso formal na qualidade de *amicus curiae*, todas as manifestações por escrito seriam apreciadas.

Nesta qualidade, foram incluídos no feito a associação Terra de Direitos, o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, o Partido dos Trabalhadores, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) e da Associação Amigos da Luta dos Sem Teto, o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), o Conselho Estadual de Direitos Humanos da Paraíba, o Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores (GAETS), a Associação Brasileira de Juristas pela Democracia (ABJD), a Associação de Advogadas e Advogados Públicos para Democracia (APD), o Coletivo por um Ministério Público Transformador, a Petrobrás, o Acesso Cidadania e Direitos Humanos, o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), o Núcleo de Amigos da Terra-Brasil, o Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES), a Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Estado do Rio de Janeiro, o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin, o Município de São Paulo, a Defensoria Pública da União, a Sociedade Rural Brasileira, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), o Instituto Alana e o instituto Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (EDUCAFRO).

No tocante ao cabimento, vale destacar que a Advocacia-Geral da União (AGU), em sua manifestação, consignou que a arguição de descumprimento de preceito fundamental não poderia ser utilizada para a coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas, uma vez que a tendência de universalização de demandas fundadas no controle de “estados de

coisas inconstitucional” levaria à perda de sentido de deferência institucional. Afirmou, sobre esse ponto, que o problema habitacional do Brasil é histórico e deve ser enfrentado no âmbito das políticas públicas, com deferência aos Poderes Legislativo e Executivo para atuarem nessa seara.

Nas manifestações apresentadas pelos Estados, reiteraram-se argumentos comuns quanto à inépcia da petição inicial, afirmando que o pedido seria excessivamente amplo e formulado de modo genérico, sem demonstração de qualquer conduta administrativa, comissiva ou omissiva, que pudesse configurar violação a preceito fundamental. Sustentaram, ainda, que o cumprimento de mandados de reintegração de posse decorrentes de decisões judiciais afasta a possibilidade de se imputar ilegalidade à atuação estatal ou de caracterizar descumprimento de preceitos fundamentais. Ainda de forma preliminar, defenderam a ausência do requisito da subsidiariedade, sob o argumento de que existiriam outros meios processuais capazes de atingir a finalidade pretendida.

A seu turno, o Ministro Relator, de forma oposta à compreensão da AGU e dos Estados, assentou o cabimento da ação, consignando estar presente o requisito da subsidiariedade, exigido para a ação de descumprimento de preceito fundamental, com o argumento de que não haveria outro instrumento adequado para sanar a violação a direitos fundamentais de maneira ampla e uniforme e com efeitos gerais e vinculantes, uma vez que o controle difuso de constitucionalidade não seria capaz de conter a lesão com a mesma eficácia.

Ultrapassada a questão do cabimento, em relação ao mérito, os Estados sustentaram que os pedidos formulados afrontam o princípio da separação de poderes, ao restringirem o exercício do poder de polícia administrativa e ao invadirem esfera própria da formulação legislativa de políticas habitacionais. Defenderam que ao Judiciário cabe apenas o controle de desvios pontuais, e não a atuação como legislador positivo. Advertiram para possíveis efeitos sistêmicos da medida cautelar, como o estímulo a novas ocupações irregulares, o agravamento de riscos sanitários e a geração de instabilidade social em razão da impossibilidade de realização de remoções em qualquer hipótese. Argumentaram que questões possessórias envolvem colisão de direitos fundamentais que demandam solução casuística, sendo inadequada a adoção de uma resposta uniforme por meio de ADPF, sobretudo quando já há apreciação judicial específica. Afirmaram, também, que o pedido implica formulação judicial de política pública com criação de despesas sem previsão orçamentária, violando a reserva de administração.

Alguns entes estaduais informaram que editaram normas suspendendo despejos e desocupações durante a pandemia – Amazonas (Lei nº 5.429/2021), Distrito Federal (Lei nº 6.657/2020), Pará (Lei nº 9.212/2021) e Rio de Janeiro (Lei nº 9.02/2020) – e relataram a adoção

de políticas públicas destinadas à redução do déficit habitacional (Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, São Paulo, Maranhão, Rio Grande do Norte, Santa Catarina), além de casos concretos de reintegrações de posse conduzidas sem violação de preceitos fundamentais, como a realocação de migrantes venezuelanos em Roraima pela Operação Acolhida e a remoção administrativa, com realocação consensual, de famílias instaladas em imóvel com risco de desabamento em Alagoas.

Por sua vez, quase todas as entidades que foram ouvidas na qualidade de *amicus curiae*, com exceção da Petrobrás, manifestaram-se favorável à concessão da liminar. As manifestações ressaltaram a dimensão territorial da crise sanitária, enfatizando que populações negras e pobres, concentradas em periferias urbanas e com menor acesso a serviços de saúde, foram mais expostas aos efeitos deletérios do vírus. Observaram que o déficit habitacional pré-existente e o agravamento da crise econômica pela pandemia aumentaram a incapacidade de pagamento de aluguel e fomentaram, por consequência, o surgimento de novas ocupações, sendo a moradia elemento essencial para a efetividade do isolamento social. Invocaram diretrizes internacionais, especialmente da Relatoria da ONU para o Direito à Moradia, que recomendavam a suspensão de remoções forçadas durante a pandemia, advertindo que despejos podem deslocar famílias para abrigos superlotados, elevando o risco de contágio. Acrescentaram que muitas famílias dependiam da própria residência para geração de renda ou viviam em áreas rurais produtivas das quais retiravam seu sustento. Reforçaram a urgência da medida cautelar em decorrência da iminência de desocupações que afetam grande número de famílias e geram ambiente de tensão. Já a Petrobrás relatou invasões de caráter político-sindical em imóveis de sua propriedade, sustentando que tais episódios não se relacionam com o direito à moradia e devem ser excluídos do alcance de eventual medida liminar.

Em algumas manifestações também foi solicitada a realização de audiência pública. As audiências, entretanto, não foram convocadas pelo Ministro Relator, provavelmente em razão da restrição provocada pela crise sanitária.

Além disso, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) posicionou-se favoravelmente à concessão da medida cautelar e apresentou alguns casos regionais exemplificativos de violações de direitos humanos em ações de despejo.

Em seguida, o Relator proferiu, durante o estado de emergência de saúde, diversas medidas cautelares no bojo da referida ação, referendadas pelo Plenário (com exceção da primeira cautelar, cujo pedido de destaque postergou o referendo para julgamento presencial), para suspender, temporariamente, medidas judiciais ou administrativas com determinação de despejo ou reintegração de posse, sob o fundamento de que a habitação é essencial para manter

o isolamento social, recomendado pelas autoridades sanitárias naquele momento. As decisões liminares foram concedidas pelo STF, não de forma indiscriminada, mas a partir da ponderação entre o direito à saúde e à moradia de um lado e o direito à propriedade de outro. Disso resultou alguns critérios para a aplicação da decisão aos casos concretos.

Assim, esclarecendo que o âmbito de proteção da liminar alcança apenas as ocupações de natureza coletiva que servem de moradia para populações em situação de vulnerabilidade, foi feito um recorte entre três circunstâncias distintas: (i) as ocupações anteriores à pandemia, em relação às quais foi determinada a suspensão das remoções forçadas; (ii) as ocupações posteriores à pandemia, para as quais foi permitida a atuação do Poder Público para evitar a consolidação, desde que as pessoas fossem levadas a abrigos públicos ou outros locais que assegurem uma moradia digna; e (iii) despejo por falta de pagamento de aluguel, permitido apenas quando garantido o direito ao contraditório.

Importante anotar que o escopo de abrangência da liminar levou em consideração as informações prestadas pelos Estados, mediante as quais foram feitas advertências acerca de possíveis efeitos sistêmicos de uma decisão muito ampla que poderia gerar um estímulo para a ocupação desordenada de novas áreas, com incremento do risco sanitário de toda a comunidade. Nesse ponto, os Estados alertaram que impedir atos de remoção pelo Poder Público, em todo e qualquer caso, ensejaria a instalação de um quadro de instabilidade social, caracterizado pelo incentivo das ocupações irregulares, com grave risco de comprometimento de estruturas públicas essenciais à manutenção dos serviços públicos.

Além disso, na decisão do Relator foram ressalvadas do âmbito de incidência da liminar, (i) as ocupações situadas em áreas de risco, suscetíveis a ocorrência de deslizamentos, inundações ou outras circunstâncias correlatas; (ii) as hipóteses em que a desocupação for necessária para o combate ao crime organizado; (iii) a possibilidade de desintrusão de invasores em terras indígenas; e (iv) as posições jurídicas que sejam protegidas por leis locais ou decisões judiciais mais favoráveis.

Muitos pontos foram tratados especificamente na decisão a partir das informações prestadas pelos entes, a exemplo da determinação de excluir do alcance da liminar as intervenções estatais para combater o crime organizado, possibilidade que foi alertada pelos Estados de Rondônia e do Rio de Janeiro, onde há imóveis públicos dominados por facções criminosas e pela milícia.

A primeira medida cautelar foi deferida para suspender a remoção de ocupações coletivas por seis meses a contar da decisão de deferimento que foi proferida em 04/06/2021 (STF, 2021a). Em seguida, a medida cautelar anteriormente concedida teve sua vigência

prorrogada até 31/03/2022, com observância dos parâmetros estabelecidos na Lei nº 14.216/2021 (STF, 2021b). Diante da persistência dos efeitos da pandemia, uma segunda tutela provisória incidental foi deferida para estender o prazo de validade da proteção até 30/06/2022 (STF, 2022a). Posteriormente, com a terceira tutela incidental a suspensão das desocupações foi, mais uma vez, prorrogada até 31/10/2022 (STF, 2022b).

Por derradeiro, com a progressiva superação da crise sanitária e a consequente alteração do cenário epidemiológico, especialmente no tocante à redução do número de contaminações diárias e de mortes decorrentes da Covid-19, foi deferida uma última medida cautelar, na qual estabelecido um regime de transição para a retomada da execução das decisões suspensas pela ADPF 828, com a instituição de Comissões de Conflitos Fundiários com atribuição para mediar os casos subjacentes (STF, 2022c).

A despeito de o julgamento de mérito desta ação ainda não ter sido realizado, pode-se extrair das decisões cautelares proferidas nos autos que a condução da ação se deu nos moldes de um processo estrutural, no qual se buscou um novo arranjo na forma de tratamento dos conflitos fundiários durante um momento de crise sanitária, envolvendo vários atores sociais para que fossem cumpridos os mandamentos da Constituição, no tocante ao direito à saúde, à moradia e à cidade.

Nos processos estruturais deve-se priorizar a representatividade adequada, a ampla participação de terceiros, a flexibilidade do pedido e o estímulo às soluções consensuais. Além disso, o cumprimento da decisão em um processo estrutural tem papel de destaque, na medida em que pode ser capaz de transformar a realidade social, já que são emitidos comandos para reorganizar o sistema ou as políticas públicas (Santos, 2020, p. 12).

Na ADPF 828, conforme narrado, foram chamados a participar do debate todos os Estados e o Distrito Federal, bem como admitidas várias entidades governamentais e da sociedade civil como *amici curiae*. Sob essa ótica, ao estar presente uma representatividade adequada, o processo pode ser considerado como um instrumento de democracia participativa. A importância da cooperação dos envolvidos em casos que envolvam a realização de políticas públicas foi ressaltada por Humberto Theodoro Júnior, Dierle Nunes e Alexandre Bahia (2013, p. 123):

Quando o Judiciário tem diante de si a responsabilidade de prover resposta à pretensão que envolva a realização de políticas públicas deve – assim com maior ênfase do que se é exigido em qualquer processo – ter em vista a garantia do contraditório como participação. O processo constitucionalizado hoje exige do Judiciário uma nova forma de lidar com as antigas e novas litigiosidades. No caso da litigância e interesse

público é preciso reconstruir as bases do processo para além do debate entre posturas liberais e socializadoras e em direção à formação discursiva e de seu cumprimento.

No tocante às determinações, observa-se que a última medida cautelar deferida, que determinou a observância do regime de transição, com a sujeição dos casos subjacentes às Comissões de Soluções Fundiárias, como etapa prévia e obrigatória, acabou por instituir uma nova forma de tratamento dos conflitos fundiários que tem o potencial, ao longo do tempo, de produzir efeitos para as políticas públicas de moradia, com a eventual realocação das famílias nos casos de remoção.

De acordo com Owen Fiss (2017, p. 120),

o processo judicial de caráter estrutural é aquele no qual um juiz, enfrentando uma burocracia estatal no que tange aos valores de âmbito constitucional, incumbe-se de reestruturar a organização para eliminar a ameaça imposta a tais valores pelos arranjos institucionais existentes.

Na hipótese vertente, observa-se a transformação do papel do Judiciário, com uma forma de atuação mais ativa na condução do processo, tendo em vista que os direitos tutelados são de toda a sociedade, além de serem mutáveis e dinâmicos, já que houve uma modificação na situação da crise sanitária durante a tramitação dos autos, o que justificou a concessão de várias tutelas de urgência para suprir as novas necessidades que foram surgindo ao longo do processo, o que repercutiu também nos conflitos fundiários. Ao final, foi estabelecido um regime peculiar de resolução dos conflitos fundiários, com a obrigatoriedade de mediação prévia.

Conforme assinalado por Sérgio Cruz Arenhart (2013, p. 400),

[...] é típico das medidas estruturais a prolação de uma primeira decisão, que se limitará a fixar em linhas gerais as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, criando o núcleo da posição jurisdicional sobre o problema a ele levado. Após essa primeira decisão - normalmente, mais genérica, abrangente e quase “principiológica”, no sentido de que terá como principal função estabelecer a “primeira impressão” sobre as necessidades da tutela jurisdicional – outras decisões serão exigidas, para a solução de problemas e questões pontuais, surgidas na implementação da “decisão-núcleo” ou para a especificação de alguma prática devida.

O regime de transição estabelecido na última tutela de urgência na ADPF 828 inseriu instrumentos à disposição do juiz para solucionar conflitos fundiários, dando concretude ao modelo cooperativo de processo trazido pelo art. 6º do CPC/2015, que pressupõe a efetiva participação das partes nas decisões judiciais, em observância ao princípio da cooperação.

Consoante anotado por Silvia Noronha, Luly Ficher e Gisele Góes (2023, p. 537):

Ao determinar a realização de inspeção judicial e audiência de mediação com ampla participação e prévias a qualquer ordem de remoção, a serem realizadas por meio de uma Comissão de Conflitos Fundiários criada exclusivamente para tanto, realiza-se uma mudança emblemática e que assegura o estabelecimento de meios participativos e colaborativos nesse tipo de processo, que em geral é marcado pela ausência de discussões técnicas e pela indeterminação de sujeitos.

Dessa forma, as audiências de mediação que poderiam eventualmente ocorrer com base no art. 565 do CPC/2015 passaram a ser realizadas de forma compulsória, mediante a instalação de uma comissão especializada em conflitos fundiários, por ser de interesse público a tutela possessória coletiva. Conforme leciona Arenhart (2013, p. 401), as questões típicas de litígios estruturais “envolvem valores amplos da sociedade, no sentido não apenas de que há vários interesses concorrentes em jogo, mas também de que a esfera jurídica de vários terceiros pode ser afetada pela decisão judicial”.

#### *2.1.4 Análise do discurso da ADPF 828*

A primeira medida cautelar, ao suspender as remoções até dezembro de 2021, traçou um panorama acerca do impacto desproporcional da pandemia em relação às pessoas mais vulneráveis, diante de fatores como condições precárias de saneamento básico e acesso à água potável, dificuldade de praticar o isolamento social e necessidade de trabalho externo. Trouxe também informações acerca da existência de atos normativos de alguns Estados, projetos de lei e recomendações, nacionais e internacionais, editados com o intuito de assegurar a permanência, ainda que temporária, das famílias nos locais de residência, suspender o cumprimento dos mandados de reintegração de posse e estabelecer outras medidas excepcionais (STF, 2021a).

Nesse contexto, assentou que a execução dos mandados de reintegração de posse e a remoção das comunidades colocavam as populações vulneráveis a uma situação de absoluto flagelo, configurando uma crise humanitária. Ponderou, outrossim, que “a moradia se tornou a linha de frente da defesa contra o coronavírus”, já que o isolamento era a principal recomendação para conter a expansão da pandemia.

O ponto de destaque dessa decisão foi a constatação de que nas disputas judiciais envolvendo conflitos fundiários, “os órgãos do Poder Judiciário costumam avaliar a regularidade da posse, sem considerar a excepcionalidade da situação da pandemia e os riscos

à saúde e à vida que remoções podem gerar neste momento”. Reconheceu, assim, a tradição do Poder Judiciário em privilegiar o direito de propriedade em oposição ao direito à moradia.

Dessa forma, pode-se notar que, diante do pedido deduzido de forma muito ampla, a interpretação conferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso, nesse caso, considerou três premissas jurídicas fundamentais: (i) a tutela do direito à moradia constitui pressuposto indispensável para a efetivação das medidas de isolamento social; (ii) a atuação estatal deve ser direcionada pelo dever de conferir proteção especial às pessoas em situação de vulnerabilidade; e (iii) deve-se assegurar, como diretriz prioritária, a prevenção do aumento do contingente de pessoas em situação de rua ou desabrigo. Nesse sentido, o Relator reconhece que o direito à moradia, no contexto da pandemia, deve ser resguardado por uma tutela protetiva ainda maior, dialogando diretamente com o direito à saúde.

A decisão ancorou-se na constatação de que existe uma dimensão territorial da crise sanitária, já que as áreas periféricas dos grandes centros urbanos, onde reside a população predominantemente pobre, são mais suscetíveis à disseminação do vírus, pois os moradores vivem em maior aglomeração e possuem acesso reduzidos aos serviços de saúde.

O Ministro Luís Roberto Barroso (2020, p. 250-251), ao avaliar o problema do déficit habitacional brasileiro, já havia ponderado, em sede doutrinária, que “a pandemia da Covid-19 e a impossibilidade de um grande número de pessoas de praticar o isolamento social lançou luzes ainda mais intensas sobre esse quadro”, destacando ser “preciso urbanizar, arborizar e levar infraestrutura às comunidades pobres do Brasil”.

Em seguida, foi editada a Lei nº 14.216/2021, que determinou a suspensão das ordens de desocupação até 31/12/2021, com incidência apenas para áreas urbanas. Nesse contexto, a primeira tutela provisória teve seus efeitos estendidos para postergar a vigência da referida lei até 31/03/2022, caso o próprio legislador não deliberasse acerca da prorrogação desse prazo, observando os parâmetros nela estabelecidos, além de expandir sua incidência para as ocupações rurais, diante da descoberta de novas variantes do vírus com potencial para propagação ainda maior, bem como do agravamento da pobreza (STF, 2021b).

Observa-se que a lei autorizando as suspensões dos despejos durante a pandemia somente foi editada após a concessão da primeira medida cautelar, disciplinando a questão de forma mais minuciosa, com parâmetros objetivos e de forma mais favorável às famílias vulneráveis, exceto quanto ao tempo de vigência dos seus efeitos. Conclui-se, nesse ponto, que a ponderação constitucional realizada pelo Judiciário na concessão da primeira medida cautelar foi chancelada pelo Legislativo com a edição da lei.

No julgamento da extensão da primeira medida cautelar o Ministro Ricardo Lewandowski apresentou uma divergência pontual para prorrogar, com base nos princípios da prevenção e da precaução, o prazo de vigência da liminar enquanto perdurarem os efeitos da pandemia e não apenas até a data estipulada pelo Relator, já que, àquela época, as evidências empíricas demonstravam que a incidência e letalidade do vírus não estavam arrefecendo. Pontuou, nesse aspecto, que a vigência da medida de exceção seria exaurida assim que superada a crise sanitária (STF, 2021b).

Na segunda tutela provisória incidental, o Ministro Luís Roberto Barroso manteve idêntica linha interpretativa para prorrogar os efeitos da medida cautelar até 30/06/2022, valendo-se, contudo, dos mesmos parâmetros já estabelecidos na Lei nº 14.216/2021, em postura de deferência institucional ao Poder Legislativo. Registrou, ainda, que com o decréscimo do número de mortes os limites da jurisdição se esgotariam, razão pela qual fez um apelo ao legislador para, inclusive, estabelecer um regime de transição para a retomada das reintegrações de posse após o término da pandemia (STF, 2022a).

O Ministro Nunes Marques acompanhou o Relator com algumas ressalvas relacionadas à atuação jurisdicional na retomada das reintegrações de posse, ressaltando que o exercício do papel do Poder Judiciário deve estar atento ao princípio da separação de poderes, já que a questão da moradia envolveria debates “complexos e plurais, próprios ao Legislativo”. O Ministro Ricardo Lewandowski apresentou divergência nos mesmos termos da anterior e, dessa vez, foi acompanhado pelo Ministro Edson Fachin.

Por outro lado, o Ministro André Mendonça indeferiu a tutela provisória pleiteada, com o fundamento de que o cenário fático subjacente era distinto daquele que justificou a concessão da primeira medida cautelar, em razão da queda na média de óbitos e de novos casos, assim como de aumento da imunização. Entendeu, nesse contexto, que não subsistia espaço de atuação jurisdicional do STF no plano abstrato da arguição de descumprimento de preceito fundamental para determinar a manutenção das suspensões das desocupações de forma irrestrita, sem análise do caso concreto. Destacou que as questões relacionadas aos conflitos possessórios, por serem essencialmente fáticas, deveriam ficar a cargo dos órgãos jurisdicionais competentes para analisar os casos concretos, tendo em vista que o arcabouço normativo existente – Lei nº 14.216/2021 e Recomendação nº 90/2021 do CNJ – já seria adequado para delimitar a atuação dos juízes.

Na análise da terceira tutela provisória, o Ministro Luís Roberto Barroso manteve, mais uma vez, as mesmas balizas interpretativas, de cautela e prevenção, para prorrogar até 31/10/2022 os efeitos da medida cautelar. Como nas decisões anteriores, o Ministro se baseou

nos dados epidemiológicos - que demonstravam que após um período de queda houve uma nova tendência de aumento de casos de morte pela contaminação - e nos indicativos sociais que apontavam para o declínio da renda, o aumento da insegurança alimentar e o incremento de pessoas em situação de rua. Reiterou a necessidade do estabelecimento de um regime de transição e realizou um apelo ao legislador, reafirmando a posição de deferência ao Legislativo para disciplinar a matéria, sem descartar a possibilidade de intervenção judicial em caso de omissão (STF, 2022b).

Dessa forma, a suspensão das ações de despejo foi compreendida como parte de uma agenda mais ampla de proteção da saúde pública e individual dos cidadãos, evidenciando a dimensão coletiva e territorial de realização de direitos sociais.

O Ministro André Mendonça, mantendo seu último posicionamento, indeferiu o pedido de tutela provisória, com os mesmos fundamentos anteriormente expendidos, concluindo que os limites da atuação da Suprema Corte já haviam se esgotado.

O Ministro Nunes Marques, nessa ocasião, acompanhou a divergência inaugurada pelo Ministro André Mendonça e não referendou a liminar, ante a inexistência da situação excepcional que havia justificado a medida antecedente. Ponderou, outrossim, que a medida de suspensão dos despejos impôs “sacrifício aos titulares do direito de propriedade, muitos dos quais têm como única fonte de renda seus imóveis” e consignou que o Judiciário deveria atuar com autocontenção, em respeito aos princípios da separação de poderes.

Por fim, na última tutela provisória incidental, foi registrada a expiração do prazo da cautelar, dada a alteração do cenário epidemiológico, com a progressiva superação da crise. Nesse sentido, o Ministro Luís Roberto Barroso afirmou a competência do STF para fixar diretrizes para o Poder Público e demais órgãos do Poder Judiciário, estabelecendo um regime de transição, cuja providência essencial foi a instalação imediata das Comissões de Conflitos Fundiários, com atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e propor estratégia de retomada da execução das medidas suspensas. Nas hipóteses de medidas administrativas que resultem em remoções, o regime de transição exige, outrossim, que seja dada ciência prévia e garantida a oitiva dos representantes das comunidades afetadas, seja concedido prazo razoável para a desocupação pela população envolvida e, ainda, seja garantido o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos ou adotada outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia (STF, 2022c).

O Relator, mais uma vez, ressaltou os efeitos econômicos devastadores para a sociedade, com o agravamento do quadro de insegurança habitacional e alimentar, sobretudo para os mais vulneráveis.

O Ministro André Mendonça, mantendo a mesma linha de argumentação já externada, apresentou divergência parcial quanto aos limites de jurisdição da Suprema Corte em sede de arguição de descumprimento de preceito fundamental que, na compreensão do Ministro, já havia se esgotado, em decorrência do grau de abstração e generalidade, não cabendo o estabelecimento de um regime de transição de modo cogente aos demais Tribunais, dada a necessidade de análise de cada caso concreto para a solução do conflito, bem como em decorrência da normatização já direcionada à matéria, circunstâncias que não permitiriam “a imposição de diretrizes de atuação únicas e nacionalmente invariáveis por esta Suprema Corte”. O Ministro André Mendonça destacou, ainda, que a determinação do Relator quanto à realização de audiência de mediação coincidia em parte com a do § 4º do art. 565 do CPC. O Ministro Nunes Marques, conforme outrora já havia se manifestado, acompanhou a divergência do Ministro André Mendonça.

Como se extrai dos fundamentos construídos, o ponto de divergência do Ministro André Mendonça está situado na natureza impositiva do regime de transição, que somente poderia advir de ato normativo primário do Legislativo, não cabendo ao STF intervir com tal grau de intensidade na seara reservada à gestão de cada tribunal ao determinar de forma obrigatória a instalação das comissões de soluções fundiárias.

Bem diferente da forma como o Poder Judiciário analisava os casos concretos de conflitos fundiários – cuja fundamentação centrava-se, em sua quase totalidade, no direito de propriedade e no justo título para assegurar a posse, conforme estudado por Giovanna Milano (2016) – a linha argumentativa desenvolvida pelo Supremo Tribunal Federal, no voto condutor da ADPF 828, levou em consideração os aspectos socioeconômicos decorrentes da pandemia, tais como a redução do pagamento do auxílio emergencial, o aumento da taxa de desemprego, o crescimento da inflação e a queda de renda dos mais pobres, priorizando assim o direito à moradia das populações mais vulneráveis. Apenas no voto vencido do Ministro Nunes Marques foi feita uma menção ao direito de propriedade.

Os demais discursos, mesmos os vencidos, aludiram aos dados sobre a questão sanitária, atinentes ao número de casos de contaminação, de morte e de abrangência da imunização em decorrência da cobertura vacinal. A controvérsia em utilizar esses elementos residia, no entanto, no fato de que naquela época os números eram mutáveis, ora melhorando o índice de mortes, ora piorando com as variantes do vírus que foram surgindo, o que acabava gerando incertezas quanto ao arrefecimento da pandemia. Nesse contexto, por cautela e prevenção, a maioria dos Ministros referendou a prorrogação das medidas cautelares, até os dados demonstrarem uma redução efetiva e estável na contaminação. Nesse momento foi priorizado tanto o direito das

famílias em situação de vulnerabilidade quanto o interesse de toda a coletividade de conter a propagação do vírus.

Todavia, a melhoria do ponto de vista sanitário representava, de forma inversa, uma piora sob o viés socioeconômico, com um aumento significativo na quantidade de pessoas desabrigadas, o que fundamentou o estabelecimento de um regime de transição para promover a retomada gradual das remoções e minimizar os impactos sociais causados pela pandemia e o risco de convulsão social.

Esse ponto gerou uma discussão entre os Ministros quanto à competência e aos limites da Suprema Corte para estabelecer regras de observância obrigatória pelo Poder Público e demais órgãos do Judiciário. Como visto, os votos vencidos assentaram que o STF deveria atuar com autocontenção, para, em observância à separação de poderes, respeitar a competência do Legislativo e do Executivo na seara das políticas públicas e da redução do déficit habitacional. Os votos vencidos consignaram, também, ser descabida uma determinação apriorística e uniforme por parte do STF, com efeito para todo o território nacional, pois seriam desconsideradas, na resolução dos conflitos, as peculiaridades fáticas de cada caso concreto, cuja competência seria dos demais órgãos do Judiciário.

Observa-se, nesse aspecto, que o voto condutor teve uma preocupação em não proceder a uma intervenção judicial de forma ilimitada e fez um apelo ao legislador. Diante da impossibilidade de implementar efetivamente políticas públicas de habitação pelo Poder Judiciário, projetou-se uma forma de tratamento específico para os conflitos fundiários com fixação de diretrizes para o Poder Público e órgãos do Judiciário, tendo constatado que naquele momento já se concretizava uma omissão do Legislativo no estabelecimento de um regime de transição, a despeito do apelo realizado na decisão liminar anterior. Dessa forma, entendeu-se que a arguição de descumprimento de preceito fundamental era a via adequada para a tutela de direitos fundamentais no enfrentamento da crise sanitária.

Consoante observado por Júlia Franzoni, Daisy Ribeiro e Raquel Pires (2023, p. 475):

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.

Nesse ponto, vale registrar que os partidos, as entidades da sociedade civil e os movimentos sociais, que integravam a lide na qualidade de *amici curiae*, contribuíram com a apresentação de propostas e com a definição das condicionantes para a retomada das remoções

que levassem em consideração, sobretudo, a quantidade de pessoas e o grau de consolidação das ocupações. Algumas propostas, inclusive, foram incorporadas ao Projeto de Lei nº 1.501/2022, proposto pela então Deputada Federal Natália Bonavides, para regular o regime de transição, mas que à época ainda permanecia em tramitação e até hoje não foi transformada em lei.

Já havia, nessa ocasião, um diálogo interinstitucional entre os poderes Legislativo e Judiciário para promover a retomada gradual das remoções que, entretanto, não culminou com a edição de uma lei. Por essa razão, entendeu-se que haveria a necessidade de o STF orientar os demais órgãos do Poder Judiciário nesse retorno escalonado, para evitar o risco de convulsão social.

Com efeito, a resolução de conflitos estruturais exige do Judiciário uma resposta que trate o processo judicial como um espaço deliberativo, para que o acesso à justiça se aplique de forma substantiva, capaz de transformar a realidade social para cumprir os objetivos da República Federativa do Brasil, de uma sociedade justa e solidária.

Embora não tenha sido uma grande inovação, já que a audiência de mediação estava alinhada à previsão já constante do art. 565 do CPC, na decisão do STF foram estabelecidas algumas diretrizes mais específicas, de forma que a audiência de conciliação não ficou restrita apenas aos casos em que a posse era superior a um ano, contemplando qualquer hipótese de conflito fundiário. Além disso, a própria Lei nº 14.216/2021 (Brasil, 2021, art. 2º, § 4º) havia determinado a obrigatoriedade de realização de audiência de mediação após superado o prazo de suspensão dos despejos, em reforço à previsão contida no Código de Processo Civil.

Cumprе enfatizar que a atuação do STF não retirou a competência dos juízes naturais de julgamento dos conflitos fundiários. Essa forma de tratamento dos conflitos fundiários instituiu um devido processo legal densificado com garantias de natureza procedimental e institucional, podendo ser compreendida também como um mecanismo de moderação da violência estatal, frequentemente empregada nas ações de retomada de áreas ocupadas por populações em situação de maior vulnerabilidade.

As diretrizes estabelecidas no regime de transição permitem, portanto, a atuação do Poder Judiciário com o intuito de evitar o uso da força pública nos despejos e estabelecer o equilíbrio dos interesses conflitantes, a partir de soluções possíveis e integrativas das demandas sociais de natureza coletiva, sobretudo porque as comissões, além dos sujeitos processuais envolvidos, têm a participação de diversos atores, tais como a Defensoria Pública, o Ministério Público e as Secretarias Estaduais e Municipais, cuja atuação pode contribuir para a abertura de um diálogo interinstitucional na promoção do direito à moradia.

Nesse caso, por se tratar de litigância de interesse público, a Suprema Corte, ao se deparar com a necessidade de proteção de direitos que dependem de políticas públicas complexas, adotou uma abordagem que estimula um processo de construção e implementação mais amplo e participativo dos direitos em conflito. Sobre esse tema, alguns autores constataram que

a execução de litigância de interesse público, ao adquirir um caráter de *soft judicial enforcement* pode ser mais eficaz, ao permitir que a forma de execução não advinha de um órgão monocrático, mas, sim, de deliberação pelos afetados pela política pública pretendida e, assim, ter melhores chances de sucesso. (Theodoro Júnior; Bahia; Nunes, 2013, p. 123)

Assim, após constatada uma situação de desconformidade com a forma de tratamento dos conflitos fundiários para a resolução do déficit habitacional e garantia dos direitos sociais, foi definido um caminho possível (mediação prévia) e a forma de implementação (instituição das Comissões de Soluções Fundiárias), em uma tentativa de conferir eficácia ao direito à moradia de forma duradoura. Segundo Arenhart (2013, p. 390), “são decisões que se orientam para uma perspectiva futura”.

## **2.2 O papel da ADPF 828 na proteção de grupos vulneráveis durante uma conjuntura crítica**

O exercício da jurisdição constitucional pelo Supremo Tribunal Federal deve ter como ponto fundamental a defesa dos valores e dos princípios fundamentais da ordem constitucional, transcendendo a mera relação entre o juiz e as normas.

Nesse contexto, a ADPF 828, cujas decisões foram marcadas pela excepcionalidade, transitoriedade e emergência decorrente da crise sanitária, adquiriu, após a cessação da pandemia e com o estabelecimento do regime de transição, um viés garantidor do direito à moradia, mediante o diálogo interinstitucional para promover uma análise mais cuidadosa e criteriosa sobre a situação de comunidades que necessitam de um plano de urbanização e regularização fundiária.

De fato, decisões judiciais tomadas em uma conjuntura de crise, seja ela econômica, ambiental ou sanitária, como na hipótese, podem restringir o âmbito de proteção de alguns direitos, de forma transitória, para garantir outros direitos da coletividade, mediante a identificação de soluções constitucionalmente permitidas, mas sem se acomodar na rigidez das previsões legais (Urbano, 2013, p. 23).

Assim, nesse contexto de crise de saúde pública em decorrência da pandemia de Covid-19 é que foram concedidas as medidas cautelares na ADPF 828 para mitigar o direito à propriedade em prevalência do direito à moradia, diante da necessidade de resguardar a saúde e a vida de pessoas em situação de vulnerabilidade, numa espécie de socialização das perdas.

Nesse caso, pode-se dizer que a decisão protegeu uma finalidade – o direito à saúde e, especialmente, à moradia, previsto no art. 6º da Constituição Federal –, de forma que o elemento de preponderância entre esses direitos (e em detrimento do direito de propriedade) encontra-se a serviço de uma finalidade acolhida pelo direito.

Dessa forma, o resultado jurídico alcançado pela decisão, em razão da excepcionalidade da crise sanitária, foi, em um primeiro momento, o de permitir a manutenção das moradias nas localidades sob litígio, com a suspensão temporária das reintegrações de posse. Em um segundo momento, com a gradativa superação da crise sanitária, foi estabelecido um regime de transição que, ao fim, a despeito da característica de transitoriedade próprio de um regime como tal, acabou sedimentando-se e passando a ser aplicado a uma infinidade de casos em que controvertida a posse de natureza coletiva, mesmo após a cessação da crise sanitária, conferindo-se, portanto, uma maior densidade ao direito à moradia.

O neoinstitucionalismo histórico examina a tendência das instituições de manterem suas características fundamentais mesmo sob pressões por transformação<sup>1</sup>. Entretanto, episódios que se configuram como conjunturas críticas, a exemplo de depressões econômicas, pandemias e guerras, criam janelas de oportunidade para combater a inércia política e provocar mudanças transformadoras, rompendo resistências antes estabelecidas e possibilitando alterações de longo alcance (Alves; Quintans, 2024, p. 430).

De acordo com Hillel David Soifer (2012, p. 1574), as mudanças efetivas no padrão de funcionamento das instituições dependem da existência de condições permissivas (fatores que relaxam os constrangimentos estruturais) ou produtivas (alternativas plausíveis, à disposição dos atores políticos em mobilizar-se por sua implementação), capazes de romper com a tendência já estabelecida. Nesse contexto, a pandemia de Covid-19 configura-se como uma condição permissiva para a mudança institucional no tratamento dos conflitos fundiários pelo Poder Judiciário, notadamente em decorrência do elevado nível de desigualdade que afeta a moradia da população mais vulnerável do país. Por sua vez, a Recomendação nº 90/2021 do CNJ, a ADPF 828, a Resolução nº 510/2023 do CNJ e a Lei nº 14.216/2021 constituíram as

---

<sup>1</sup> De acordo com Cláudio Gonçalves Couto (2018, p. 480), o Estado pode ser entendido como um conjunto de instituições, com leis, órgãos e procedimentos.

condições produtivas para a mudança de paradigma institucional na execução de desocupações forçadas (Alves; Quintans, 2024, p. 449-450).

Conforme observado por Rafael Alves e Mariana Quintans (2024, p. 432-433), há consenso na literatura de que o direito à moradia não recebe a devida proteção judicial nos conflitos possessórios. Estudos realizados no início da pandemia de Covid-19 indicam que, mesmo diante de uma crise de grandes proporções, não houve alteração imediata no padrão das decisões judiciais. No entanto, após mais de dois anos e milhares de mortes, a pandemia parece ter criado condições para uma mudança no quadro de violação generalizada de direitos nas desocupações, contribuindo para enfraquecer resistências dogmáticas na aplicação de parâmetros mais rigorosos em despejos e remoções, aumentando as chances de reversão do padrão decisório.

Na perspectiva dos referidos autores (Alves; Quintans, 2024, p. 439), a criação das comissões de conflitos fundiários “tem o potencial de desencadear, em estruturas burocráticas pouco permeáveis às reivindicações de movimentos sociais de moradia, alterações no modo como os juízes entendem e julgam conflitos fundiários”.

A solução encontrada para um contexto emergencial se tornou estável, a ponto de criar legítimas e fundadas expectativas quanto à observância da mediação, especialmente em relação às comunidades já estabelecidas há tempo razoável, como no caso objeto de estudo nesta pesquisa, como se verificará adiante.

Consoante observado por Alexandra Fuchs de Araújo (2021, p. 68), é necessário fazer uma compatibilização entre a proteção do direito individual e do coletivo, já que o ordenamento jurídico abraça valores tanto do Estado liberal como do Estado social. De fato, o direito individual de propriedade e o direito social de moradia são protegidos por normas de diferentes racionalidades, isto é, são garantidos por normas protetivas de gerações diferentes de direitos fundamentais que podem se conformar, mediante um procedimento de mediação.

A decisão proferida na ADPF 828 permitiu que nos casos concretos julgados sob o seu enfoque fosse superado o mecanismo clássico de construção de decisão judicial baseada exclusivamente no direito individual.

Fez suplantar, dessa forma, o que Vanice Valle e Paula Dias (2018, p. 240) relataram como a má qualidade institucional da proteção ao direito à moradia pelo Judiciário, que dá preferência às demandas individuais, diante do caráter formalista dos profissionais do direito. Esse tipo de abordagem, que se pretende superar, “estimula o uso do Poder Judiciário como recurso de barganha de protagonistas e antagonistas ou como veículo para a negativa de direitos fundamentais” (Araújo, 2021, p. 24). Já a abordagem do Direito sob enfoque da proteção social,

busca a solução do conflito subjacente à relação processual e não apenas a finalização do processo.

### **2.3 Alcance da ADPF 828 e a posterior regulamentação das audiências de mediação pelo CNJ**

O interesse desta pesquisa reside no regime de transição, mediante o qual foram fixadas diretrizes para a retomada das execuções dos mandados de reintegração de posse de maneira gradual e escalonada. Dentre as providências essenciais foi determinada a instalação, pelos Tribunais, de Comissões de Conflitos Fundiários, com atribuição de realizar visitas técnicas e audiências de mediação, a fim de buscar a resolução consensual do conflito fundiário.

Além da determinação judicial expedida na ADPF 828, o regime de transição passou a ser estruturado sobre uma base normativa, numa espécie de arranjo institucional entre os poderes, que dispôs acerca das diretrizes para a realização das audiências de mediação e da postergação do cumprimento das remoções de forma mais sistemática.

Inicialmente foi editada a Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021, que 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.

De acordo com Júlia Franzoni, Daisy Ribeiro e Raquel Pires (2023, p. 493), a aprovação da Lei nº 14.216/2021 constituiu uma conquista social alcançada em um cenário político particularmente adverso, tanto no Congresso Nacional quanto no Executivo Federal, tendo sido alvo de críticas pela bancada mais conservadora. Seu êxito resultou de um conjunto articulado de fatores, incluindo intensa mobilização popular – presencial e virtual –, ampla articulação de mandatos parlamentares progressistas, estratégias de comunicação capazes de ampliar o alcance da pauta na esfera pública e ações de incidência que conferiram visibilidade aos dados relativos aos despejos, evidenciando a gravidade do problema social enfrentado.

O § 4º do art. 2º da referida lei (Brasil, 2021) prevê, expressamente, que após a superação do prazo de suspensão, devem ser realizadas audiências de mediação entre as partes, com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nos processos de despejo e

reintegração de posse coletivos que estejam em tramitação, bem como inspeções judiciais nas áreas litigiosas.

Além desse reforço legal, foram editadas, dentro de um microsistema administrativo para o tratamento e mediação de conflitos fundiários, a Recomendação nº 90/2021 e a Resolução nº 510/2023, ambas do Conselho Nacional de Justiça.

A Recomendação nº 90/2021 do CNJ decorreu de um pedido formulado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil no âmbito do Observatório de Direitos Humanos do Poder Judiciário e é dirigida aos órgãos do Poder Judiciário para que, antes de decidir pela expedição de mandado de desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, adotem cautelas para verificar o atendimento das diretrizes estabelecidas na Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), sobretudo nos casos de comunidades de pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica, durante o período da pandemia.

Por sua vez, a Resolução nº 510/2023 – que 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 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 – foi editada considerando a decisão proferida na ADPF 828 quanto à instalação imediata de Comissão de Conflitos Fundiários, com os seguintes dispositivos:

Art. 1º. [...]

§ 4º **Os Tribunais devem constituir Comissão Regional de Soluções Fundiárias**, no prazo de 30 (trinta) dias, para funcionar como estrutura de apoio à **solução pacífica das ações possessórias** e petições coletivas, com as seguintes atribuições, sem prejuízo de outras necessárias ao cumprimento dos seus objetivos:

[...]

IV – interagir permanentemente com as Comissões de mesma natureza instituídas no âmbito de outros Poderes, bem como com órgãos e instituições, a exemplo da Ordem dos Advogados do Brasil, Ministério Público, Defensoria Pública, União, Governo do Estado, Municípios, Câmara de Vereadores, Assembleias Legislativas, Incra, movimentos sociais, associações de moradores, universidades e outros;

[...]

Art. 2º. [...]

§ 2º Poderão ser **convidados para participar das reuniões e/ou audiências**, a critério da Comissão Regional, **representantes dos movimentos sociais, sociedade civil e de todos os órgãos e entidades que possam colaborar para a solução pacífica do conflito**, nos níveis federal, estadual e municipal.

§ 3º A Comissão Regional poderá contar com equipe multidisciplinar, sendo possível a **cooperação interinstitucional com os demais Poderes e a atuação de profissionais do Ministério Público, da Defensoria Pública e das esferas federal, estadual ou municipal**.

[...]

Art. 13. [...]

§ 4º Para a **audiência de conciliação ou mediação** serão intimados a **comparecer todas as partes e interessados, representantes do Ministério Público e da Defensoria Pública, preferencialmente, dos respectivos órgãos especializados em conflitos da natureza, procuradorias do Estado e do Município, representantes de movimentos sociais eventualmente envolvidos na ocupação, bem assim representantes de órgãos públicos e privados que atuem nas áreas correlatas ao litígio.**

Art. 14. A expedição de mandado de reintegração de posse em ações possessórias coletivas será precedida por audiência pública ou reunião preparatória, na qual serão elaborados o plano de ação e o cronograma da desocupação, com a presença dos ocupantes e seus advogados, Ministério Público, Defensoria Pública, órgãos de assistência social, movimentos sociais ou associações de moradores que prestem apoio aos ocupantes e o Oficial de Justiça responsável pelo cumprimento da ordem, sem prejuízo da convocação de outros interessados. (Brasil, 2023, grifos nossos)

Pode-se extrair dos artigos transcritos que a Resolução nº 510/2023 do CNJ foi concebida como política pública estruturante, tendo em vista que os procedimentos prévios à desocupação nela estabelecidos, tais como as visitas técnicas e as audiências de mediação e conciliação, não possuem limitação temporal, mas se projetam de forma continuada e mandatória para qualquer controvérsia fundiária de natureza coletiva.

Para tanto, os Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais devem criar Comissões específicas nos respectivos âmbitos de atuação, conforme as diretrizes estabelecidas pelo CNJ, cuja resolução disciplinou a composição e o protocolo de atividades.

A Nota Técnica nº 01/2022, da Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – que foi indicada na ADPF 828 como referência para a formação das comissões regionais, por ser um modelo já existente e bem-sucedido –, destacou que a análise das ações possessórias coletivas deve ir além das questões estritamente ligadas à posse e à propriedade, considerando o conflito social subjacente que motivou o ajuizamento da demanda.

A referida nota técnica prevê, ainda, que no dia da desocupação devem ser disponibilizados, pelo Município ou pela parte autora da ação, caminhões de mudança e ônibus para o transporte das famílias e seus pertences, não sendo admitida “operação surpresa”, já que a data do início da desocupação deve ser amplamente divulgada. Exige-se, também, a presença de policiais do sexo feminino, a identificação facilitada dos agentes públicos envolvidos e a gravação integral do ato pelo Oficial de Justiça (Paraná, 2022).

A corroborar o caráter estrutural das diretrizes, ao editar a Resolução nº 510/2023, o CNJ deliberou pela instituição da Política Judiciária permanente de tratamento dos conflitos fundiários, com competência para estabelecer protocolos para o tratamento de ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse, objetivando auxiliar a solução pacífica de conflitos derivados dessas ações, bem como para 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.

Além dessas competências, o CNJ se propôs a fomentar estudos e pesquisas sobre causas e consequências dos conflitos coletivos pela posse da terra e pela moradia e, ainda, o mapeamento e seu monitoramento, com o intuito de auxiliar o diagnóstico dos casos e subsidiar a tomada de decisões administrativas e judiciais.

Seguindo essa diretiva, a obrigatoriedade de instalação das Comissões de Conflitos Fundiários inspirou a realização da 1ª Oficina de Soluções Fundiárias promovida pelo CNJ que utilizou uma metodologia de treinamento para magistrados desenvolvida por especialistas da Escola de Direito de Harvard. Participaram do treinamento cerca de 130 integrantes de comissões estaduais e da comissão nacional de conflitos fundiários criadas após a decisão proferida pelo STF na ADPF 828 (Mainenti, 2024).

Além disso, após mais de um ano observando a atuação das comissões, a Comissão Nacional de Soluções Fundiárias do CNJ emitiu a Nota Técnica nº 01/2024, para assentar que a remessa do processo judicial às comissões deve, necessariamente, ser precedida de decisão judicial do juiz da causa para evitar o direcionamento equivocado, garantindo que a lide atenda aos requisitos de aplicabilidade da Resolução nº 510/2023, em especial, o caráter coletivo e/ou a existência de vulnerabilidade dos ocupantes.

Dessa forma, cumpre reforçar que o escopo da ADPF 828 e, também, da Resolução nº 510/2023 do CNJ é o de restringir a reintegração de posse apenas em moradias de natureza coletiva, não estando abarcadas sob o manto de proteção da referida política judiciária as moradias individuais ou unifamiliares.

Observa-se, ainda, que a suspensão dos despejos, por determinação da ADPF 828, acabou atingindo majoritariamente as ocupações anteriores à pandemia, já que em relação às ocupações posteriores foi permitida, como afirmado anteriormente, a atuação do Poder Público para evitar a consolidação, desde que as pessoas fossem levadas a abrigos públicos ou outros locais que proporcionassem uma moradia digna.

Assim, o regime de transição estipulado pela Suprema Corte alcançou diversos núcleos residenciais que se conformavam em verdadeiros bairros já estabelecidos por um período suficiente para demonstrar a existência de um certo grau de estabilidade residencial.

Por essa razão as diretrizes estabelecidas na ADPF 828 e densificadas, sobretudo, na Resolução nº 510/2023 do CNJ servem como proteção e para resolução de casos de litigiosidade envolvendo o direito à moradia de populações de baixa renda que residem em comunidades

estabelecidas há tempo razoável de forma legítima e cujo conflito foi intensificado após o período da pandemia.

Esse recorte acerca do alcance da ADPF 828 ganha relevo uma vez que a simples desocupação dos moradores desses bairros informais – que se consolidaram a partir de um fenômeno urbano de desenvolvimento desordenado –, sem uma medida garantidora do direito à moradia, colocaria essas pessoas, mais uma vez, em situação de vulnerabilidade por uma atuação do Estado.

## **2.4 A Reclamação Constitucional como instrumento garantidor da autoridade da ADPF 828**

A Reclamação Constitucional é uma ação autônoma de impugnação, prevista nos artigos 102, I, I e 103-A, § 3º, da Constituição Federal de 1988, cabível, perante o Supremo Tribunal Federal, para alegar a usurpação de sua competência, o descumprimento da autoridade de decisão proferida no exercício de controle abstrato de constitucionalidade ou em controle difuso em que tenha sido reconhecida a repercussão geral ou, ainda, em caso de desobediência à súmula vinculante.

Essa pesquisa direciona-se às Reclamações propostas para garantir o descumprimento da autoridade da decisão proferida pela Suprema Corte na ADPF 828. Mais especificamente, a problemática deste estudo está ancorada no regime de transição estabelecido na Quarta Tutela Provisória Incidental na ADPF 828, mediante o qual foram fixadas diretrizes para a retomada das execuções dos mandados de reintegração de posse de maneira gradual e escalonada, estabelecendo um novo modelo para as ações de reintegração de posse em todo o território nacional, com a instalação das Comissões de Soluções Fundiárias dentro da estrutura dos Tribunais.

As decisões proferidas pela Suprema Corte em ações de controle abstrato de constitucionalidade possuem eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, de sorte que, além da obrigatoriedade de adoção do entendimento pelos demais órgãos do Poder Judiciário, a sua não observância permite o ajuizamento de Reclamação diretamente ao STF. Assim, enquanto a obrigatoriedade de observância da decisão constitucional decorre de sua eficácia *erga omnes*, o efeito vinculante constitui o mecanismo destinado a assegurar o controle dessa obediência.

Nesse sentido, por ser a eficácia das decisões judiciais proferidas pelo STF um elemento essencial para a ordem constitucional, a Reclamação pode ser compreendida como um

instrumento sistêmico de coerência constitucional, segurança jurídica e proteção dos direitos (Didier Junior, 2009, p. 568-569).

Vale frisar que pouco importa se a decisão que se busca proteger a autoridade seja definitiva ou provisória, pois em qualquer dos casos há um preceito, com eficácia *erga omnes*, que deve ser respeitado (Mitidiero, 2022, p. 69). Na hipótese de interesse desse estudo, inclusive, as Reclamações foram ajuizadas em face das tutelas provisórias incidentais proferidas na ADPF 828 que, até a finalização da pesquisa, ainda não havia sido julgada de forma definitiva.

Com relação à legitimidade, observa-se que todos que estão sujeitos à eficácia da decisão paradigmática podem propor a Reclamação para garantir a sua autoridade. No caso da ADPF 828, grande parte das Reclamações foi ajuizada pelos ocupantes das áreas em litígio, bem como por associações representativas dos moradores ou, ainda, pela Defensoria Pública, com o objetivo de ver aplicado o regime de transição. Não obstante, também foi possível verificar, em menor número, o ajuizamento da reclamação pelos entes públicos ou proprietários particulares das áreas em conflito, nesse caso com o intuito de demonstrar que o processo não se enquadraria nas hipóteses contempladas pela ADPF 828.

Cumprе esclarecer que, em Reclamação, o pedido julgado procedente, em linhas gerais, não reforma o ato judicial que violou o entendimento firmado pelo STF, mas apenas anula ou cassa esse ato, determinando que o órgão competente profira nova decisão, sem o vício anterior ou seja, com a observância do precedente vinculante. A cognição no âmbito da reclamação é, portanto, limitada, restringindo-se à verificação da obediência ou não da decisão proferida no processo de origem ao entendimento proferido com força cogente pelo STF, razão pela qual não cabe pedido de reforma. Desse modo, a função jurisdicional da Suprema Corte em Reclamação não é a de dirimir o conflito subjacente, mas apenas garantir a observância dos seus precedentes, sem provocar o efeito substitutivo. A tutela jurisdicional é obtida pela desconstituição da decisão reclamada e pela determinação de solução da controvérsia, com a observância do entendimento firmado no processo paradigma pelo STF.

Conforme elucidado por Mitidiero (2022, p. 29), a violação da decisão do Supremo Tribunal Federal cria uma situação de ilegalidade que deve ser removida em sede de Reclamação, ordinariamente mediante técnica mandamental, de forma que “a procedência do pedido formulado na reclamação independe da demonstração de que a decisão reclamada causa dano à esfera jurídica do reclamante”.

Observa-se, nessa linha, que a decisão proferida no bojo da Reclamação não vai resolver o conflito fundiário subjacente, mas conferir se foram respeitadas as diretrizes contidas na

ADPF 828 quanto à suspensão dos mandados de reintegração de posse e quanto ao regime de transição e, verificado o descumprimento, determinar que o juízo de origem adote o entendimento firmado no paradigma, submetendo o feito às Comissões de Conflitos Fundiários.

O benefício é que a Reclamação é um instrumento que garante o acesso direto à Suprema Corte em caso de violação ao entendimento por ela proferido no exercício do controle abstrato de constitucionalidade sem exigir, neste caso, o esgotamento da cadeia recursal na instância ordinária. Esse é um dos motivos pelos quais a reclamação é considerada a garantia das garantias, podendo ser caracterizada como um remédio constitucional (Dantas, 2000, p. 501).

#### 2.4.1 *Outras funções da Reclamação a partir da jurisprudência do STF*

O STF possui entendimento de que a Reclamação Constitucional, como mecanismo de tutela da ordem constitucional, pode ser utilizada como instrumento de reinterpretção da decisão proferida em controle de constitucionalidade, como já o fez em algumas ocasiões, consoante anotado pelo Ministro Gilmar Mendes nas Reclamações 4.374 e 44.776.

Com efeito, na Rcl 4.374 (STF, 2013), o Ministro Gilmar Mendes assentou que

a oportunidade de reapreciação das decisões tomadas em sede de controle abstrato de normas tende a surgir com mais naturalidade e de forma mais recorrente no âmbito das reclamações. É no juízo hermenêutico típico da reclamação – no “balançar de olhos” entre objeto e parâmetro da reclamação – que surgirá com maior nitidez a oportunidade para evolução interpretativa no controle de constitucionalidade. Com base na alegação de afronta a determinada decisão do STF, o Tribunal poderá reapreciar e redefinir o conteúdo e o alcance de sua própria decisão. E, inclusive, poderá ir além, superando total ou parcialmente a decisão-parâmetro da reclamação, se entender que, em virtude de evolução hermenêutica, tal decisão não se coaduna mais com a interpretação atual da Constituição.

No mesmo sentido, o voto do Ministro Gilmar Mendes na Rcl 44.776 AgR (STF, 2023).

No caso específico das Reclamações nas quais apontadas como parâmetro de controle a ADPF 828, observou-se que o STF foi moldando os contornos das medidas cautelares deferidas na referida ação para assentar que a determinação de realocação das famílias em situação de vulnerabilidade para algum local com moradia digna fosse observada mesmo naqueles casos em que não aplicável o regime de transição ou mesmo nas hipóteses em que após a mediação fosse autorizada a reintegração de posse do local de litígio.

Além disso, a Reclamação também pode ser utilizada para promover o *distinguishing* nos casos em que houver a aplicação indevida do precedente pela Corte de Justiça ou a um caso que não se ajuste ao contexto fático-jurídico do precedente (Pugliese; Pessoa, 2019, p. 17).

É que a garantia da autoridade da decisão proferida pelo STF pode se dar diante de uma violação decorrente de interpretação inadequada, de aplicação indevida ou de omissão na sua aplicação. Nas palavras de Mitidiero (2022, p. 73), é a existência de um desacordo interpretativo que permite o manejo da Reclamação. Destarte, cabe a Reclamação quando a decisão vinculativa tem o seu alcance ampliado ou reduzido ou se as consequências são menores, maiores ou diversas daquelas que foram previstas no processo paradigma.

As Reclamações ajuizadas com parâmetro na ADPF 828, por exemplo, devem ter como elementos de identificação a natureza coletiva da ocupação, bem como a pretensão de resguardar bem jurídico de população vulnerável. A ausência desses elementos levou a Suprema Corte a negar seguimento a diversas Reclamações (Rcls 61.270, 62.859, 52.043, 51.092, 57.678, entre outras), por falta de estrita aderência entre o caso concreto e a hipótese paradigma, assentando não estar verificada a identidade entre o objeto da ação e o conteúdo da decisão proferida no processo vinculante. Além disso, o STF fixou parâmetros para considerar a demanda como sendo de natureza coletiva, que não se restringem ao mero ajuizamento de ação por uma coletividade de sujeitos, tendo em vista que em alguns casos, as demandas são ajuizadas de forma individual, mas dizem respeito a moradores de uma mesma comunidade, demonstrando que há uma coletividade de pessoas que se encontram na mesma situação. Foi o que ocorreu na Rcl 58.487, em que o Juízo de origem negou a submissão do processo ao regime de transição por se tratar de conflito individual, porém a Suprema Corte julgou procedente o pedido com o fundamento de que havia dezenas de famílias em situação semelhante e, portanto, o caso estava abrangido pela ADPF 828. Com esse mesmo entendimento, foi a decisão de procedência exarada pelo STF na Rcl 70.910 que será analisada com mais detalhe no capítulo III da dissertação.

Em outra ocasião, ao julgar procedente o pedido deduzido na Rcl 47.531, o STF assentou que a ocupação de conjuntos habitacionais provenientes do Programa Minha Casa Minha Vida pelas próprias famílias contempladas no referido programa, em razão de atraso na entrega das residências estava contemplada no escopo da ADPF 828.

O STF já entendeu que a Reclamação também pode ser utilizada para proteger as consequências necessárias do que foi consignado na ação de controle concentrado, mesmo que não exista determinação expressa nesse sentido. Exemplo disso foi o que ocorre na Rcl 66.502 ED (STF, 2024), cujo processo de origem já havia sido enviado à Comissão do Conflitos Fundiários, mas o Juízo de origem afastou a necessidade de realização de inspeção judicial. Nessa hipótese, a Suprema Corte assentou que não bastava a mera realização de audiências de mediação, já que a inspeção judicial permitiria “que o Poder Judiciário e os demais envolvidos

possam participar de eventual reintegração forçada com pleno conhecimento do local e das pessoas envolvidas”.

Esses atributos de reinterpretação e de diferenciação dos casos conferem à Reclamação a função de promover a unidade do sistema jurisdicional, ao unificar o entendimento jurídico dos precedentes com força cogente, evitando a interpretação fragmentada.

#### *2.4.2 O ajuizamento de Reclamação como estratégia para evitar o despejo imediato (acesso direto ao STF)*

Em pesquisa realizada por Giovanna Milano (2016, p. 143-144) bem antes da interposição da ADPF 828, verificou-se que a quantidade de processos sobre conflitos fundiários que aportavam aos Tribunais Superiores era ínfima, possivelmente pelo fato de que boa parte dos casos se resolviam em primeira instância mediante a prolação de decisões liminares que autorizavam a reintegração de posse. De acordo com a autora, após o despejo não havia mais mobilização fática a permitir a condução do processo por meio da interposição de recursos perante as instâncias superiores. Aliás, a própria dificuldade no cumprimento dos requisitos de admissibilidade desses recursos teria contribuído para essa falta de representatividade dos conflitos fundiários perante o STF e o STJ. Outro fator por ela identificado diz respeito à individualização dos conflitos que, embora se tratassem em grande parte de casos repetidos, incidentes sobre a mesma área e com mesmo objeto jurídico, eram casos desmembrados em ações individuais para facilitar o manejo e a execução da sentença.

Atualmente, em razão do efeito vinculante da decisão proferida na ADPF 828 as partes interessadas podem acessar a Suprema Corte diretamente, por meio do ajuizamento de Reclamação. Nesse contexto, o principal benefício obtido com o manejo da Reclamação é evitar o cumprimento imediato do mandado de reintegração de posse, já que com a determinação do STF para submissão do caso à Comissão de Soluções Fundiárias as ordens de despejo ficam suspensas até a finalização da vistoria e das audiências de mediação. Além disso, a manutenção do estado fático da ocupação resguarda a possibilidade de uma conciliação efetiva, tendo em vista que após o despejo esse debate seria tornaria inócuo em decorrência da provável indisponibilidade de conciliação pelo titular da área, assim como da irreversibilidade de eventual demolição de casas.

Outra estratégia utilizada pelos interessados foi o manejo da Reclamação em casos em que já ocorrido algum procedimento de mediação – tendo em vista que o CPC já cogitava a conciliação prévia nas hipóteses de posse mais antiga –, para pleitear que o processo fosse

submetido à específica conciliação pelas Comissões de Soluções Fundiárias, conforme previsto na ADPF 828.

Sob essa perspectiva de acesso direto ao Supremo Tribunal Federal como estratégia para suspender o cumprimento da reintegração de posse e submeter o processo à análise das Comissões de Conflitos Fundiários, no próximo capítulo será realizado um estudo de caso sobre a ocupação conhecida como Comunidade do Banhado, em São José dos Campos/SP, onde residem cerca de 460 famílias, por cerca de 100 anos, cuja análise foi empreendida pelo STF na Rcl 64.806.

Além disso, serão realizados apontamentos, no capítulo III, sobre outros dois casos – (i) Ocupação no Setor Parque Amazônia, em Goiânia/GO, ocupado por 23 famílias há 40 anos, em área pública, que chegou ao STF pela Rcl 70.910 e (ii) Ocupação Vila Verde, em Osório/RS, na qual quase 300 famílias moravam por cerca de 15 anos, em localidade de propriedade privada, que aportou ao STF pela Rcl 58.350 – cuja sujeição à Comissão de Conflitos Fundiários permitiu nova abertura de um diálogo, mediante o qual foram debatidas as reais possibilidades de encaminhamento dos ocupantes para outros locais de residência, resguardando, assim, o direito à moradia. Em um deles também houve o debate acerca da natureza coletiva da ocupação.

O exame da ADPF 828 permitiu identificar os contornos de uma jurisdição em transformação, de um Judiciário centrado na decisão para outro orientado pela escuta. A compreensão dessa mudança exige, contudo, observar como tais premissas teóricas se manifestam concretamente nas disputas territoriais. É o que se buscará no próximo capítulo, por meio da análise empírica da Comunidade do Banhado, caso emblemático de conflito fundiário.

### **3 ESTUDO DE CASO: A COMUNIDADE DO BANHADO E A APLICAÇÃO DO REGIME DE TRANSIÇÃO DA ADPF 828**

#### **3.1 Enquadramento metodológico e justificativa da escolha do caso**

O caso a ser estudado nesta pesquisa foi selecionado a partir da análise qualitativa de decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, em Reclamações Constitucionais, acerca da incidência do regime de transição estabelecido na ADPF 828.

Inicialmente, considerou-se todas as Reclamações Constitucionais cujos pedidos foram julgados procedentes por violação ao entendimento firmado pela Suprema Corte na ADPF 828, de junho de 2021 (data da primeira decisão liminar proferida no processo paradigma) a maio de 2025. A escolha por processos em que os pedidos foram julgados procedentes está fundamentada na necessidade de atuação da Corte Constitucional para garantir a autoridade de suas decisões de caráter vinculante. Para tanto, foram utilizados os dados extraídos dos painéis estatísticos do Programa Corte Aberta, disponibilizados no site do Supremo Tribunal Federal. Desse primeiro filtro foram encontrados 85 processos.

Em seguida, já com os dados brutos extraídos do painel da Corte Aberta inseridos na tabela do Excel, foi utilizado mais um filtro com marcador temporal para restringir o universo amostral da pesquisa às decisões de procedência proferidas a partir de 03/11/2022, data em que foi deferida a Quarta Tutela Incidental que determinou a observância do regime de transição. Chegou-se, neste ponto, a 44 processos referenciados, considerando o marco temporal de novembro de 2022 a maio de 2025.

A partir de então, foi realizada uma análise qualitativa de cada uma das decisões, buscando alcançar situações em que os núcleos informais desordenadamente formados constituíam-se em verdadeiros bairros e não meras ocupações e que pudessem ser concebidos, por essa razão, como casos representativos da realidade que se buscava investigar, a de que as diretrizes estabelecidas na ADPF 828 – quanto à instalação de comissão de conflitos fundiários para realização de mediação e de inspeção judicial –, foram especialmente significativas na condução do julgamento. Embora fossem núcleos informais, buscou-se, nesse momento, comunidades que estivessem organizadas com o mínimo de padrão urbanístico das edificações e do uso do solo em decorrência do tempo de ocupação.

Assim, dentre os processos encontrados, após a análise do conteúdo das decisões judiciais, foi selecionado um caso para estudo nessa pesquisa, cuja narrativa da hipótese

concreta demonstrava a necessidade da incidência do regime de transição na solução do conflito, especialmente em decorrência da quantidade de pessoas residentes no local objeto de litígio, da consolidação da comunidade pelo tempo de ocupação, da forma como foi constituído o bairro, da existência de edificações estáveis e das ações de planejamento que já haviam sido realizadas na localidade, tanto para a manutenção quanto para a realocação das famílias. Após a seleção do caso apreciado em sede de Reclamação pelo STF, foi também objeto de análise as decisões exaradas no caso subjacente pelo respectivo Tribunal de Justiça de onde se originou a controvérsia, assim como a condução do processo pela Comissão Regional de Soluções Fundiárias.

Com esses parâmetros, essa pesquisa propõe-se a analisar a situação do bairro informal Jardim Nova Esperança, também conhecido como Comunidade do Banhado, em São José dos Campos/SP, no qual residem cerca de 460 famílias, por quase 100 anos, que aportou ao Supremo Tribunal Federal pela Rcl 64.806.

Importante registrar que se optou pelo estudo de caso em que a ocupação já se prolongava por um longo espaço de tempo, tendo em vista que a nota de consolidação é mais um componente que caracteriza a complexidade do conflito, assim como a quantidade de famílias em situação de vulnerabilidade, a escancarar o problema social de inexistência de moradia para essa parcela da população. A escolha, entretanto, não se baseou na ilegalidade ou irregularidade da ocupação, tampouco no fato de o exercício da posse estar amparado em alguma lei específica.

Como explica Rebecca Igreja (2017, p. 16), a pesquisa qualitativa, a exemplo do estudo de caso, “desperta o interesse dos que pensam e elaboram políticas públicas, daqueles que buscam as pesquisas voltadas para o estudo dos problemas sociais e das instituições voltadas para a busca de suas soluções”. O objetivo do presente estudo, portanto, é encontrar entre as especificidades do caso elementos comuns que conectem o resultado da pesquisa ao conceito teórico de diálogos interinstitucionais, contribuindo, assim, para que possam ser aplicados a outras situações. Nesse contexto, consoante pontuado por Maíra Machado (2017, p. 364), a narrativa dos casos, em si mesmos, pode “constituir um resultado de pesquisa relevante e apto a oferecer uma contribuição ao campo de conhecimento”.

Apresentada a abordagem metodológica que permeia a pesquisa, a análise detalhada do caso será realizada adiante a partir de uma multiplicidade de dimensões, iniciando com um breve resgate da história de formação do núcleo informal e culminando com a forma como se desenvolveu o diálogo interinstitucional com os moradores na busca da solução do conflito.

## 3.2 A Comunidade do Banhado (Jardim Nova Esperança) - São José dos Campos/SP

### 3.2.1 *Memória social da Comunidade e a ambientalização do discurso*

O bairro Jardim Nova Esperança, também conhecido como Comunidade do Banhado, é composto por aproximadamente 460 famílias, está instalado há quase 100 anos e surgiu a partir da implantação de um novo trajeto para a ferrovia que interligava São Paulo a São José dos Campos. No início da década de 1930, com a crise do café e a industrialização da cidade, muitos imigrantes da região rural de Minas Gerais e do Vale do Paraíba foram para São José dos Campos, tendo muitos deles se concentrado nas margens do Banhado<sup>2</sup> (Rosa Filho, 2002, p. 23).

O bairro, situado na área de fundo de vale, foi então se consolidando e se adequando aos diferentes períodos de planejamento urbano, com o alargamento de ruas e o adensamento da área, com a junção de pequenas propriedades rurais, algumas unidades habitacionais isoladas e dois núcleos de favelas (Tavares; Fantin, 2019, p. 50).

De acordo com o Parecer Técnico Socioeconômico do Jardim Nova Esperança, elaborado pelo Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública e organizado pela socióloga Marilene Alberini (2015, p. 7), o primeiro núcleo habitacional é uma área com maior adensamento populacional, com casas de alvenaria e materiais rústicos, muitas sem acabamento completo, mas com cercas de madeira, pequenas hortas e animais domésticos, além de pequenos estabelecimentos comerciais e igrejas. Os moradores são provenientes das famílias que ocuparam a localidade nas décadas de 1960, 1970 e 1980, incentivados pela possibilidade de trabalho na indústria. Já o segundo núcleo tem um perfil predominantemente rural e agrícola, com chácaras também construídas em alvenaria e materiais rústicos, mas por ocuparem extensão de terra maior produzem culturas como hortaliças, mandioca e banana, sem uso de agrotóxicos. Segundo as entrevistas realizadas pelos agentes da Defensoria, os moradores são os descendentes das primeiras famílias que ocuparam a área na década de 1930, pois as terras têm sido transferidas de geração para geração, sem permuta para terceiros.

---

2 De acordo com o Plano de Urbanização e Regularização Fundiária, a área do Banhado é uma bacia sedimentar originária das formações geomorfológicas de Tremembé e São José dos Campos, integrante do sistema de várzeas do Rio Paraíba do Sul e caracterizada como um anfiteatro meândrico único em todo o Brasil. Constitui-se numa planície aluvial banhada, no passado, pelas cheias do Rio Paraíba do Sul e separada do centro da cidade por uma falésia de até 30m de altura. É uma extensa área verde localizada no centro de São José dos Campos SP e sua particularidade geomorfológica e topográfica proporciona uma vista privilegiada para a Serra da Mantiqueira, condições que fazem dela permanente objeto de valorização e especulação imobiliária.

O arranjo espacial dos moradores da localidade demonstra um estilo de vida baseado na experiência rural e na precariedade, ainda hoje presente, onde predomina o cultivo de hortaliças, criação de peixes e outros animais de pequeno porte. A estética do campo, no entanto, não reduziu as condições precárias dos moradores até hoje (Souza, 2021, p. 180).

Na década de 1980 ocorreram vários investimentos públicos no bairro, como a implantação da rede de energia elétrica, a construção do centro comunitário e da quadra esportiva, bem como a instalação de uma filial da Fundação Hélio Augusto de Souza (FUNDHAS), instituição destinada ao atendimento social de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. Esses foram, entretanto, os últimos investimentos públicos significativos em infraestrutura realizados no bairro que, nesta época, passou a se chamar Jardim Nova Esperança (Souza, 2021, p. 185-186).

No início da década de 1990, com o agravamento da crise econômica, foram registradas as primeiras tentativas de remoção massiva dos moradores do Banhado, com o oferecimento de lotes no Campo dos Alemães, bairro criado pela Prefeitura, na zona sul da cidade, destinado à habitação de interesse social que, ao final, resultou na transferência de poucas famílias, diante da pouca adesão dos moradores (Rosa Filho, 2002, p. 62).

A área ocupada inicialmente pela Comunidade do Banhado foi objeto de dois projetos de intervenção urbanística que desconsideravam a existência da população que ali residia, o Parque Regional do Banhado, em 1973 e a Área Recreacional do Banhado, em 1981. Os projetos foram abandonados anos mais tarde, com o redirecionamento dos recursos orçamentários para outras finalidades (Silva, 2020, p. 163 e 254).

Os projetos de intervenção urbanística foram abandonados, mas o destino dos moradores sofreu mais uma contingência motivada por questões ambientais, com a criação, pela Lei Municipal nº 2.792/1984, da Área de Proteção Ambiental (APA) do Banhado, que estabeleceu restrições ao parcelamento e ao desenvolvimento de atividades que pudessem potencialmente causar dano ao meio ambiente. A referida lei foi revogada alguns anos depois pela Lei nº 3.721/1990, que subdividiu a APA do Banhado em cinco zonas de uso e abrandou as restrições anteriormente impostas (Silva, 2020, p. 290).

Mantendo o direcionamento da controvérsia para o debate ambiental, mais uma vez a área da comunidade foi parcialmente inserida na APA Estadual do Banhado, que foi criada pela Lei Estadual nº 11.262/2002.

Posteriormente, com a consolidação do discurso ambiental, a Lei nº 8.756/2012 transformou parte da área da Comunidade do Banhado em Parque Natural Municipal do Banhado, unidade de proteção integral. Essa lei, como se verá mais adiante, foi objeto de

arguição de inconstitucionalidade nas ações civis públicas que discutiram a desocupação ou manutenção da comunidade naquela localidade.

A pretensão de exclusão dos moradores, antes motivada pela questão ambiental também passou a abarcar a retirada, de forma gradativa, de equipamentos e serviços públicos, com o fechamento de creches e de posto de atendimento odontológico, em 2010 e a demolição, em 2011, da unidade da Fundação Hélio Augusto de Souza (FUNDHAS), instituição sem fins lucrativos que atendia cerca de sessenta crianças e jovens em situação de vulnerabilidade ou risco social (Silva, 2020, p. 365).

Em 2008, o governo local chegou a anunciar, mais uma vez, o fim da comunidade. Com efeito, a instituição do Parque Natural Municipal do Banhado, a implantação de um corredor viário e a melhoria das condições de vida da população faziam parte do Programa de Estruturação Urbana e foram utilizadas pelo Município, nesta época, como argumento para viabilizar o financiamento da remoção dos moradores pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que, ao final, acabou não aprovando o projeto (Souza, 2021, p. 208).

A Defensoria Pública e a Associação de Moradores do Banhado assumiram o protagonismo no processo de negociação com o Poder Público e com o BID e enviaram uma carta-denúncia ao Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (MICI) do próprio Banco Interamericano de Desenvolvimento a respeito da remoção de moradores para implementar o projeto de obras viárias que seriam financiadas pela instituição. Na denúncia foi relatado que as garantias sociais e ambientais não estavam sendo asseguradas pela Prefeitura, bem como que a ausência de participação da comunidade no plano de reassentamento não resolveria o problema habitacional da população. Após investigação pela auditoria do banco, o relatório final apontou inconsistências das informações prestadas pelo ente municipal ao banco, tais como a suposta adesão de 94,1% dos moradores à proposta de remoção. O descumprimento das diretrizes estabelecidas pelo próprio banco resultou, em 2016, na suspensão dos projetos em andamento tendo em vista o caráter social da ocupação (Tavares; Fantin, 2019, p. 43).

Dentre as diretrizes não observadas pelo BID em relação ao plano de reassentamento involuntário dos moradores da Comunidade do Banhado, o MICI apontou diversas falhas, tais como: (i) ausência de opções de indenização e reabilitação definidas que refletissem as necessidades da comunidade afetada; (ii) ausência de cálculo razoavelmente exato do número de pessoas sujeitas a cada opção ou uma combinação delas; (iii) ausência de avaliação dos riscos de empobrecimento da população, com o objetivo de desenvolver medidas de indenização e reabilitação adequadas, a despeito da identificação da comunidade como extremamente pobre, com altos índices de analfabetismo e risco de sofrer desemprego e subemprego; (iv) ausência

de calendário de execução das atividades de reassentamento; (v) ausência de previsão de qualquer espécie de mecanismo para a solução de controvérsias; e (vi) ausência de disposições acerca de acordos de supervisão participativa.

Vale lembrar, ainda, que o Jardim Nova Esperança foi reconhecido como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) pela Lei Complementar Municipal nº 165/1997 que caracterizou o referido instituto como áreas destinadas primordialmente para a implantação de programas e projetos destinados a população de baixa renda, enquadrando-se nesta categoria as áreas ocupadas por subhabitações/favelas, loteamentos clandestinos onde haja interesse social em promover a regularização fundiária e urbanística e glebas ociosas no perímetro urbano. Nesse sentido, a área ocupada pela Comunidade do Banhado deveria ser imune à remoção compulsória. A inclusão da Comunidade como ZEIS ocorreu com base no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, de 1995 (Lei Complementar nº 121/1995), que planejava a regularização dos núcleos favelizados. O Novo Plano Diretor (Lei Complementar nº 612/2018), no entanto, retirou a Comunidade do Banhado dessa categoria.

Mesmo com a retirada da área ocupada como Zona Especial de Interesse Social, grande parte do território insere-se em Área de Proteção Ambiental (APA), em razão da sobreposição de unidades de conservação, sendo permitida a regularização fundiária e urbanística.

### *3.2.2 A política remocionista em cena*

Conforme se depreende da narrativa apresentada, na Comunidade do Banhado, o discurso de defesa da ordem urbana construído pelo Poder Público fundamentou-se em múltiplas justificativas utilizadas como pretexto para a remoção dos moradores, tais como a necessidade de preservação ambiental, a caracterização da área como zona de risco, a execução de projetos urbanísticos incidentes sobre o território, o cumprimento de normas editalícias e as condições de insalubridade do local, entre outras (Souza, 2021, p. 262).

Dentre as práticas de caráter intimidatório atribuídas à municipalidade, destacam-se as visitas domiciliares realizadas por agentes da Polícia Militar, acompanhados por servidores da Prefeitura, com o intuito de convocar os residentes a comparecerem ao Paço Municipal, a fim de aderirem a um suposto plano de remoção elaborado pela administração municipal. Tais condutas foram noticiadas pelos próprios moradores à Defensoria Pública do Estado de São Paulo que, a seu turno, enviou ofício à Prefeitura requerendo providências, sem, no entanto, obter resposta.

Em decorrência da pretensão remocionista, o Poder Público promoveu sucessivos congelamentos do bairro, tendo o último ocorrido em 2014, inviabilizando a construção de novas casas e proibindo a realização de reformas e ampliações nos imóveis já existentes.

Além do congelamento, nesse período, em janeiro de 2014, também foi realizado um levantamento socioeconômico da comunidade que registrou uma população de 1.284 moradores, pertencentes a 461 núcleos familiares, com renda média familiar que não ultrapassava três salários mínimos, assegurada pelo desenvolvimento de atividades informais, como coleta de materiais recicláveis, guardadores de carro, trabalhadores autônomos ou empregos que não exigiam escolaridade, tendo em vista que, de acordo com o levantamento, 74,4% da população do bairro possuía ensino fundamental incompleto (Souza, 2021, p. 223).

Alguns anos depois, em 2016, ocorreu a suspensão do projeto de estruturação que seria financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e culminaria com a remoção dos moradores, conforme narrado no tópico anterior. A desistência do BID em prosseguir no projeto de estruturação urbana, entretanto, não desencorajou a Prefeitura a manter a campanha de convencimento dos moradores a aderirem ao programa de atendimento habitacional com a saída do bairro, inclusive com a militarização das operações de transferência das famílias que aceitavam a remoção, “em uma guerra psicológica para tentar dissuadir os moradores que insistiam em resistir” (Souza, 2021, p. 225).

Apesar da investida do Poder Público, a adesão ao programa de remoção alcançou apenas 32 famílias, segundo dados fornecidos pela Prefeitura ao setor imobiliário em 2019, não atingindo, assim, percentual significativo, o que motivou o Município a confrontar diretamente os moradores, com a instalação de uma base permanente da Guarda Civil Municipal na principal entrada da comunidade, na tentativa de controlar o território (Souza, 2021, p. 227).

Em dezembro de 2022, a Prefeitura de São José dos Campos (Brasil, 2022) noticiou uma proposta para desocupação voluntária que incluía 297 famílias que constavam na lista do último levantamento realizado em 2014, mediante o pagamento de indenização no valor de R\$ 110 mil para cada família, assim como de auxílio-mudança de R\$ 2,3 mil, auxílio-demolição de R\$ 2,7 mil e auxílio-moradia de R\$ 1 mil, durante 36 meses, nos termos previstos no Decreto Municipal nº 17.788/2018, para remoção de pessoas, cujas moradias estejam localizadas em áreas de risco, interferência urbana ou ambientalmente protegidas. Na proposta havia, ainda, a ressalva de que quem utilizasse a área para agricultura de subsistência poderia manter a atividade, sem moradia no local.

Para as famílias que passaram a ocupar a área após a data do cadastramento em 2014, o Município propõe o oferecimento dos mesmos auxílios e a inscrição em programas habitacionais sem assegurar, todavia, o pagamento de indenização.

As pretensões municipais de retirada dos moradores não são desprovidas de motivo. Consoante advertem Tavares e Fantin (2019, p. 14), os conflitos habitacionais na localidade são fruto de camadas de interesse que se sobrepõe há anos. Com efeito, na elaboração do Plano de Urbanização e Regularização do Banhado, mediante o qual instituições de ensino superior desenvolveram um estudo sobre o custo econômico, ambiental e social da remoção dos moradores, observou-se que a sobreposição de zoneamentos ambientais conflitavam entre si e com os usos habitacionais já consolidados, destacando que “a proximidade da população de baixa renda junto a um dos setores mais valorizados para moradia e comércios de alta renda também tem sido motivo de conflito entre poder público e os moradores e resultou em ações de remoções na comunidade”, causando insegurança social à comunidade.

Além da especulação imobiliária, é possível perceber uma violência simbólica, já que nas propostas municipais de planejamento a remoção compulsória da Comunidade do Banhado era dado como um fato certo. De acordo com Douglas de Almeida Silva (2020, p. 457) até no discurso midiático os moradores são retratados como empecilhos às políticas públicas, sendo culpabilizados pela situação de vulnerabilidade social, “uma vez coisificados na imagem da favela, numa prática que reduz e oculta a diversidade do bairro”.

Essa visão da ocupação de maneira polêmica e antijurídica, que utiliza o conflito para se desviar do debate, retoma o discurso de seletividade prevalecente no Judiciário que qualifica os moradores de núcleos informais como “invasores”, “réus não conhecidos” ou apenas “João de tal”, como uma forma de despersonalizar os sujeitos do processo e produzir segregação social (Milano, 2016, p. 184).

A posição do Poder Público favorável à remoção compulsória dos moradores constitui um fato de natureza política em detrimento das condições jurídicas, demonstrando a influências das relações patrimoniais no direito (Silva, 2020, p. 458).

### 3.2.3 *Acervo jurídico da Comunidade*

No âmbito jurisdicional há, em relação à Comunidade do Banhado, duas ações civis públicas conexas que tramitam de forma conjunta perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, (i) uma ajuizada pela Defensoria Pública, em 24/10/2018, tendo sido a Sociedade

dos Amigos do Jardim Nova Esperança, incluída posteriormente no polo ativo (Processo nº 1026895-69.2018.8.26.0577), postulando a regularização fundiária; (ii) outra proposta, em 07/12/2018, pelo Município de São José dos Campos em face dos moradores (Processo nº 1030940-19.2018.8.26.0577) buscando a desocupação da área (TJSP, 2023).

Para melhor compreensão das ações que tramitam perante a Justiça Estadual de São Paulo, anota-se que na ação civil pública proposta pela Defensoria foram deduzidos pedidos para: (a) promover a regularização urbanística da área, com participação da população; (b) em caso de construções não regularizáveis, propiciar a realocação em unidades habitacionais próximas, por meio de plano de reassentamento, integrando o projeto de regularização; (c) fornecimento de Regularização Fundiária Urbana - REURB para regularização registral; e (d) pagamento de danos morais coletivos de mil reais para cada núcleo familiar.

Já na ação civil pública ajuizada pelo ente municipal pretende-se a desocupação tanto da APA do Banhado, criada pela Lei Estadual nº 11.262/2002, quanto de outra área mais restrita do Parque Natural Municipal do Banhado, criado pela Lei Municipal nº 8.756/2012.

Após a instrução preliminar desses processos, foi inicialmente indeferido o pedido de desocupação imediata da área, diante da irreversibilidade da medida, bem como para evitar instabilidade social, uma vez que os pedidos das partes eram mutuamente excludentes. Na ocasião, restou consignado na decisão que

não resta qualquer dúvida de que os habitantes da comunidade do Banhado estão no local há décadas formando um núcleo social com alguma identidade; núcleo este formado, majoritariamente, por pessoas de baixa renda e escolaridade; inseridos num ambiente de vulnerabilidade social; expostos a precárias condições de moradia e paulatina eliminação da pouca estrutura que havia no local, tornando a comunidade ainda mais carente do ponto de vista de acesso aos serviços públicos e cidadania. (TJSP, 2018)

Em 02/10/2019 foi realizada audiência de conciliação, que restou frustrada, ante a recusa dos moradores à proposta apresentada pelo Município. A Prefeitura apresentou nova proposta e 04/11/2021, mas tampouco se chegou a um consenso.

Em seguida, foi determinada, em dezembro de 2022, em sede de agravo de instrumento, autuado sob o nº 2109342-43.2022.8.26.0000 (TJSP, 2022), a desocupação forçada da localidade, cuja ordem foi suspensa por decisão liminar, proferida nos autos da Rcl 57.538, pelo STF, em 04/01/2023, ante a aparente violação ao regime de transição estabelecido na ADPF 828 (STF, 2023a). Entretanto, no mérito, o pedido deduzido na reclamação foi julgado improcedente, sob o fundamento de que o Município, no Agravo de Instrumento, limitou seu pedido à desocupação apenas da área localizada no Parque Municipal do Banhado e não da área

integral da APA, de modo que, naquele primeiro momento, a determinação de desocupação somente atingiria a moradia de cinco famílias que estavam localizadas em área de proteção e preservação ambiental, imprópria à habitação humana (STF, 2023b).

Após a decisão de improcedência exarada pela Suprema Corte na Rcl 57.538, as ações civis públicas subjacentes voltaram a tramitar regularmente perante a primeira instância da Justiça Estadual de São Paulo, de forma conjunta, até a prolação da sentença, em maio de 2023, em que foi julgado improcedente o pedido de desocupação da área questionada e procedente o pleito de regularização fundiária, condenando o Município de São José dos Campos a (i) apresentar projeto de regularização urbanística sustentável dos imóveis localizados nas Zonas de Especial Interesse Social, do bairro Jardim Nova Esperança; (ii) observar que, no processo de remoção definitiva dos imóveis situados em áreas não passíveis de remoção do risco ou de ocupação, a realocação da população atingida se dê em unidades habitacionais erigidas no próprio bairro ou em área próxima, mediante plano de reassentamento; (iii) declarar a existência de relação possessória dos moradores do Banhado em relação à área ocupada, com a consequente concessão especial de uso especial, individual ou coletiva, das áreas públicas, conforme solução a se chegar no curso do processo e, em caso de necessária a remoção, seja concedido o direito em outro local próximo; (iv) reconhecer o domínio por usucapião coletivo das áreas particulares ocupadas pelos moradores das comunidade, de acordo com solução a se chegar no curso do processo, por meio de perícia, em favor dos ocupantes da comunidade do Jardim Nova Esperança; (v) pagar indenização aos moradores do Jardim Nova Esperança, por danos morais coletivos no valor simbólico de mil reais, a cada núcleo familiar (TJSP, 2023).

A decisão proferida em primeira instância ressaltou que a consolidação do bairro seria um fator impeditivo para a remoção dos moradores, nos seguintes termos:

Assim, o tempo de permanência dos moradores na comunidade por décadas implicou efeitos jurídicos de posse para fins de moradia. Trata-se de posse longa, exercida predominantemente por população de baixa renda em núcleo urbano informal consolidado.

Não há dúvida de que a posse é exercida em núcleo urbano informal consolidado, porque até o momento não foi possível a titulação da maioria de seus ocupantes (art. 11, I e II da Lei 13.465/2017). A consolidação do núcleo é evidente, pois de difícil reversão a ocupação dos espaços, considerado o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização de vias de circulação e a presença de equipamentos públicos (art.11, III, Lei 13.465/2017). (TJSP, 2023)

Destacou, ainda, que além da situação de vulnerabilidade dos moradores, a falta de investimentos públicos do Município contribui para a precariedade das condições de vida da população:

Quanto ao acesso aos serviços públicos essenciais, metade das famílias utilizava instalação elétrica coletiva (49,5%) e mais da metade está fora do fornecimento individual de água pela rede pública (51,7%). A precariedade maior é quanto ao esgotamento sanitário: não existia rede coletora na área, o que significa que apenas 17,6% das famílias que contavam com fossas não lançavam diretamente o esgoto nos canais e valetas de drenagem pluvial.

O conjunto de indicadores constante do diagnóstico socioeconômico revela um quadro de grande vulnerabilidade da população residente no núcleo composto por aglomerados subnormais do Jardim Nova Esperança (fl. 415).

Quanto à renda total das famílias, organizada em classes de salário mínimo, o estudo mostra a extrema vulnerabilidade da população: 93,9 por cento das famílias tem Renda Nominal de até 3 Salários Mínimos, índices muito abaixo dos dados censitários do município.

[...]

Assim, incontroverso que os últimos investimentos públicos na comunidade foram feitos na década de 1990, quando a municipalidade forneceu manilhas para implantação de esgoto doméstico na Rua Paraíba, tendo os moradores providenciado a mão de obra para instalação da tubulação e ligação às residências à rede. Como o material fornecido foi insuficiente, até hoje boa parte dessa rua permanece com esgoto a céu aberto.

Desde então, os equipamentos e serviços públicos têm sido paulatinamente desativados no bairro, tal como ocorreu com a creche que funcionava no Centro Comunitário; o posto de atendimento odontológico e a unidade da FUNDHAS, entidade que proporcionava formação aos jovens da comunidade.

Além disso, os principais canais de drenagem existentes na comunidade não são desobstruídos há mais de 10 (dez) anos, fazendo com que, em épocas de chuvas, a água acumule nas partes mais baixas do bairro. Requerimentos de manutenção foram formulados pelos moradores, a exemplo do documento de fls. 737. (TJSP, 2023)

No tocante ao obstáculo ambiental à regularização, consta na decisão que o fato de “estar o Jardim Nova Esperança situado em área de domínio público e em área de proteção ambiental não é óbice ao processamento da regularização fundiária pelo Município”, tendo em vista que a atual Lei de Regularização Fundiária “admite a regularização de áreas públicas (art. 17) e de áreas ambientalmente protegidas (§ 2.º do artigo 11), podendo ser utilizados diversos instrumentos de titulação, a exemplo da concessão de uso especial para fins de moradia – CUEM e da usucapião coletiva” (TJSP, 2023).

A sentença afastou, também, os impedimentos de natureza legal para a regularização fundiária, ao assentar que:

O Plano Diretor de 2006 tinha por prioritária a regularização do Jardim Nova Esperança, dada sua classificação como ZEIS. O atual plano diretor o “rebaixou” à categoria de núcleo urbano informal, o qual – na dicção legal – poderá ser transformado em ZEIS 1, quando da definição do projeto de regularização fundiária. A mudança de status do Jardim Nova Esperança pela LC 612/2018 não retira o reconhecimento, pela ordem jurídica, quanto a necessidade de sua regularização. Este rebaixamento apenas sinaliza a necessidade de estudos específicos quanto à regularização fundiária ou quanto à necessidade de reassentamento, a teor do que dispõe o art. 58 da LC612/2018. Além disso, “a Reurb não está condicionada à existência de ZEIS” (§ 2º do art. 18, Lei13.465/2017).

[...]

José Afonso da Silva explica que "[...] as normas urbanísticas têm uma característica que não se encontra em outras normas jurídicas e que podemos denominar coesão dinâmica, a fim de exprimir a ideia de que 'a visão estática da norma singular e da sua ratio não é suficiente para individualizar a essência do fenômeno urbanístico' – como nota Pierandrea Mazzoni (La Proprietà-Procedimento: Pianificazione del Territorio e Disciplina della Proprietà, p. 17)

[...]

Em remate, extraindo coerência das normas urbanísticas envolvidas, concluo que a Lei Orgânica do Município não impede a regularização da área, pois, caso contrário, tanto o plano diretor revogado quanto o vigente teriam contrariado a lei maior do ente municipal. Tampouco a Lei 12.262/2002 é empecilho à urbanificação do Jardim Nova Esperança.

Sendo viável juridicamente a regularização, verifico que os instrumentos de titulação pleiteados pelos autores são a concessão especial de uso – CUEM (para as construções situadas em áreas de domínio público) e a usucapião, individual ou coletiva (para aquelas em áreas particulares).

[...]

Da leitura dos dispositivos legais regulamentadores da CUEM, extrai-se que ela é um direito subjetivo público do indivíduo que preenche dos requisitos normativos, não cabendo à Administração emitir juízo discricionário acerca de seu reconhecimento.

[...]

Como o núcleo urbano informal estava consolidado antes de 22 de dezembro de 2016, restam comprovados os requisitos legais para o procedimento de regularização fundiária e urbanística de interesse social dos imóveis situados no Jardim Nova Esperança, por meio dos instrumentos da CUEM e da usucapião previstos na Lei 13.465/2017 (arts. 15, II e XII e 77 da Lei 13.465/2017).

A inequívoca possibilidade de regularização das construções existentes nas áreas públicas da APA do Banhado (art. 11, § 2º, LRF) implica no reconhecimento do direito público subjetivo à CUEM (Concessão de Uso Especial para fins de Moradia). Vale frisar que outorga da CUEM não é ato discricionário do Poder Público e sim, direito público subjetivo titularizado pelos moradores do Jardim Nova Esperança. (TJSP, 2023)

A Justiça Estadual de São Paulo, em primeira instância, declarou, outrossim, de forma incidental, a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 8.576/2012 que instituiu a unidade de conservação integral, que tinha sido o principal fundamento para a determinação anterior de desocupação da área, destacando que “não se vislumbra conflito entre a proteção ao meio ambiente e o direito à moradia, na medida em que, caso os estudos mostrem a necessidade de remoção das moradias do interior da área do parque, podendo ser reassentadas na própria Concha do Banhado, na área de APA” (TJSP, 2023).

Ao final, o Juízo de primeira instância advertiu que o “direito à moradia envolve mais do que o fornecimento de unidades habitacionais em lugares muito distantes de onde as pessoas estão arraigadas, a exemplo do Conjunto habitacional Interlagos, para onde foram transferidos alguns dos que aceitaram propostas do Município”. E concluiu, com base no direito à cidade, que

a solução reclama a permanência dos moradores no espaço qualificado pela existência de diversos equipamentos urbanos, de forma a possibilitar acesso igualitário das camadas desfavorecidas da população aos serviços públicos e investimentos urbanos, que não podem beneficiar somente às parcelas mais abastadas. (TJSP, 2023)

Essa decisão trouxe a legítima expectativa de que finalmente ocorreria a regularização fundiária da Comunidade. Não obstante, em sede de apelação, a 2ª Câmara Ambiental do TJSP, em 16/12/2023 (TJSP, 2023), deferiu a antecipação de tutela recursal requerida pelo Município para determinar a imediata remoção dos moradores, sob o fundamento de que haveria risco de dano irreparável, diante da possibilidade de intensificação da ocupação e dos danos ambientais em área de grande relevância ambiental. O colegiado ressaltou, ainda, que haveria substancial relevância na tese recursal de impossibilidade de regularização fundiária da área, por se tratar de Unidade de Conservação Integral.

Em 20/12/2023 os moradores foram notificados para desocuparem a área sem fixação de prazo para a realização de forma voluntária, sob pena de demolição dos imóveis. Na mesma data iniciaram-se atos materiais de cumprimento da decisão pela Polícia Militar que, de acordo com a Defensoria Pública, foram promovidos com conflito corporal, violando o devido processo legal e atingindo os direitos fundamentais titularizados pelos moradores. Esse fato foi relatado, à época, em diversos veículos de comunicação (PM e moradores..., 2023) e (Moradores ficam feridos..., 2023).

#### 3.2.4 *O fantasma de Pinheirinho*

A Comunidade de Pinheirinho era uma ocupação também localizada em São José dos Campos, em terreno que pertencia à massa falida da empresa Selecta, cuja reintegração de posse ocorreu em janeiro de 2012, com o despejo de cerca de 6 mil pessoas, marcada por uma intervenção policial violenta e desmedida, com a utilização de balas de borracha e gás lacrimogêneo por um efetivo de cerca de 2 mil policiais militares e guardas civis, apoiados por helicóptero e carro blindado, culminando com a demolição de casas e a destruição dos pertences dos moradores. As famílias foram encaminhadas para abrigos improvisados em escolas e ginásios esportivos (Ginjo, 2016, p. 72-80).

A desocupação forçada de Pinheirinho produziu outros impactos negativos além da própria perda de moradia pelos ocupantes. De acordo com um levantamento feito pela Defensoria Pública, 42,9% dos moradores por ela assistidos relataram a perda do emprego como consequência direta da remoção, seja pela impossibilidade de acesso às roupas, documentos, dinheiro, ferramentas e uniformes, seja pela incapacidade de comparecimento em razão do processo de estresse coletivo (Souza, 2021, p. 165).

A repercussão negativa foi tamanha que o caso ficou conhecido como o “Massacre do Pinheirinho”, inclusive com denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (Ginjo, 2016, p. 83).

A história de Pinheirinho tem muitas semelhanças com a do Banhado. Assim como a Comunidade do Banhado, Pinheirinho havia se consolidado como bairro, com a constituição de Associação de Moradores que contribuiu com a urbanização do local, organizado com construções de alvenaria, galpões comunitários, templos religiosos e pontos comerciais.

A disputa judicial de Pinheirinho iniciou-se em 2004 e durante quase toda a tramitação do processo delineou-se um cenário de negociação para transformação da área em Zona de Especial Interesse Social (ZEIS) e posterior regularização. Teve inclusive cadastramento das famílias e vistoria pelos técnicos da Secretaria de Estado de Habitação para iniciar o procedimento de regularização do bairro. Não obstante todas essas tratativas, o pedido de reintegração de posse foi deferido, causando um choque nos moradores que se mobilizaram em vão para resistir à ação policial, pois a operação foi organizada para pegar os moradores de surpresa. Apenas quatro dias após a reintegração as casas já haviam sido demolidas (Ginjo, 2014, p. 360).

Mesmo antes da ADPF 828, a determinação de reintegração da posse de Pinheirinho por uma decisão liminar foi considerada uma medida descabida, diante da complexidade do litígio e do tempo de consolidação da ocupação, conforme pondera Jorge Luiz Souto Maior (2012) para quem o Massacre do Pinheirinho “pode ser considerado uma das maiores agressões aos Direitos Humanos da história recente em nosso país”.

Diante desse histórico e das várias tentativas de remoção forçada dos moradores ao longo dos anos, a Comunidade do Banhado vive em constante tensão com o receio de que o bairro se transforme no novo Pinheirinho.

### *3.2.5 A atuação da Defensoria Pública e a construção de uma resistência institucional*

A Defensoria Pública começou a participar das questões fundiárias relacionadas à Comunidade do Banhado desde a época em que colaborou com a denúncia feita à auditoria do Banco Interamericano de Desenvolvimento que forneceria um empréstimo destinado ao programa de estruturação urbana, com a remoção dos moradores.

Naquela época foram realizados diversos levantamentos cadastrais na comunidade, sem que a Prefeitura informasse quanto aos objetivos do cadastramento. Posteriormente, verificou-

se que o propósito era convencer as famílias a deixarem o local, já que a forma como foi aplicado o questionário gerou informações incorretas quanto à intenção de reassentamento por parte dos moradores. De fato, apesar do cadastramento socioeconômico, a Comunidade afirmou que não recebeu informações suficientes sobre o Programa de Estruturação Urbana, incluindo as razões para o reassentamento e as possíveis alternativas de compensação (Silva, 2020, p. 478). Essa inconsistência, conforme trazido anteriormente, foi um dos motivos pelos quais o banco desistiu do projeto. Segundo o Defensor Público do Estado de São Paulo que atuou no caso, Jairo Salvador de Souza:

A comunidade do Banhado é uma comunidade emblemática... muito antiga. Localizada praticamente no centro da cidade. E é uma comunidade abandonada há muitos anos pelo poder público... É uma comunidade criminalizada pela população, com as constantes ameaças de remoção desse núcleo, da extinção desse núcleo urbano. Esta extinção das condições precárias que algumas famílias viviam e ainda vivem, sob a ótica do poder público, passava pela eliminação física da comunidade e não pela eliminação das condições... Normalmente são profissionais da área da assistência social que procuram as famílias, dizendo que eles vão ter que sair e se não sair eles vão ter que sair a força. Especificamente aqui no Banhado a gente teve uma série de problemas, porque houve fraudes na apresentação do projeto de desfavelização, em que a comunidade era perguntada para onde ela queria ir. Não se perguntava que ela queria sair ou ficar, se ela queria regularizar o bairro, mas para onde ela queria ir. E aí, com base nesses cadastros, se chegou à conclusão de que mais de 90% da comunidade queria sair daqui. (Almeida, 2022)

O mesmo Defensor Público, em sua tese de doutorado, na qual analisou a trajetória de três núcleos informais em São José dos Campos, dentre os quais a Comunidade do Banhado, asseverou que a atuação da Defensoria Pública nos conflitos fundiários envolvendo populações vulneráveis deve-se efetivar a partir de um compromisso com a ação transformadora da realidade, capaz de contribuir para emancipação dos moradores. Segundo o Defensor, “a luta jurídica não pode ser negligenciada, integrando a estratégia discursiva do movimento para aglutinar os moradores em torno de sua pauta” (Souza, 2021, p. 409 e 429).

De fato, a Defensoria Pública tem uma função importante de promover o acesso à Justiça das populações em situação de vulnerabilidade, buscando oferecer uma igualdade jurídico-formal no processo em que se litiga contra o Poder Público ou em face de grandes proprietários de terras, como é o caso dos conflitos fundiários.

Assim, a Defensoria tem a difícil tarefa de promover não apenas o acesso ao pronunciamento judicial, mas de garantir o “acesso à ordem jurídica justa, de forma efetiva, tempestiva e adequada” (Watanabe, 2011, p. 384).

Em junho de 2018 a Defensoria Pública Estadual, com base na legitimidade conferida pelos artigos 9º e 14, inciso II, da Lei nº 13.465/2017, encaminhou um ofício à Prefeitura com

uma proposta preliminar de Plano Popular de Regularização Fundiária e Urbanização do Jardim Nova Esperança, elaborado por técnicos vinculados ao Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

No âmbito jurisdicional, a Defensoria Pública, como narrado acima, ajuizou a ação civil pública, postulando a regularização fundiária do bairro e a condenação do Município a indenizar os moradores por danos morais coletivos, assim como requerendo liminarmente a interrupção do assédio aos moradores para a saída voluntária e a autorização para reformas emergenciais nos imóveis que estavam proibidas em razão do congelamento.

Em sua atuação no caso, a Defensoria Pública destacou que busca a concretização do direito fundamental à dignidade humana e à cidade sustentável, por meio dos instrumentos de regularização fundiária previstos na Lei Federal nº 13.465/2017, destacando o longo histórico de ocupação da área, um dos bairros mais antigos da cidade, com cerca de 460 famílias residentes, serviços públicos, comércio e igrejas e classificado como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS 1), passível de regularização fundiária.

A Defensoria Pública, alegando violação ao direito à moradia e à cidade, asseverou em petição juntada aos autos da ação civil pública antes do julgamento do caso:

Para além da perfeita caracterização de que a comunidade do Banhado não é bem-vinda nos espaços de discussão pública sobre seu próprio destino sendo tratados como meros objetos de políticas públicas -, transparece nessas manifestações a concepção de cidade que é adotada pelos gestores municipais. Uma cidade segregadora, onde a alocação de investimentos públicos no território agudiza e legitima as desigualdades socioespaciais. (...) Ao descermos a ladeira do principal acesso à comunidade, já não se vê qualquer sinalização horizontal ou vertical, guias e sarjetas são suprimidas, de inopino, tão logo o caminho atinge a cota do bairro. À iluminada orla do banhado, contrasta a escuridão das ruas do bairro, com longos trechos sem qualquer iluminação. (TJSP, 2023)

Em artigo no qual foi analisada a Regularização Fundiária como ferramenta jurídica para a promoção do direito fundamental à moradia, com enfoque na realidade local de São José dos Campos – cujo um dos autores é o Defensor Público José Luiz de Almeida Simão, que também atuou nos processos relacionados à Comunidade do Banhado –, constatou-se que a principal estratégia adotada pelo Município de São José dos Campos para promover o ordenamento territorial são ações demolitórias propostas judicialmente, medida que se mostra ilógica, “pois a única política pública efetiva tem sido a demolição de casas, enquanto os bairros permanecem congelados” (Machado; Simão, 2024).

Com efeito, as ações demolitórias, frequentemente utilizadas como instrumento para salvaguardar a ordem urbanística, acabam por reproduzir e deslocar o problema, ao invés de

solucioná-lo. A demolição de moradias obriga famílias em situação de vulnerabilidade a migrarem para áreas ainda mais precárias, o que contribui para a perpetuação da exclusão socioespacial. A tentativa de exercer o poder de polícia por meio de intervenções pontuais, como as demolições, revela-se ineficaz, uma vez que desconsidera as limitações econômicas que condicionam a escolha residencial da população de baixa renda.

Como se vê, a Defensoria Pública passou a ocupar um papel de destaque no processo de mediação das lutas jurídicas protagonizadas pela Comunidade do Banhado, assumindo integralmente a defesa dos direitos coletivos dos moradores. Além disso, contribuiu para manter a mobilização e o consequente protagonismo das lideranças políticas, já que as notícias sobre os processos eram motivo para reunião e organização dos moradores (Souza, 2021, p. 409).

Em outra ocasião, o Defensor Público Jairo Salvador de Souza concedeu uma entrevista ao Click Jornal da Rádio CT, em dezembro de 2018, acerca das repercussões para a Comunidade do Banhado do Plano Diretor da Cidade de São José dos Campos que havia sido recém aprovado pela Câmara Municipal, com validade de 10 anos (Rádio CT, 2018).

De acordo com o Defensor, o novo Plano Diretor representou um retrocesso significativo em relação às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), ao extinguir algumas dessas zonas e transformar outras em núcleos irregulares. Na sua visão, o Município desperdiçou uma oportunidade de regularizar as ZEIS existentes e de buscar uma solução para a falta de moradia e para a melhoria das condições insalubres a que estão expostos os moradores de ocupações informais, proporcionando o exercício do direito à cidade, que seria a função do plano diretor. Não obstante, optou-se por postergar o problema por mais uma década (Rádio CT, 2018).

Durante a tramitação do Plano Diretor, a Defensoria Pública, juntamente com outros atores sociais, apresentou sugestões e emendas, no fórum popular, direcionadas ao enfrentamento do déficit habitacional e à melhoria das condições de vida dessa população, com propostas para a criação de um programa municipal de regularização fundiária e de uma política municipal de habitação de interesse social. As emendas, contudo, não foram acolhidas pelos relatores das comissões e sequer chegaram a ser levadas ao plenário para votação (Rádio CT, 2018).

O Defensor esclareceu que o Poder Público não tem discricionariedade quanto à regularização ou não das ZEIS, pois a própria legislação já determina que essas áreas sejam regularizadas. Tanto é assim que o congelamento do bairro, que na hipótese da Comunidade do Banhado foi feito em 2014, deveria ser uma etapa dentro do processo de regularização fundiária.

No entanto, quando ocorre sem essa perspectiva, acaba deteriorando os imóveis e aumentando a precariedade das condições de moradia (Rádio CT, 2018).

Essa postura de descaso em relação à Comunidade do Banhado se reflete também em outras ações praticadas pelo Poder Público naquela localidade, como o fechamento de um dos acessos ao bairro e a instalação de vigilância 24 horas feita pela Guarda Municipal – essa última medida, segundo o Defensor, não havia sido aplicada em nenhuma outra região da cidade. Tais restrições de acesso configuram uma demonstração ofensiva de força e contribuem para o sentimento de exclusão e insegurança entre os moradores (Rádio CT, 2018).

Jairo Salvador de Souza aponta que desde a década de 1970 há propostas de retirada dos moradores com diferentes justificativas, sempre colocando em risco a permanência das famílias. Na sua avaliação, o Poder Público tem demonstrado falta de prioridade na resolução dos problemas habitacionais e urbanísticos do local. Ao invés de promover políticas de regularização e melhoria das condições de vida, as soluções propostas ao longo dos anos optaram por enfrentar a questão de forma equivocada, buscando eliminar as condições insalubres pela própria eliminação física da comunidade (Rádio CT, 2018).

Com efeito, o Plano Diretor, que deveria servir como instrumento de planejamento e solução para o déficit habitacional e as ocupações irregulares da cidade, acabou por adiar novamente a busca por uma resposta efetiva. A Comunidade do Banhado até hoje não encontrou uma solução para o conflito. A ausência de políticas públicas consistentes e a postura de repressão agravam as condições de vida dos moradores e perpetuam um problema histórico que poderia, há muito, ter sido resolvido de forma justa e sustentável.

### *3.2.6 A Resistência dos Moradores - Memória Coletiva*

A destruição do prédio que abrigava a FUNDHAS em 2011, conforme relatado anteriormente, foi considerada um marco na percepção das injustiças sofridas pelos moradores e do abandono de investimentos públicos no bairro, já que a Fundação era destinada ao acolhimento e formação de crianças e adolescentes. Esse fato deflagrou uma luta por reconhecimento, “expondo a injustiça da violência estatal e criando uma ponte semântica para a constituição de uma identidade coletiva que iria consolidar a opção pela resistência de boa parte dos moradores da comunidade” (Souza, 2021, p. 193).

Na decisão de primeira instância, mediante a qual foi julgado procedente o pedido deduzido na ação civil pública ajuizada pela Defensoria Pública, restou consignado que “a

comunidade foi abandonada à própria sorte desde a década de noventa, quando recebeu os últimos investimentos por parte da municipalidade”. Na mesma decisão houve a constatação de que “o poder público se valeu de sua posição de supremacia institucional para pressionar os moradores a deixarem suas residências por meio de diversos expedientes visando instalar condições insustentáveis de permanência na localidade” (TJSP, 2023).

De fato, a submissão dos moradores a condições insustentáveis de permanência, com a deterioração das casas – que não podem ser reformadas em razão do congelamento – e a ausência de investimentos públicos são medidas utilizadas pelo Poder Público para desestimular as tentativas de resistência. Não foram, contudo, suficientes para eliminá-la.

Os moradores lutam pelo direito de permanência na terra e são organizados em associação, que passou a integrar os processos na condição de parte ao lado da Defensoria Pública. Com efeito, a Sociedade de Amigos de Bairro do Jardim Nova Esperança representa os moradores da Comunidade do Banhado tanto nos processos judiciais quanto nas questões comunitárias, atuando como porta-voz dos moradores nas interações com a Prefeitura e com a Defensoria Pública.

A liderança principal, reconhecida pela própria Comunidade é o Senhor David Morais, cujo valor simbólico foi herdado de seu antecessor, o Senhor Antônio Domingues, antes de seu falecimento. Sua liderança também era reconhecida de forma externa, pelo Poder Público Municipal e pelos movimentos sociais. Entre as atribuições e responsabilidades do líder se incluíam desde organização de festas em datas comemorativas e concessão de entrevistas a jornalistas até o envio de reclamações à Câmara de Vereadores e à Prefeitura sobre ausência de manutenção da infraestrutura do bairro ou corte de serviços de água e energia elétrica (Silva, 2020, p. 474).

A associação dos moradores já se organizava em movimento de resistência ativa na época da denúncia apresentada ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, que funcionou para dar visibilidade à situação de violação dos direitos e à violência institucional a que estavam submetidos os residentes dos núcleos favelizados. Enquanto o Poder Público recrudescia as ações de remoção dos moradores, retomando processos de reassentamento involuntário, militantes de movimentos sociais visitavam a comunidade, com o objetivo de colaborar com a luta dos moradores (Silva, 2020, p. 482)

Esse projeto de remoção das famílias para implementação de um programa de estruturação urbana pelo Município gerou uma divisão na comunidade, com rompimento de alguns vínculos comunitários e familiares, em decorrência dos impasses entre membros do mesmo núcleo familiar que habitavam o mesmo imóvel ou imóveis contíguos, em que apenas

parte dos moradores aceitava a proposta de remoção, gerando um abalo nas relações, porquanto o poder público condicionava a contrapartida habitacional à desocupação total e demolição dos imóveis (Souza, 2021, p. 222).

A atuação dos moradores pela permanência no território, porém, não cessou. Mesmo após o mais recente plano de desocupação, proposto pela Prefeitura no final de 2022, é possível observar, entre os moradores que não aderiram ao projeto, uma notável resistência para abandonar a área ocupada pelas famílias há pelo menos três gerações, sendo muitos deles engajados contra as práticas de exclusão de suas moradias perpetradas pelo Poder Público, opondo-se às políticas de segregação socioespacial.

Já no final do ano de 2023, após a determinação de remoção imediata das famílias pela Corte Estadual de Justiça, os moradores realizaram passeata, com dezenas de pessoas que saíram da Comunidade e caminharam em direção ao Centro de São José dos Campos (Moradores do Banhado..., 2023).

Os moradores sustentam que, além dos imigrantes, a população tradicional da comunidade era composta por indígenas e quilombolas, porém, o pedido de tombamento foi indeferido pelo Conselho do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo, no Processo 01189/2015.

Como forma de reafirmar as trajetórias e as relações territoriais, os moradores promoveram, em 2019, uma manifestação cultural para celebrar os 100 anos da comunidade – Banhado Resiste – e realizaram um trabalho conjunto com a Universidade para validar cientificamente a possibilidade de permanência na área que resultou na produção de um plano de urbanização popular – Banhado Propõe (Souza, 2021, p. 238).

A Comunidade do Banhado foi objeto de diversas ações de planejamento e de extensão universitária, dentre elas: (i) Pesquisa documental, histórica e entrevistas com moradores, por graduandos e mestrandos da Universidade do Vale do Paraíba na área de História e Planejamento Urbano, em 2014/2015; (ii) Oficina de discussão sobre a história do Banhado e processos de remoção de assentamentos precários na cidade de São José dos Campos liderada pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU-USP) e Defensoria Pública, em 2017; (iii) Apresentação e discussão de projetos arquitetônicos e urbanísticos para a comunidade do Banhado lideradas pelo IAU-USP, em 2017; (iv) Disciplina optativa no IAU-USP e integrada com o curso de Engenharia Ambiental: “Informalidade urbana e regularização da terra e moradia” que teve como objeto de estudo o Jardim Nova Esperança, sob responsabilidade dos professores Marcel Fantin, Manoel Rodrigues Alves, João Marcos de A. Lopes, Thomas Moreira (IAU-USP) e Julio Cesar Pedrassoli (Universidade Federal da

Bahia), em 2017; e (iv) Plano de Urbanização e Regularização Fundiária do Banhado, como produto do trabalho de pesquisa, ensino e extensão das Oficinas de Estudo, Formação e Prática Profissional em ATHIS (Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social), financiado pela USP (Programa USP Aprendendo na Comunidade), em 2019 (Tavares; Fantin, 2019, p. 43-44).

O plano popular de urbanização e regularização fundiária foi um planejamento propositivo, elaborado com a colaboração de Universidades, de Organizações Não Governamentais, da Defensoria Pública e da Associação de Moradores do Jardim Nova Esperança, com uma abordagem interdisciplinar das áreas de arquitetura, engenharia civil, ambiental e direito urbanístico, que demonstrou a viabilidade de permanência segura e com qualidade de 460 famílias. Esse projeto revelou uma aliança consistente entre a academia e as lutas de resistência (Souza, 2021, p. 243).

Vale salientar que esse plano de urbanização foi um instrumento técnico e político de negociação da permanência dos moradores diante da pressão imobiliária local. Não por outro motivo subsidiou a decisão favorável da primeira instância, proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 1026895-69.2018.8.26.0577, ajuizada pela Defensoria Pública e no bojo da qual foi determinada a permanência dos ocupantes com base nos dados técnicos do referido plano.

Conforme registrado por Douglas de Almeida Silva (2020, p. 479),

a Comunidade do Banhado não apenas resiste defensivamente, mas faz proposições de forma ativa e contundente. Disputa a hegemonia com a municipalidade e grupos políticos favoráveis à remoção, como a mídia local, ambientalistas posicionados no campo do poder público municipal, vereadores governistas e outros.

Na mesma linha, Jairo Salvador de Souza (2021, p. 424), observando as experiências da comunidade, percebeu que a participação dos moradores foi exitosa na busca de uma solução para a permanência no território, uma vez que mobilizou recursos políticos, jurídicos, técnico-científicos e retóricos, em diferentes escalas de atuação, para conquistar os espaços e chamar a atenção para a violência urbanística.

Consoante observado por Júlia Frazoni (2024, p. 17):

A pluralidade de sujeitos e práticas, unificada e testada em luta, evidencia uma ecologia de ferramentas e de repertórios simbólicos e políticos forjados junto ao cotidiano de quem vive as consequências da exploração e da precarização. Suas repercussões contemporâneas, desdobrando-se em decisões e situações que, por vezes, se traduzem em mais vida, mais dignidade e chance de futuros mais justos, para essa população, devem ser incorporadas ao pensamento crítico sobre os direitos.

Atualmente, o Movimento Banhado Resiste tem como foco a luta por moradia e a regularização fundiária, bem como o fomento à cultura e à arte produzida pelas famílias da comunidade, mantendo a visibilidade jurídica do bairro. Segundo Douglas de Almeida Silva (2020, p. 487), as práticas do Movimento Banhado Resiste interconectam o local e o global, gerando uma cultura política de ampliação de horizontes e atuando em várias frentes de ação. Assim, a ocupação dos espaços participativos intensifica a articulação política com outras comunidades e com as universidades, coletivos e sindicatos, multiplicando o capital social. As ações culturais, por sua vez, fortalecem o sentimento de coesão social e os laços de vizinhança entre os moradores.

As experiências recentes de movimentos, coalizões e plataformas de direitos evidenciam uma atuação em múltiplas escalas – institucionais, sociais e territoriais –, ressaltando a necessidade de abordar as lutas por direitos por meio de perspectivas analíticas que articulem simultaneamente as dimensões local e global (Franzoni, 2024, p. 23).

A Sanã, um coletivo de pesquisa e produção cultural, com a colaboração do Movimento Banhado Resiste, produziu um curta-metragem documentário, lançado em outubro de 2024, intitulado “Banhado de Folhas”, com o intuito de explorar o “território híbrido, onde o rural e o urbano se encontram, revelando a riqueza natural do Banhado e os desafios enfrentados pela comunidade”, destacando “os saberes dessa população mediante sua relação com a natureza, expondo as injustiças ambientais que recaem sobre os moradores, junto às questões fundiárias, questionando a concepção ocidental de preservação que desconsidera a presença histórica e a relação da comunidade com o território”. De acordo com as diretoras, o “filme nos convida a refletir sobre a importância da preservação ambiental aliada à valorização dos modos de vida e à garantia dos direitos territoriais das comunidades em meio ao avanço da urbanização e aos interesses econômicos” (Sanã – Pesquisa e Produção Cultural, 2024).

O documentário compartilha a trajetória de três moradores da comunidade, revelando a riqueza cultural e a resistência da comunidade, a partir de um lugar de humanização e sensibilização com os moradores e o próprio território. Em setembro de 2025 o curta-metragem foi selecionado para participar do Citronela Doc, um festival de cinema documental não competitivo realizado anualmente em Ilhabela/SP.

A luta desenvolvida pelos moradores, na visão de Jairo Salvador de Souza (2021, p. 320-321), tem como traço característico a “vinculação do eixo de resistência à permanência no território, ao direito de permanecer, diríamos até ao direito de ser, de afirmar e reafirmar suas identidades no território”. Segundo ele, o Movimento Banhado Resiste representa esse processo de territorialização, cuja identidade dos moradores foi forjada na apropriação do território, na

íntima relação entre espaço e poder. Esse significado pode ser extraído da percepção do morador da comunidade:

O Banhado resiste pra gente, é, esse é um slogan né e é muito forte, porque ele abrange toda a nossa história desde lá dos índios quilombola até agora nesse exato momento, é nossa resistência, nossa luta, a luta pelo direito de permanecer na terra que é nossa, que herdamos dos nossos pais, por isso o Banhado resiste, tá aí assim até hoje e de dois mil pra cá ele acentuou bastante a luta e isso, essa, essa, essa palavra, o Banhado Resiste pra nós ela tem um peso muito grande por causa da, da nossa história, a bagagem que a gente traz nas costa. A responsabilidade que a gente tem de manter essa posição pra que nós e digamos nossos filhos também continue na terra aonde seus pais nasceram e por isso o Banhado resiste. (Souza, 2021, p. 321)

O caráter dinâmico dessa resistência territorializada não se manifesta apenas como reação ou em iniciativas isoladas, mas projeta horizontes alternativos (Souza, 2021, p. 322). Em um contexto em que “diversos problemas concretos correm o risco de não serem devidamente pensados porque não cabem nos voos cegos das grandiloquentes teorias críticas” (Franzoni, 2024, p. 9), essa projeção torna-se particularmente relevante, pois pode contribuir para a construção de soluções negociadas, por meio dos diálogos mediados pela Comissão de Conflitos Fundiários, oferecendo uma saída institucional que não implique ruptura da ordem estabelecida.

### *3.2.7 O ajuizamento da Reclamação para evitar o despejo imediato*

A decisão, proferida pela 2ª Câmara Ambiental do TJSP, em 16/12/2023, que deferiu a antecipação de tutela recursal requerida pelo Município para determinar a imediata remoção dos moradores, cujos efeitos, dessa vez, atingiriam mais de cem residências, ensejou o ajuizamento, pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, da Rcl 64.806, perante o STF, pleiteando a sujeição da desocupação à atuação da Comissão de Conflitos Fundiários que, em São Paulo, era então exercida pelo Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (GAORP), justamente para garantir a reversibilidade da medida, sem a demolição das casas, por se tratar de provimento provisório.

Foi concedida liminar em 22/12/2023 (STF, 2023) e o pedido deduzido na Reclamação foi julgado procedente, em 08/03/2024 (STF, 2024), exatamente para submeter a questão à Comissão de Conflitos Fundiários, com a realização prévia de visitas técnicas e audiências de mediação para estabelecer medidas de realocação das famílias para um local digno, de forma planejada, acaso constatada a necessidade de remoção. Na referida decisão foi destacado que a

pretensão do Município de desocupação de toda a área objeto da controvérsia estava baseada em uma decisão liminar do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em sede de apelação, cujo *periculum in mora* estava escudado na possibilidade de intensificação da ocupação e dos danos ambientais em área de grande relevância ambiental. Nesse contexto, o STF destacou que além de configurar o ato reclamado uma decisão precária do TJSP, na sentença que julgou procedente o pedido de regularização fundiária foi também reconhecida, de forma incidental, a inconstitucionalidade da lei municipal que instituiu a unidade de conservação integral, de maneira que não mais subsistia nenhuma restrição de cunho ambiental para incidência das condicionantes da ADPF 828. A Suprema Corte fez alusão, outrossim, ao tempo de consolidação da Comunidade, remetendo ao fato de que a permanência longa produziria efeitos jurídicos de posse para fins de moradia, de modo que o processo subjacente deveria ser submetido à Comissão de Soluções Fundiárias. Dessa forma, a Suprema Corte cassou a ordem de desocupação, sob o fundamento de que o ato reclamado incorreu em ofensa à *ratio decidendi* da ADPF 828, de resguardar os direitos à moradia e à saúde de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Da decisão, proferida pelo TJSP, que deferiu em sede de apelação a antecipação da tutela recursal foram interpostos recursos especial e extraordinário, os quais não foram conhecidos, em decisão de 02/09/2024 (TJSP, 2024). Em face dessa decisão o Município interpôs agravo em recurso especial e agravo em recurso extraordinário. A apelação ainda não teve julgamento de mérito.

Tramitava, também, perante o juízo de primeiro grau, o incidente de cumprimento da decisão liminar que determinou a desocupação das áreas públicas do Parque Natural Municipal do Banhado (Cumprimento de Sentença nº 0007504-72.2023.8.26.0577), com o intuito de regulamentar a forma para cumprimento da ordem emanada da segunda instância. O referido processo, entretanto, foi suspenso (TJSP, 2024), em razão da liminar concedida pelo STF na Reclamação e, ao final, arquivado definitivamente em 04/06/2025.

### 3.2.8 Contribuições da ADPF 828 na busca de uma solução para a Comunidade

Nesse contexto, mesmo que o referido caso ainda não tenha transitado em julgado ante a pendência de julgamento da apelação, é possível extrair que o regime de transição estabelecido na ADPF 828 contribuiu para manter aberto o diálogo institucional entre os diversos atores envolvidos no conflito fundiário, inclusive com os moradores, tendo sido

mantida a proposta, ofertada pelo Município de São José dos Campos, de plano de realocação das famílias afetadas que inclui pagamento de indenização, auxílio-mudança, auxílio-demolição, auxílio-moradia, já contando com a adesão de algumas famílias. Além disso, evitou o cumprimento da determinação de remoção imediata dos moradores, o que poderia tornar inócua uma futura discussão acerca do destino da comunidade.

Segundo informações extraídas do site da Prefeitura de São José dos Campos, atualmente 54 (cinquenta e quatro) famílias já haviam aceitado a proposta da Prefeitura para remoção para outras localidades (Brasil, [2023]). Além disso, o programa de transferência, válido para quem já residia no bairro até 2014, ainda permanece aberto aos interessados, bastando assinar o termo de adesão para receber os benefícios.

Entretanto, qualquer tentativa de mediação deve levar em consideração que o último levantamento de moradores em 2014, no qual constava uma listagem com 297 famílias, já não representa a realidade, uma vez que, segundo dado extraído da decisão proferida em sede de agravo de instrumento sobre o caso objeto de estudo, a Comunidade abriga, atualmente, mais de 400 famílias.

A suspensão da remoção dos moradores possibilitou a discussão acerca da manutenção das residências, tendo sido realizada, em 18/02/2025, a pedido dos moradores, uma visita técnica da Secretaria de Patrimônio da União no bairro para verificar a condição dos imóveis e a possibilidade de reformas para evitar que a falta de reparo provoque a deterioração dos bens, tendo em vista que desde o ano de 2002, os moradores não podem fazer qualquer tipo de intervenção.

Atualmente, conforme já relatado anteriormente, a Comunidade do Banhado possui um Plano Popular de Urbanização e Regularização Fundiária, elaborado por um grupo de estudantes e professores da Universidade de São Paulo (USP) e pela Universidade do Vale do Paraíba (UNIVAP), localizada em São José dos Campos, com a participação dos moradores e dos apoiadores, que apresenta soluções urbanísticas de integração do bairro à cidade, revertendo a segregação geográfica e social criada face ao conflito pela ocupação da área verde do Município, controversamente demarcada como Parque Nacional em 2011. Este Plano Popular pode servir de insumo para as negociações mediadas pela Comissão do Soluções Fundiárias, pois demonstra a viabilidade de permanência segura em conformidades com os interesses sociais e também ambientais, com foco na valorização da água, no uso intensivo de infraestruturas verdes e nas diferentes escalas de inserção do trabalho na sociedade.

Ressalta-se, nesse ponto, que a Lei nº 12.651/2017 alberga a concessão de uso especial de moradia (CUEM), a usucapião coletiva e legitimação de posse, como instrumentos de

titulação jurídica em projeto de regularização urbanística, mesmo que envolvam áreas ambientalmente protegidas e de domínio público.

A Superintendência do Patrimônio da União em São Paulo (SPU/SP) e a Defensoria Pública reforçam a necessidade de regularização fundiária da área que pertence à União e elaboraram pareceres para auxiliar nesse sentido as negociações com a Comissão de Soluções Fundiárias.

Recentemente, em 25/08/2025, representantes da Secretaria do Patrimônio da União e da Secretaria Geral da Presidência da República visitaram o Jardim Nova Esperança, para apoiar o projeto de regularização fundiária do bairro, na área que correspondente à União. Na ocasião estavam presentes a Defensoria Pública, lideranças de movimentos populares, dirigentes de partido e mandatários (O Banhado Resiste..., 2025). Verifica-se, assim, a articulação entre as esferas estadual e federal do poder público, na busca de uma resolução para a questão, como uma forma de ampliar o debate interinstitucional sobre a questão tão sensível dessa Comunidade.

Da narrativa trazida em linhas anteriores, verifica-se que a pretensão para a remoção dos moradores da Comunidade do Banhado remonta, pelo menos, ao ano de 2008. Assim, depreende-se da análise desse caso que, após tantas discussões sobre o destino dos moradores, a sujeição do processo à Comissão de Soluções Fundiárias reduziu os momentos de tensão dos moradores, constantemente ameaçados de remoção pelo Município, constituindo-se em mais um elemento de ponderação na designação da área.

A estratégia do ajuizamento da Reclamação perante o STF para garantir a sujeição do caso à Comissão de Conflitos Fundiários serviu, ao menos, para refrear o ímpeto inicial do Poder Público de promover a imediata remoção dos moradores.

Dessa forma, a inexistência de uma política pública prévia, já que inicialmente a demanda foi apresentada para a remoção da população de forma desconectada de um programa de ação governamental, foi sendo construída ao longo da tramitação do processo e ainda está em aberto a partir do diálogo interinstitucional.

O diálogo aberto pode facilitar, outrossim, o debate acerca da regularização fundiária do bairro pretendida pela comunidade e deferida no julgamento de primeira instância, já que, por se tratar de uma ocupação informal, os moradores são colocados à margem da legalidade, sem acesso ao título de suas moradias e a alguns serviços básicos de eletricidade, saneamento básico e saúde.

Além disso, a localização da Comunidade do Banhado em uma região central de grande adensamento demonstra a existência de uma infraestrutura disponível no entorno, de modo que

a regularização fundiária evitaria uma segregação social das famílias, com reassentamentos localizados na periferia da cidade.

Para avançar na direção da plena eficácia do direito fundamental à moradia, não basta a existência de normas programáticas, mas sim de ações que concretizem na prática a igualdade material para a população, sem perder de vista que a moradia deve vir atrelada não apenas à habitabilidade, mas também à acessibilidade, localização e adequação cultural (Pansieri, 2012, p. 43).

Na espécie, foi necessário um arranjo institucional para criar, de forma estrutural, um modelo de diálogo para garantir o debate acerca da melhor forma de assegurar o direito à moradia desta comunidade vulnerável, tão marcada por controvérsias judiciais e sociais.

O TJSP já contava com o Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (GAORP) desde 2014. A partir da decisão do STF na ADPF 828, o grupo foi renomeado e passou a se chamar Comissão Regional de Soluções Fundiárias, atuando na realização de mediações para os conflitos fundiários nos moldes estabelecidos pelo CNJ.

A condução da mediação pelas Comissões de Soluções Fundiárias, diante da sua especialização, pode equilibrar as forças visivelmente assimétricas presentes nessa espécie de conflito, propiciando um diálogo legítimo na busca de uma resolução consensual que não seja apenas uma derrota com redução de danos.

Nesse sentido, Luiz Rohden (2005, p. 216) orienta:

Não excluimos o olhar enquanto sentido privilegiado da mediação do mundo real, mas realçamos a universalidade e receptividade própria do ouvir como outro modo de perceber nosso próprio passado e novas perspectivas (de vida) para o presente e futuro. Face às restrições do olhar objetificador das ‘ciências cartesianas’, o diálogo exige o ouvido como seu órgão mediatizador por excelência, isto é, seu principal sentido, abrindo, assim, um novo espaço para a compreensão não apenas dos fatos objetivos, mas, também, do próprio homem que está envolvido na criação destes fatos.

O Defensor Público que atuou nos processos da Comunidade do Banhado, Jairo Salvador de Souza (2021, p. 239), em sua tese de doutorado elaborada antes da ADPF 828, traçou o prognóstico de que “o resultado do conflito, em todas as suas dimensões, dependerá, em certa medida, da capacidade de mobilização de recursos materiais e simbólicos para a construção de uma ‘ponte’ ontológica a permitir uma tradução jurídica que torne compreensível aos órgãos de sistema de justiça, responsáveis por opinar e decidir, a dimensão espacial do conflito”, que coexiste com racionalidades distintas.

Alguns anos depois, podemos imaginar que as negociações mediadas pela Comissão de Soluções Fundiárias podem ser a ponte para solucionar o conflito, levando em consideração toda a historicidade e subjetividades que compõem a Comunidade do Banhado.

### **3.3 Panorama das (possíveis) interações da Comissão de Conflitos Fundiários no contexto histórico e social da Comunidade do Banhado**

A urbanização fragmentada, característica marcante das cidades brasileiras, evidencia a forma desigual e seletiva com que o espaço urbano é produzido e apropriado. Conforme propõe Henri Lefebvre (1991), o espaço não é um dado neutro ou apenas físico, mas um produto social, resultado das relações de poder, interesses econômicos e disputas políticas que moldam o território. Nesse sentido, a produção do espaço urbano torna-se um campo permanente de conflito, no qual diferentes agentes – como o Estado, o capital imobiliário e as populações marginalizadas – disputam o direito de existir, permanecer e transformar a cidade.

O breve histórico de como se forjou a ocupação objeto desse estudo foi desenvolvido exatamente para dimensionar a ideia de que o espaço é uma construção social, moldada por interesses de classes, pelo capital, pelo Estado e pelas práticas cotidianas das pessoas que ali residem. De fato, a compreensão das cidades contemporâneas exige a investigação das suas raízes e a identificação dos agentes sociais envolvidos na produção desse espaço.

Conforme aponta Roberto Lobato Corrêa (2000), o ambiente urbano encontra-se em constante transformação, resultado direto da natureza social do espaço e das dinâmicas mutáveis de acumulação de capital. Durante os processos de reorganização espacial, novas áreas são incorporadas à lógica urbana, enquanto outras são desvalorizadas ou requalificadas, frequentemente por meio de mecanismos de segregação socioespacial. Nesse contexto, uma das consequências mais recorrentes da especulação imobiliária é a remoção de antigos proprietários ou posseiros, que são deslocados em função da valorização do solo urbano.

Foi exatamente o que ocorreu na Comunidade do Banhado, malgrado o reassentamento das famílias residentes tenha sido formalmente motivado por questões ambientais. A ocupação irregular foi inicialmente um estímulo ao desenvolvimento de áreas antes consideradas como periféricas. Todavia, o processo de valorização tende a provocar o deslocamento das classes populares que lá residem para outras localidades ainda mais afastadas. No caso da Comunidade do Banhado, o deslocamento para áreas mais periféricas é o destino provável dos moradores que aderiram à proposta do Município, pois a população de baixa renda vai buscar locais onde suas condições permitem.

A retirada de populações vulneráveis de bairros em processo de expansão está diretamente relacionada à lógica de uma urbanização fragmentada, na qual diferentes grupos sociais têm acessos desiguais ao espaço urbano. À medida que determinados bairros se valorizam – não raras vezes em decorrência de investimentos públicos em infraestrutura, melhorias viárias ou proximidade de áreas centrais –, o solo urbano torna-se alvo de interesses do mercado imobiliário e de grupos econômicos que visam a sua rentabilidade. Nesse cenário, a presença de comunidades de baixa renda passa a ser vista como um obstáculo à valorização do território, desencadeando processos de remoção ou deslocamento forçado.

É por isso que, muitas vezes, as famílias serão realocadas para lugares distintos, mesmo que haja preferência em permanecer na mesma localidade.

Conforme destacou Giovanna Milano (2018), em análise de decisões judiciais proferidas antes da instituição das Comissões de Soluções Fundiárias, o Poder Judiciário não apenas reproduz, mas também produz segregação socioespacial urbana, deixando de contribuir “para a democratização do direito à cidade e a efetivação do direito à moradia”, ao legitimar processos de remoção, desconsiderando as dinâmicas territoriais de cada ocupação.

A exclusão territorial é decorrência de uma política de desenvolvimento urbano falha ou mesmo inexistente. A política de remoção das famílias, frequentemente adotada pelo Poder Público com o objetivo de proteger a ordem urbanística, tende a perpetuar o problema do déficit habitacional, pois as famílias são forçadas a se deslocarem para áreas ainda mais vulneráveis, apenas transferindo o problema de lugar.

Segundo Henri Lefebvre (1991), o espaço urbano é socialmente produzido e, portanto, é atravessado por conflitos entre os diferentes agentes que o disputam. Sob essa ótica, a remoção dessas populações representa, na prática, a prevalência dos interesses de grupos mais poderosos sobre o direito à permanência de grupos historicamente marginalizados. Esse processo aprofunda a fragmentação urbana, pois empurra os mais pobres para áreas periféricas e desprovidas de infraestrutura, ao mesmo tempo em que concentra os investimentos e os benefícios urbanos em regiões ocupadas por classes sociais mais altas. Conforme advertido por Júlia Franzoni (2024, p. 18), “a inclusão dos subalternizados no regime de direitos positivados não tem sido capaz de eliminar diferentes formas de dominação e exploração”.

No contexto da ocupação aqui estudada, a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias pode ter um papel relevante para promover a conciliação, mediante diálogos interinstitucionais e com a comunidade ameaçada, buscando alternativas como a implementação do plano de regularização fundiária. Embora o espaço continue sendo campo de disputa, a mediação

institucional pode, em certos casos, mitigar os efeitos excludentes da urbanização fragmentada e garantir, ainda que parcialmente, o exercício do direito à moradia por populações vulneráveis.

O procedimento adotado pela ADPF 828 evita a concessão massiva de remoções liminarmente antes da submissão dos processos às comissões de soluções fundiárias, o que garante a possibilidade efetiva de diálogo acerca do conflito. Isso porque, após a concretização do despejo, a restauração da situação anterior à decisão revela-se inviável, notadamente em razão da provável dispersão dos moradores em busca de outras soluções para a moradia.

O diálogo com as pessoas diretamente envolvidas é tão valioso que constitui uma prerrogativa que já era recomendada por várias organizações internacionais, antes mesmo da instituição das Comissões de Conflitos Fundiários. Nessa linha, a Observação Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais aconselha, no item 15, que, nos casos em que o despejo, como último recurso, mostre-se efetivamente necessário, seja ofertada a oportunidade de consultar as pessoas afetadas, além de concedido um prazo razoável à desocupação, com a disponibilidade de assistência jurídica.

O modelo tradicional de aplicação da lei na solução de conflitos fundiários costumava ser repressivo e baseado em força policial. Essa visão instrumental da lei, entretanto, estimula uma obediência pela ameaça de punição, em detrimento de uma obediência baseada na confiança, no diálogo e na percepção de justiça (Meares, 2000, p. 398-400).

Essa ideia ganha relevo na análise dos conflitos fundiários de natureza coletiva, porquanto as residências estabelecidas nos bairros informais não são apenas um bem econômico, mas representam, como evidenciado na Comunidade do Banhado, identidade cultural, sobrevivência, dignidade e tradição familiar. Como há muitas normas sociais em disputa, a simples imposição da lei de forma repressiva, com determinação de reintegração de posse ou uso violento da polícia em despejos, pode destoar do que os ocupantes entendem como justo ou legítimo e, por consequência, aumentar a conflituosidade, como verificado na Comunidade do Banhado, na qual ainda há uma grande resistência em deixar a localidade.

Conforme observado por Vitorelli e Barros (2024, p. 56), “o direito de participar do processo está profundamente inserido nas noções de Justiça do mundo ocidental e há razões morais que embasam sua existência”, devendo ser encarado no contexto de um sistema que busca estabelecer processos justos para além das partes.

Os mesmos autores ponderam (Vitorelli; Barros, 2024, p. 58), por outro lado, que a afirmação de que a participação é a melhor forma para se obter um resultado material adequado não deve ser vista como um postulado desvinculado da realidade, mas como uma hipótese que demanda verificação empírica. No caso das demandas fundiárias de natureza coletiva, que

conformam elementos de conflituosidade e complexidade, como é o caso da Comunidade do Banhado, a participação das partes e dos representantes dos poderes públicos pode alcançar efetiva contribuição na realização dos direitos materiais, ao buscar a resolução pacífica do litígio, mesmo que o resultado final possa culminar na reintegração da posse.

Ainda que não se tenha chegado a uma solução final no estudo do caso selecionado para essa pesquisa, a possibilidade de criação de espaços de diálogo, por meio de audiências de conciliação e mediação com a participação de diferentes órgãos, permite que sejam desempenhados esforços comuns em prol da efetivação dos direitos fundamentais de pessoas expostas a graves violações sistêmicas. Isso porque, a realização de visitas técnicas e de audiências aproxima o Poder Judiciário e os demais órgãos públicos envolvidos à realidade concreta de cada ocupação e seus moradores, permitindo, assim, uma melhor compreensão do conflito e das necessidades de cada território.

Dessa forma, a comissão de conflitos fundiários tem trilhado o caminho para o qual foi instituída, o de “minimizar os efeitos traumáticos das desocupações”, conforme assertiva do Relator da ADPF 828, Ministro Luís Roberto Barroso (STF, 2022c).

A ausência de finalização total do caso concreto aqui analisado, fruto da complexidade que envolve essa espécie de litígio, não compromete a importância das práticas utilizadas, notadamente no que diz respeito à interação entre os moradores e as instituições públicas responsáveis pela elaboração de políticas públicas de habitação na busca de uma solução adequada.

Esse caso emblemático evidencia que a instituição das Comissões de Soluções Fundiárias foi uma conquista para a atuação do Poder Judiciário em conflitos fundiários coletivos e um marco de política judiciária para a efetivação dos direitos humanos, destacando a relevância de seu funcionamento contínuo para a proteção do direito à moradia de comunidades em situação de vulnerabilidade.

O estudo da Comunidade do Banhado revela o impacto prático do regime de transição e a emergência de um modelo participativo de governança judicial. No capítulo seguinte, tais constatações serão reexaminadas à luz das teorias dialógicas e das experiências comparadas, de modo a compreender a consolidação das Comissões de Soluções Fundiárias como expressão institucional da nova política judiciária.

## **4 NOVA POLÍTICA JUDICIÁRIA DE TRATAMENTO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS**

Neste capítulo pretende-se demonstrar que a exigência de instituição de Comissões de Soluções Fundiárias como etapa prévia ao julgamento dos casos dessa natureza, conduzindo audiências de conciliação e visita técnica às localidades, constitui-se em uma nova política judiciária de tratamento dos conflitos fundiários, com respaldo nas teorias dialógicas que possibilitam um diálogo interinstitucional entre os diversos poderes, entes federativos e atores sociais envolvidos no litígio.

A análise de experiências verificadas na África do Sul permite demonstrar como a incorporação de práticas dialógicas constitui mecanismo eficaz na solução de disputas fundiárias. Para contribuir para a reflexão, serão incluídos também alguns exemplos de casos brasileiros nos quais aplicadas as diretrizes da mediação e cujos debates geraram resultados positivos, embora os processos ainda não tenham sido finalizados.

### **4.1 Contribuições das teorias dialógicas**

A positivação do discurso constitucional de 1988 e a estruturação de um arranjo institucional franqueado ao debate e à cidadania propiciaram a justiciabilidade dos direitos sociais e o direcionamento progressivo das decisões a respeito da implementação de políticas públicas e da efetivação dos direitos sociais da arena política para o Poder Judiciário.

A relação entre os Poderes do Estado — Legislativo e Executivo, de natureza representativa e o Judiciário, de caráter contramajoritário —, estruturada com base no princípio da separação de poderes e concebida em um contexto social distinto, revela-se, portanto, passível de revisão à luz das transformações atuais. Nesse cenário, as teorias dialógicas ganham destaque, pois, ao se pautarem no debate, superam a ideia de uma separação de poderes estática.

Conrado Hübner Mendes (2008, p. 15) adverte que uma relação harmônica entre os Poderes, fundamentada no diálogo consciente, estabelece “uma cadeia de contribuições horizontais que ajudariam a refinar, com a passagem do tempo, boas respostas para questões coletivas. Separação de poderes, nesse sentido, envolveria circularidade e complementaridade infinitas”.

A abordagem dialógica leva em consideração as interações entre o sistema judicial e as demais instâncias de poder para a construção dos sentidos da Constituição, assentindo com uma leitura da Constituição mais coerente com os valores democráticos.

Isso porque a previsão explícita de um direito fundamental no texto constitucional não é suficiente para equacionar todas as variantes necessárias para sua concretização em política pública, porquanto, além da vontade política, a inação administrativa pode decorrer da pendência de delimitação legal ou de fenômenos de contingenciamento, como a necessidade de rubricas orçamentárias para a sua realização, de forma que “o desenvolvimento normativo de seu conteúdo passa necessariamente por um juízo de valor quanto à escala de prioridades fixada por aquele grupo social” (Valle, 2017, p. 5).

Assim, a atuação do sistema judicial na garantia da efetividade dos direitos sociais deve-se harmonizar com os valores da democracia participativa para densificar a cidadania ativa e legitimar os processos decisórios, retirando do Poder Judiciário a posição autoritária de possuir a última palavra sobre o sentido da Constituição, ao propiciar a participação dos agentes que serão atingidos pela decisão. Não se pretende, nessa seara, uma intervenção corretiva pelo Poder Judiciário ou uma “solução de cariz autoritativo para o conflito” (Valle, 2017, p. 4).

Isso significa que não compete ao Poder Judiciário substituir o Poder Executivo na formulação de políticas públicas, mas, ao contrário, atuar de maneira dialógica, contribuindo para o aprimoramento das decisões administrativas já adotadas. Trata-se, portanto, de afastar – conforme propõe Gargarella (2014, p. 113-114) – uma concepção rígida de separação dos poderes, de modo a possibilitar uma atuação cooperativa entre eles, orientada à efetivação dos direitos constitucionais (Dixon, 2007, p. 402).

Essa ideia de constitucionalismo cooperativo foi bem elucidada por Vanice Regina Lírio do Valle e Cecília de Almeida Silva (2009, p. 331), ao pontuarem que, a despeito de ter sido confiada ao Poder Judiciário a proteção do valor atinente à supremacia da Constituição, “disso não decorre a exclusão da possibilidade/utilidade do compartilhamento com as demais estruturas do poder, das distintas tarefas envolvidas no resultado final ‘efetividade de direitos’”. Na verdade, na visão das autoras, “essa se revelaria a estratégia mais legítima do cumprimento desse mister, afastando como possibilidade a adoção de uma *judicial review* encerrada no isolacionismo da supremacia clássica, hermética e não cooperativa”.

A dimensão dialógica não impõe a assunção de funções típicas de cada poder pelo outro, mas pressupõe uma conduta de auxílio na tomada de decisão. Assim, a atuação conjunta dos poderes fortalece o regime democrático, na medida em que os poderes instituídos deixam de se

encarar como concorrentes e assumem a postura de colaboradores para a realização da tarefa de concretizar as promessas constitucionais.

Na lição de Gargarella (2013, p. 3), a linguagem dialógica propicia uma forma civilizada e respeitosa de resolução de conflitos, especialmente em contextos de acentuado antagonismo político, revelando-se ainda mais pertinente em momentos de crise institucional.

Nesse contexto, a abordagem dialógica na resolução de demandas que objetivam a implementação de um direito fundamental, ainda não efetivado por uma política pública ou por um programa de ação estatal, tende a equilibrar a tensão existente entre a rigidez de uma decisão judicial típica e o traço de negociação característico da seara política, ao permitir o ajuste de interesses que também se mantenha na execução da decisão (Valle, 2017, p. 10).

Ao se reconhecer a exigibilidade judicial de um direito social, a partir de uma demanda complexa, mediante a qual se demonstra a violação massiva de direitos fundamentais, o Poder Judiciário deve se abrir previamente ao diálogo institucional com as autoridades públicas envolvidas, bem assim com os atores sociais envolvidos no conflito para buscar uma composição que além de legitimar sua futura decisão, permite o monitoramento de sua execução.

Assim, no âmbito jurisdicional, as decisões emanadas em processos estruturais podem ser reinterpretadas a partir da abertura de um processo dialógico, de modo que a manifestação da Corte Constitucional não deve ser a última resposta, mas o início de um diálogo entre os Poderes (Mendes, 2008, p. 97).

Nessa mesma linha, Miguel Godoy e Roberto Dalledone (2022, p. 5) observam a possibilidade de repensar o papel da Suprema Corte de guardiã da Constituição, a partir da compreensão empírica e normativa de diálogo, como mais um ator fundamental, mas não exclusivo, na interpretação da Carta Magna.

O Supremo Tribunal Federal, em referência à postura dialógica, tem sinalizado, de forma cada vez mais intensa, para a abertura ao diálogo, seja por intermédio da aplicação de institutos normativos já previstos, como as audiências públicas, a oitiva de *amicus curiae* e a técnica de modulação de efeitos das decisões, seja mediante a adoção de uma postura mais heterodoxa, como a escuta ativa de comunidades afetadas ou a implementação de soluções estruturais, com planos de ação e acompanhamento judicial em políticas públicas.

No caso da ADPF 828, o diálogo interinstitucional esteve presente tanto na etapa anterior de análise do processo estrutural, quanto nas diretrizes para o exame dos casos concretos que serão julgados pelas outras instâncias do Poder Judiciário. Com efeito, houve um processo de deliberação pública com a oitiva de vários atores sociais envolvidos, como os entes

federativos e organizações ligadas aos movimentos sociais, para a prolação de decisão no âmbito do processo abstrato. Além disso, a decisão assentou que os diálogos institucionais fossem mantidos na análise dos casos concretos, ao determinar que a atuação das comissões de soluções fundiárias fosse uma etapa prévia e necessária da resolução do conflito.

De fato, a Corte Constitucional brasileira tem se mostrado mais receptiva à ideia de abertura dialógica e não foi diferente na análise dos conflitos fundiários, cuja resolução não se contentaria com meras sentenças pontuais. Assim, a determinação, na ADPF 828, de instauração de comissões de conflitos fundiários é uma forma de desenvolver um novo sentido institucional de atuação do Poder Judiciário para resguardar o direito à moradia, que prioriza o diálogo com os demais atores que compõem as estruturas sociais e políticas e possibilita uma revisão da última palavra na jurisdição.

Dessa forma, no âmbito dos conflitos fundiários, de natureza eminentemente complexa, a adoção de práticas inovadoras - como impedir reintegrações de posse automáticas, realizar inspeções judiciais no local, exigir do Estado a apresentação de planos de reassentamento ou outras soluções habitacionais e envolver os órgãos administrativos e representantes da sociedade civil no processo decisório - é fruto de uma interpretação mais pragmática da Constituição, responsiva aos desafios sociais e voltada para a efetivação do direito à moradia.

Nesse ponto, Miguel Godoy e Roberto Dalledone (2022, p. 3) reforçam que

o processo de deliberação pública envolve tanto a tomada de decisão institucional quanto processos mais amplos, que se desenvolvem em estruturas informais de tematização e participação. O vínculo do Direito com a política abrange também as mediações entre as estruturas formais e periféricas da sociedade.

#### **4.2 Exemplos de práticas dialógicas em conflitos fundiários: o Compromisso Significativo da África do Sul**

A África do Sul possui exemplos de sucesso na resolução de conflitos estruturais a partir de uma matriz dialógica. A Corte Constitucional daquele país estabeleceu o Compromisso Significativo ou Engajamento Significativo, mediante o qual deve haver o diálogo entre a Administração Pública e os grupos afetados pelo litígio para a formulação de um plano de ação que, posteriormente, é apresentado para aprovação judicial. O Poder Judiciário, nesta situação, não formula a política pública que será executada no caso concreto, mas estabelece metas e parâmetros normativos para orientar as negociações e, eventualmente, aplica medidas

preventivas necessárias para assegurar em caráter emergencial os direitos básicos dos grupos afetados.

Conforme esclarecem Brickhill, Du Plessis e Penfold (2013, p. 124), ao se valer do Compromisso Significativo, a Corte Constitucional estabelece o diálogo entre os poderes e as pessoas afetadas e mantém a supervisão da implementação de sua decisão, por intermédio de ordem determinando ao governo a tomada de medidas para remediar a situação ilegal, a exigência de apresentação de relatório sobre o cumprimento das medidas, a oportunidade para as partes se manifestarem sobre o relatório e, caso necessário, nova ordem judicial, confirmando o cumprimento da determinação original ou concedendo tempo para o cumprimento integral da medida.

Um caso emblemático de utilização empírica dessa estrutura de Compromisso Significativo foi o *Joe Slovo*, um assentamento informal na Cidade do Cabo que enfrentava determinação de despejo e realocação para futura realização de projeto habitacional do governo para construção de casas de baixo custo. A referida política habitacional pretendia ser bastante ampla, de modo a exigir a realocação dos moradores para outras regiões.

Os moradores com o apoio de organizações da sociedade civil levaram o caso ao Tribunal Constitucional que, embora tenha autorizado a continuidade do programa com a realocação dos moradores, com garantia de moradia temporária, determinou a realização do compromisso significativo entre a comunidade e o governo para entabularem um diálogo acerca da implementação da política pública, fixando parâmetros e objetivos para guiar as negociações. Entre as medidas acauteladoras havia a determinação de provisão de habitação para as pessoas que seriam despejadas. As medidas pressionaram o poder público a manter o diálogo efetivo com a comunidade afetada, que, ao final, reconsiderou a decisão de realocação, mantendo a continuidade do projeto sem a necessidade de remoção dos moradores. Como se vê, o engajamento significativo permitiu uma solução que respeitasse o direito fundamental à moradia, levando em consideração o impacto da remoção na qualidade de vida dos residentes.

Outro exemplo também relacionado ao direito à moradia foi o *Caso Occupiers of 51 Olivia Road, Berea Township and 197 Main Street Johannesburg v City of Johannesburg and Others*, no qual foi declarada a inconstitucionalidade de ato administrativo de um município por expulsar ocupantes ilegais sem antes estabelecer um envolvimento individual e coletivo, de forma significativa. A partir da dimensão dialógica do Compromisso Significativo, a Prefeitura e aqueles que seriam despejados entabularam uma conversa de maneira significativa, com o intuito de alcançar alguns objetivos, tais como compreender as consequências do despejo, a possibilidade de o governo ajudar a aliviar as consequências, a possibilidade de tornar o edifício

relativamente seguro e propício à saúde durante um período, a eventual existência de alguma obrigação por parte do poder público com os ocupantes nas circunstâncias prevaletentes, bem como a maneira e o período em que o Poder Público poderia cumprir essas obrigações (Pierre de Vos, 2014, p. 413-414).

Nesses dois exemplos de processos estruturais a Corte Constitucional da África do Sul promoveu o controle judicial da política pública de habitação (Tavares; Vieira, Quintans, 2024, p. 542).

Saul Tourinho Leal (2019, p. 4), ao comentar sobre o Engajamento Significativo, lembra a importância do diálogo nas práticas tradicionais da África do Sul, cujos aldeões possuíam o costume de se sentarem debaixo de árvores com membros da comunidade em desavença para arbitrar uma solução que inspire, ao final, um sentimento de justiça, não de vingança. Não por outro motivo, o símbolo oficial da Corte Constitucional Africana é uma árvore frondosa, com pessoas embaixo.

É possível extrair desses exemplos que a estrutura dialética do diálogo fomentado pela Corte Constitucional aproxima os interlocutores e permite perceber a real necessidade dos titulares do direito em conflito.

### **4.3 Apontamentos sobre outros casos brasileiros acompanhados pelas Comissões de Soluções Fundiárias**

Neste tópico pretendemos ilustrar a situação de mais dois processos no Brasil, cujo encaminhamento à Comissão de Conflitos Fundiários trouxe uma nova perspectiva para a solução da demanda, invertendo-se a lógica tão presente nas decisões judiciais sobre conflitos fundiários de que o despejo é a regra, independentemente de se resguardar a moradia para populações em situação de vulnerabilidade. Assim como no caso da Comunidade do Banhado, objeto de estudo nessa pesquisa, as hipóteses a seguir também se referem a ocupações já consolidadas, cujos moradores já residiam na localidade há bastante tempo e que a sujeição à comissão buscou analisar outros elementos constituidores do conflito e não apenas o direito de propriedade.

#### *4.3.1 Ocupação no Setor Parque Amazônia - Goiânia/GO*

Nesse processo, a área reivindicada consistia em área situada na Avenida Rio Verde, Quadra 4, no Setor Parque Amazônia, em Goiânia, na qual se pretendia a instalação do BRT (*Bus Rapid Transit*).

O setor Parque Amazônia foi um bairro que surgiu na década de cinquenta em Goiânia de um loteamento aprovado em janeiro de 1955, destinado inicialmente às pessoas de baixa renda, cuja paisagem original era caracterizada por terrenos baldios, casas simples e campos de futebol. Nessa época houve um crescimento espontâneo e sem qualquer ordenamento na localidade, de forma que esses elementos, juntamente com as políticas habitacionais pouco vinculadas à dinâmica urbana, favoreceram o crescimento de ocupações irregulares nos loteamentos ainda pouco ocupados, entre as décadas de 1970 a 1990, até a vigência do Plano Diretor de 1994. Daí decorre que no Parque Amazônia, “as ocupações irregulares são lindeiras aos fundos de vale, conformando ‘bairros’ dentro do próprio bairro” (Resende; Vilarinho, 2017, p. 121).

Com o desenvolvimento urbano, verificou-se, por volta dos anos de 1990, uma transformação do cenário, que passou a ser descrito com construções de casas mais luxuosas, verticalização das moradias, hospitais, praças de lazer e clubes que, por um tempo, dividiam o espaço com barracos e lotes ainda vagos, como um bairro em construção (Ferreira, 2013, p. 75).

A transformação da paisagem urbana refletiu, conseqüentemente, mudanças sob a perspectiva das classes sociais ali residentes. A valorização do espaço geográfico, impulsionada pela implantação de infraestrutura no bairro, deu origem à especulação imobiliária, à demanda por melhorias na mobilidade urbana e à gradual perda das características típicas de um bairro periférico, passando a ser percebido como uma extensão dos bairros nobres (Ferreira, 2013, p. 76-79).

Em decorrência do acentuado crescimento demográfico e da expansão imobiliária, o Parque Amazônia passou a ser estruturado como um bairro para suprir a ocupação saturada dos bairros próximos, gerando uma mudança nas suas características socioespaciais, configurando-se como um setor habitacional de classe média (Ferreira, 2013, p. 77).

Nos últimos anos, o bairro Parque Amazônia passou por muitas intervenções que confirmaram a formação de uma nova centralidade, atraindo investimentos em atividades comerciais e prestação de serviços, que contribuíram para a valorização do espaço.

O crescimento, ainda que desordenado, veio acompanhado de bens e serviços públicos, como asfalto, rede sanitária, rede elétrica, telecomunicações e transporte, culminando, recentemente, com o projeto de expansão do transporte público, mediante a construção do Corredor BRT-Goiânia que, no caso em estudo, ocasionou o ajuizamento de ações judiciais de

reintegração de posse, perante o Tribunal de Justiça do Estado de Goiânia, para a desocupação de 23 famílias hipossuficientes que residiam na área pública há cerca de quarenta anos, alocadas em 19 imóveis, sob a alegação de que a obstrução da obra poderia acarretar a perda iminente de recursos federais e gerar prejuízos irreversíveis à coletividade.

Antes do ajuizamento das ações possessórias, o Município havia ingressado com ação de desapropriação, no bojo da qual requereu a desistência após a certificação da titularidade pública da área, que já contava com destinação específica para implementação do sistema viário.

As ações reintegratórias foram ajuizadas pelo Município de Goiânia, inicialmente, de forma individual contra as famílias residentes em cada um dos 19 imóveis, cujos processos, após o trânsito em julgado de decisões que acolhiam o pedido da parte autora, foram encaminhados à Comissão Regional de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás para análise conjunta, nos autos do Processo Administrativo nº 202303000399080.

Durante o procedimento de mediação, após a apresentação de várias propostas, inclusive por parte dos ocupantes, em um dos processos judiciais, tombado sob o nº 5480708-04.2020.8.09.0051, foi determinada a reintegração de posse, com prazo para ser cumprida antes da finalização da conciliação, circunstância que prejudicaria as negociações em trâmite perante a Comissão de Soluções Fundiárias.

No processo judicial em referência, após o indeferimento da tutela provisória de urgência, o pedido, ao final, foi julgado procedente pelo TJGO, em 10/06/2022, para reintegrar o Município na posse da área, determinando a desocupação voluntária do imóvel, bem como indeferindo o pedido dos requeridos para inclusão no plano de realocação habitacional. Na decisão restou consignado que, “embora o direito à moradia tenha sido elevado à categoria constitucional, não se autoriza ninguém a promover ocupação desordenada ou desautorizada de espaços públicos, eis que outros interesses constitucionais coletivos também encontram-se presentes”, arrematando ser vedado ao Poder Judiciário “invadir a esfera de competência e atribuições de outro Poder constituído na estrutura da República, a fim de ingerir em políticas públicas a cargo do Poder Executivo, substituindo-lhe a posição de administrador positivo, sob pena de flagrante violação ao princípio da separação de Poderes” (TJGO, 2022).

Somente após o trânsito em julgado da decisão, que ocorreu em 27/03/2023, a controvérsia individual foi incluída, por determinação judicial, no grupo de casos judiciais submetidos à Comissão de Conflitos Fundiários, para fins de mediação como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, em observância à ADPF 828.

Em observância às diretrizes estabelecidas pela então vigente Portaria nº 317/2013 do Ministério das Cidades, que definia regras para deslocamentos forçados de populações em razão de obras do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), impôs-se a formulação do Plano de Reassentamento e Medidas Compensatórias referentes ao Trecho I do BRT.

Assim, antes mesmo da determinação judicial para análise dos casos pela Comissão de Soluções Fundiárias, a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação (Seplanh) indicou, em 23/06/2022, como proposta mitigatória a realização de audiência pública ampliada, com participação e gestão compartilhada entre Poder Público e Sociedade Civil para esclarecimentos de acordos e definição das soluções de atendimento para compor o referido plano de reassentamento. Além disso, ofertou uma proposta interventiva para doação de lotes municipais para as famílias que atendessem aos critérios legais de elegibilidade habitacional ou seja, aqueles que não possuíssem imóvel próprio registrado.

Em busca de uma solução mais célere, o Município de Goiânia interpôs agravo de instrumento contra o despacho que determinou o encaminhamento dos autos à Comissão de Conflitos Fundiários, sustentando que já existia um Plano de Reassentamento de Medidas Compensatórias apresentado pelo ente público, bem como que se tratava de ação de reintegração de posse de caráter individual, não coletivo. O recurso sequer foi conhecido, uma vez que o ato judicial impugnado era um despacho de mero expediente que apenas impulsionou o feito.

A reunião preliminar realizada pela Comissão de Soluções Fundiárias ocorreu em 30/05/2023, com a participação dos Juízes integrantes da comissão e dos representantes da Defensoria Pública, do Ministério Público, da Procuradoria do Município e da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação (Seplanh). Na referida reunião, o juiz membro da Comissão destacou a necessidade de “viabilizar uma solução em busca de um local para atender a todos os lados”. Nos termos da ata dessa reunião, ficou acordado que as famílias deveriam ser incluídas no cadastro habitacional (Programa Municipal de Habitação de Interesse Social) e que o Município buscaria outra área mais próxima que pudesse acolher os moradores, já que a proposta anterior de doação de lotes não foi aceita pelos moradores, em razão da distante localização dos terrenos. Restou deliberado, ainda, que todos os processos judiciais envolvendo a mesma área de conflito seriam reunidos para evitar decisões conflitantes.

Em uma das reuniões de mediação, realizada em 07/02/2024, aventou-se a possibilidade de parcelamento de áreas públicas localizadas no Setor Vila Rosa, bairro situado a cerca de 4 quilômetros da localidade em litígio, o que contaria com a pronta adesão dos moradores, em razão da proximidade com a ocupação atual. Entretanto, a representante da Secretaria de

Planejamento Urbano de Habitação do Município de Goiânia informou que as áreas são irregulares do ponto de vista geométrico e ponderou que não seriam suficientes para a realocação da totalidade dos moradores, o que poderia levar a um impasse quanto ao direcionamento e escolha das famílias que iriam para cada região.

Avançando nas tratativas, foi também sugerida áreas no Setor Faiçalville, que, a despeito de se localizarem mais distantes, seriam bastantes para o abrigo de todas as famílias.

Depreende-se, assim, que as tratativas de conciliação já haviam sido iniciadas e estavam pendentes de finalização, aguardando resposta governamental acerca das contrapropostas apresentadas pelas famílias que desocupariam a área pública em questão.

Não obstante, mesmo com as diligências de mediação em andamento perante a Comissão de Soluções Fundiárias do TJGO, o Juízo de origem deferiu pedido do Município e determinou a expedição de novo mandado de reintegração de posse em desfavor dos requeridos, que eram assistidos pela Defensoria Pública, autorizando o uso de força policial, se necessário, bem como o arrombamento do imóvel se estivesse desocupado ou em caso de resistência dos moradores (TJGO, 2024).

Diante disso, a Defensoria Pública ajuizou a Reclamação 70.910 na Suprema Corte, alegando como parâmetro de violação o descumprimento da quarta tutela provisória incidental na ADPF 828, bem como a usurpação da competência daquela Corte e das atribuições da própria Comissão de Conflitos Fundiários.

Para tanto, a Defensoria Pública sustentou que o cumprimento da ordem de reintegração de posse naquele processo, além da possibilidade de colocar a família desalojada em situação de rua, criaria uma circunstância de desigualdade em relação aos demais núcleos familiares que ocupavam a mesma área e cujos processos individuais estavam suspensos, sobretudo em caso de sucesso nas tratativas de negociação.

Nesse ponto, é importante ressaltar que, embora as ações tenham sido ajuizadas de forma individual por opção do Município, o caráter coletivo da controvérsia mostrou-se evidente. Tanto é assim que as ações foram reunidas no processo administrativo para tratativa conjunta pela Comissão de Conflitos Fundiários. Não por outro motivo, o caso também foi analisado pelo STF sob a ótica de ocupação de natureza coletiva com a finalidade de moradia, o que justificou a aderência à ADPF 828.

O STF, em decisão publicada em 27/08/2024, julgou procedente o pedido deduzido na Reclamação para cassar a ordem de reintegração de posse por descumprimento das condicionantes impostas na 4ª tutela provisória incidental na ADPF 828. Determinou, ainda,

que a Comissão de Soluções Fundiárias do TJGO e o Juízo da 4ª Vara da Fazenda Pública Municipal e de Registros Públicos da Comarca de Goiânia fossem comunicados com urgência sobre o teor da decisão (STF, 2024).

Assim, com o manutenção do caso sob análise da Comissão de Soluções Fundiárias do TJGO juntamente com os demais, foram realizadas reuniões preliminares para definir as estratégias da futura mediação, dentre as quais a verificação das possibilidades de realocação; a necessidade de realização de visita técnica ao local em disputa para conhecer as edificações, a história dos ocupantes e a situação de cada família; assim como a indicação de audiências de conciliação com os moradores, os Juízes integrantes da comissão, a Procuradoria do Município de Goiânia, o Ministério Público do Estado de Goiás, Agência Goiana de Habitação (Agehab), a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social (Sedhs), a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação (Sepanh), a Secretaria Municipal de Regularização Fundiária do Município, a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Públicos (Seinfra), a Gerência de Projetos de Reestruturação Urbana do Município, a Defensoria Pública do Estado de Goiás e demais advogados, além de um conciliador.

O loteamento no Setor Parque Amazônia é um núcleo urbano informal que se iniciou como uma ocupação de forma mansa e pacífica e se consolidou no decorrer das décadas com a instalação de infraestrutura pública e, inclusive, com a exigência de pagamento do IPTU do imóvel. A regularização fundiária do local, entretanto, é inviável em razão das obras do BRT que prevê o alargamento da avenida, alcançando a área ocupada pelas famílias.

Durante as tratativas percebeu-se a necessidade de separar os moradores em grupos por necessidades e especificidades. Dessa forma, ficou catalogado, a partir das informações preliminares ofertadas pela Secretaria Municipal de Infraestrutura, que das 23 famílias que residiam naquele núcleo urbano informal do Parque Amazônia, 14 não possuíam imóveis registrados e, portanto, atendiam aos critérios legais de elegibilidade habitacional. As demais 9 famílias foram identificadas, pelo levantamento técnico realizado no sistema de cadastro imobiliário, como proprietárias de imóveis localizados no Município de Goiânia.

Considera-se pertinente incluir a informação adicional de que a Lei Municipal nº 10.231/2018, que dispõe sobre a política habitacional do Município de Goiânia, prevê o benefício de doação de lotes ou unidades habitacionais às famílias de baixa renda que preencherem cumulativamente os requisitos do art. 2º, dentre eles, o de não possuir entre seus membros alguém que seja proprietário de bem imóvel.

Já para o recebimento do aluguel social, solicitado pelos moradores nas audiências de conciliação, a Lei Municipal nº 21.186/2021 exige alguns requisitos, não cumulativos, dentre

eles estar em situação de moradia improvisada, ter perdido financiamento imobiliário em virtude do não pagamento das parcelas, estar cadastrado em programas sociais do Estado de Goiás ou ser destinatário que tenha pleiteado a doação de imóvel de programa habitacional no Estado de Goiás com pedido pendente de apreciação.

Com base nessas informações, ao final das tratativas, definiu-se, como ação indenizatória aos moradores, a doação de lotes municipais, no Setor Faiçalville, para as 14 famílias que atendem os critérios legais de elegibilidade habitacional, registrados no nome de um dos representantes, não tendo sido ofertado, contudo, apoio financeiro para a construção das casas, uma vez que a política habitacional do Município restringe-se à doação de terrenos. A área será desafetada para realocar as famílias.

Os demais casos que não foram abrangidos pelo acordo retornaram ao trâmite regular perante o juiz da causa. Para esses casos a expedição do respectivo mandado de reintegração em favor do Município ficou condicionada à inscrição da parte demandada no Programa de Habitação de Interesse Social, cujo objetivo é promover a construção de unidades habitacionais novas, ofertados a famílias com baixa renda, aumentando o estoque de domicílios nos municípios.

Na hipótese em comento, observou-se que algumas condutas processuais do Município – notadamente o ajuizamento individual das ações de reintegração de posse, o manejo de medidas incidentais para impugnar o encaminhamento dos processos à Comissão de Conflitos Fundiários e a apresentação de pedidos para cumprimento da sentença durante as tratativas – mostraram-se tendentes a dificultar a solução consensual da demanda e esvaziar as atribuições da comissão.

Os percalços, todavia, não foram suficientes para impedir a profícua atuação da Comissão de Soluções Fundiárias que, no referido caso, buscou medidas para garantir o direito à moradia digna das famílias que viviam na localidade há bastante tempo, de forma articulada com as instituições governamentais, sem deixar de observar o cronograma de execução do empreendimento de ampliação da malha viária de Goiânia, também importante para o desenvolvimento da cidade e melhoria da mobilidade urbana.

Com a atuação da Comissão foi possível promover o chamamento dos órgãos públicos responsáveis pelas políticas públicas de habitação para pensar e trazer possibilidades de resolução do conflito.

Malgrado a existência de um plano de reassentamento, em algumas decisões judiciais já havia sido exarado comando de cumprimento da ordem de reintegração de posse, o que somente

foi evitado com a suspensão do processo principal até se chegar a uma solução dialogada, promovida no âmbito da Comissão de Soluções Fundiárias.

Cabe fazer a consideração de que tal circunstância – plano prévio de reassentamento – não desnatura a exigibilidade de submissão dos feitos à Comissão de Soluções Fundiárias, mas reafirma a importância de um tratamento especializado e humanizado sobre a temática.

Uma das partes demandadas se manifestou relatando que na Comissão de Soluções Fundiárias o debate é conduzido “de forma próxima, olho no olho, sem a frieza da marcha processual”, já que abre o diálogo direto entre as famílias a serem removidas e os representantes dos poderes e instituições públicas, em busca de uma solução justa.

A corroborar essa constatação, na visita técnica realizada em 05/03/2024, já sob a alçada da Comissão, além dos registros fotográficos e do reconhecimento da ocupação, a juíza condutora ressaltou a importância de ouvir a história dos moradores. Essa é uma forma de aproximação do Poder Judiciário e demais órgãos públicos envolvidos à realidade concreta do território em litígio.

De toda forma, na solução alcançada, embora nem todas as famílias tenham sido contempladas com a doação de terreno, o critério de distinção mostrou-se legítimo, porquanto considerou como mais vulneráveis aqueles que não possuíam nenhum outro imóvel.

Acrescenta-se, nesse momento, como ponto relevante para a discussão, que a permanência na área, ainda que seja um direcionamento possível e prioritário, não é o único resultado possível na mediação. O que se busca com os diálogos entre as partes e as instituições é a solução pacífica do conflito.

Ressaltando a relevância dessa forma de atuação, registra-se que a Comissão de Soluções Fundiárias do TJGO despontou notoriamente no cenário nacional, em razão do envolvimento e comprometimento com a questão fundiária.

Não por outro motivo, foi agraciada com o Prêmio Solo Seguro, Edição 2024/2025, de iniciativa do Conselho Nacional de Justiça, pelas boas práticas de regularização fundiária, com foco na segurança jurídica. O objetivo da premiação é incentivar a articulação entre diferentes setores e, assim, promover a conscientização sobre a governança fundiária (Brasil. 2024-2025).

Nesse específico aspecto da governança fundiária, anota-se que a Comissão goiana articulou a assinatura de Termo de Cooperação entre o TJGO, o Ministério Público Estadual e a Defensoria Pública Estadual para promover ações conjuntas no desenvolvimento dos trabalhos da Comissão. Além disso realiza reuniões bimestrais para definir fluxos de trabalho específicos, que garantam a segurança, a agilidade e a uniformização das rotinas. A articulação incentivou a criação da Coordenadoria de Questões Fundiárias Urbanísticas, um núcleo

especializado na Defensoria Pública para dar maior atenção ao tema. E ainda, firmou parceria com o Sebrae, o qual reforçou o compromisso da entidade em oferecer cursos de capacitação para as pessoas que integram as famílias vulneráveis que residem nas ocupações irregulares, mesmo depois da resolução do conflito, como uma forma de profissionalizar e promover a inclusão socioproductivo (Martins; Lopes, 2025).

#### 4.3.2 *Ocupação Vila Verde - Osório/RS*

A Ocupação Vila Verde, com aproximadamente 15 anos de existência, foi sendo gradualmente formada por trabalhadores provenientes de municípios do litoral do Rio Grande do Sul e da região metropolitana de Porto Alegre, que se estabeleceram no distrito de Mariópolis, no município de Osório/RS. A localidade, de propriedade particular, tem a peculiaridade de abrigar uma ocupação volátil, em crescente expansão e, atualmente, conta com cerca de 300 famílias, compostas por um contingente aproximado de mil pessoas.

A ação de reintegração de posse foi proposta em 18/10/2011 por Guerra Empreendimentos Imobiliários Ltda. e Luiz Sérgio Guerra em desfavor dos moradores da Ocupação Vila Verde, que à época compunham cerca de 15 famílias, sob a alegação de que a área invadida, de aproximadamente 39.952,71 m<sup>2</sup>, fora adquirida pela empresa, uma parte em 1992 e a outra parte em 1995.

Durante a tramitação do processo, tombado sob o nº 0010393-59.2011.8.21.0059, na 1ª Vara Cível da Comarca de Osório, do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, houve tratativas de composição entre as partes, em cuja audiência inicial, ocorrida em 29/11/2011, ficou ajustado que os ocupantes apresentariam proposta de compra da área e informariam o nome dos representantes de cada família, cujo alcance ficaria limitado às 34 famílias que até aquele momento habitavam na localidade, com o intuito de evitar a já existente expansão da ocupação.

Os moradores formularam proposta de compra da área integral por dez mil reais e os autores da ação propuseram o reassentamento de 34 famílias em outro distrito vizinho. Não foi possível, entretanto, firmar o acordo, diante da ausência do representante do Município de Xangri-lá, onde se localizava a área oferecida para reassentamento.

No bojo dos autos, houve a intervenção do Município de Osório como assistente simples da parte autora que, sem tratar da ausência de políticas públicas municipais de habitação, ressaltou, em sua manifestação, que as edificações clandestinas construídas no local em disputa

não possuem nenhuma “regularização estrutural, hidrossanitária, elétrica ou licenciamentos pertinentes, elementos indispensáveis à segurança da coletividade, uma vez que se tem notícia que no local não existem esgoto, fornecimento de água pela Corsan, além dos chamados ‘gatos’ puxados da rede da CEEE”. Reconheceu, ainda, que “a situação resulta na ausência de segurança dos munícipes, como também favorece a péssima qualidade com que são construídos os imóveis, inclusive, com degradação ambiental, além de uma lista interminável de problemas sociais e econômicos” (TJRS, 2015).

Ao final, o pedido foi julgado procedente, em 24/09/2015, para reintegrar a parte autora na posse do imóvel descrito na inicial, condicionando a expedição do mandado de reintegração de posse ao reassentamento das famílias que ocupavam a área até a data da audiência de justificação, em local a ser providenciado mediante esforços da parte autora e do Município assistente (TJRS, 2015).

Na decisão de procedência do pedido, o Juízo de primeira instância alertou para a repercussão consequencialista da inércia institucional, consignando que “recentemente, houve uma nova ação possessória, porque outras pessoas estariam construindo casas para além da cerca que delimita a área, ora objeto dessa demanda. Parece que a ocupação não tem final, até que as instituições assumam uma posição de garantia em termos de tutela da posição jurídica sobre a coisa disputada”. Advertiu, na mesma linha, que havia um “informalismo tendente a novas empreitadas de invasões que, muito provavelmente, partirão do eventual incentivo institucional que uma inércia judicial poderá fomentar” (TJRS, 2015).

O Município de Osório interpôs apelação (Processo nº 0227468-86.2016.8.21.7000), que foi provida apenas para afastar a sua obrigação de providenciar o local para reassentamento dos demandados. A seu turno, a apelação dos moradores, então representados pela Defensoria Pública, foi desprovida, em acórdão de 29/06/2016. No voto condutor do acórdão, o pedido feito pela assistência judiciária no intuito de manter algum diálogo foi rechaçado, com o argumento de “não ser o caso de remessa do feito ao Centro Judiciário de Soluções de Conflitos e Cidadania, pois foi possível concluir dos autos a ausência de interesse da parte autora em compor litígio”, em especial, diante da rejeição à proposta de compra formulada pelos moradores e do pedido de prosseguimento do feito, com a consequente reintegração de posse da área objeto de litígio. A decisão transitou em julgado em 22/06/2017 (TJRS, 2016).

Antes, em execução provisória, cujo processo tramitou sob o nº 5000979-39.2017.8.21.0059, em 08/06/2017, foi expedido o mandado de intimação para a desocupação voluntária do imóvel, no prazo de 90 dias, mas não foi cumprido ante a ausência de delimitação

exata da área, já que na localidade havia áreas distintas registradas em quatro matrículas diferentes. O processo então foi suspenso até 15/01/2018.

De fato, no decorrer da tramitação da demanda, verificou-se um incremento de novas ocupações. Nesse contexto, começou a se travar uma discussão quanto aos limites da sentença e ao alcance da tutela possessória. E, já em sede de cumprimento definitivo da sentença, o escopo da reintegração de posse foi limitado para abarcar somente a área correspondente ao pedido inicial, antes da expansão da ocupação.

O Juízo da execução reafirmou que a reintegração da área estava condicionada ao reassentamento dos moradores pela empresa, que deveria ser intimada acerca do cumprimento do mandado, para a delimitação física da área, cuja referência também ficou ao encargo da empresa autora.

Dessa forma, foi oportunizada, mais uma vez, a mediação para execução do título executivo, especialmente no tocante ao reassentamento das famílias, tendo sido designada audiência para o dia 07/02/2019, ocasião em que restou acordado que a empresa requerente ofereceria até 90 lotes de 100 m<sup>2</sup> – número superior à quantidade necessária para realocar as 34 famílias determinadas na decisão judicial –, além de ligação elétrica na rua principal do loteamento e ramificação hidráulica em todas as ruas, abertura das ruas sem pavimentação e demarcação dos lotes, assim como o pagamento de aluguel social mensal no valor de trezentos reais, durante 90 dias, desde que houvesse desocupação voluntária dos residentes.

Posteriormente, a própria empresa requereu a suspensão do processo para aguardar a aprovação dos projetos hidráulicos e elétricos junto às Companhias Estaduais de Distribuição de Energia Elétrica e de Saneamento, etapas essenciais para a realocação das famílias. Somente em 27/01/2020, a empresa informou nos autos a possibilidade de reassentamento das famílias, requerendo o aprazamento da medida reintegratória.

Em 17/02/2020, a empresa requereu a designação de audiência de alinhamento, com a participação do Município de Osório, uma vez que, segundo sua alegação, havia no local cerca de 250 famílias, dentre as quais apenas 90 seriam realocadas pela parte autora, de modo que em relação às demais caberia ao Município ações sociais, econômicas, de logística e infraestrutura para minimizar a problemática.

Dessa forma, foi designada nova audiência para o dia 16/03/2020. O processo, entretanto, foi suspenso em decorrência da pandemia de Covid-19, oportunidade em que se constatou o extravasamento ainda mais intenso das ocupações.

O processo ainda permaneceu suspenso em decorrência das consecutivas tutelas provisórias incidentais concedidas pelo STF na ADPF 828, tendo sido prorrogado, por esse

motivo, o cumprimento do mandado de reintegração de posse por inúmeras vezes, entre os anos de 2021 e 2022. Além da questão sanitária, o quantitativo de pessoas residentes também demandava planejamento, o que motivou a Brigada Militar a requerer a suspensão da reintegração para estabelecer previamente medidas administrativas e operacionais que resguardassem a segurança dos ocupantes.

Nesse intervalo, os moradores constituíram, em 2021, a Associação dos Amigos e Moradores da Vila Verde, uma associação civil, sem fins lucrativos, que passou a representar judicialmente grande parte dos ocupantes. Além dos moradores, a entidade é composta por colaboradores e entidades vinculadas ao território Vila Verde, com a finalidade de melhoria da qualidade de vida dos moradores e a regularização fundiária do local.

Assim, diante das incertezas quanto ao destino da ocupação, sobretudo em razão da iminente reintegração da posse, os moradores, representados pela Associação dos Amigos e Moradores da Vila Verde, realizaram manifestações, bloqueando estradas e queimando pneus, exigindo uma resposta concreta às demandas de regularização das moradias, bem como de urbanização do território.

Após sucessivas suspensões do processo, com fundamento nas primeiras cautelares proferidas na ADPF 828, o TJRS, em sede de agravo de instrumento (Processo nº 5143431-31.2022.8.21.7000), julgado em 16/02/2023, encerrou a controvérsia acerca do alcance da tutela possessória, determinando, diante do caráter volátil da ocupação, a reintegração da totalidade da área esbulhada, incluindo as ocupações que ocorreram no curso do processo, porém, reconheceu que, nos termos da decisão exarada no processo de conhecimento, somente os primeiros ocupantes eram candidatos ao reassentamento, de modo que os demais deveriam ser removidos, sem contrapartida de um local digno para habitação (TJRS, 2023).

Deste modo, o Juízo da execução (Processo nº 5000979-39.2017.8.21.0059), após indeferir a pretensão dos moradores de envio dos autos à Comissão de Conflitos Fundiários, uma vez que já teria ocorrido um acordo naquela fase do processo, determinou, em 22/02/2023, a expedição de mandado de intimação, para que a desocupação voluntária se concretizasse até 16/04/2023, com o subsequente cumprimento do mandado de reintegração de posse em 27/04/2023, sobre a totalidade do imóvel. Indicou, ainda, diante do longo período de tramitação dos autos, a necessidade de atualização do aluguel social até a conclusão das obras para o reassentamento (TJRS, 2023a).

Contra essa decisão, a Associação dos Moradores ajuizou então a Reclamação 58.350, perante o STF, aduzindo violação ao regime de transição estabelecido na ADPF 828. A Suprema Corte, em 15/03/2023, julgou procedente o pedido, sob o fundamento de que não

foram observados os requisitos constantes do regime de transição, notadamente quanto ao acolhimento ou realocação das famílias envolvidas em moradias com condições dignas e sanitariamente adequadas. Ponderou, outrossim, que havia famílias não contempladas no acordo e que ocupavam o imóvel desde 2019 (STF, 2023).

Na mesma data, o Juízo da execução proferiu decisão, pela qual suspendeu os atos reintegratórios, por entender que, a despeito de já ter sido designada audiência de conciliação na fase de cumprimento de sentença, não estavam supridas todas as diretrizes da regra de transição imposta pela ADPF 828. Consignou, ademais, que a extensa área urbana estava ocupada por mais de 300 famílias em condição de vulnerabilidade social. Para tanto, assentou que a continuidade dos atos executivos dependia da instalação da Comissão de Conflitos Fundiários pelo TJRS (TJRS, 2023b).

Neste caso, o Juízo da execução, de fato, havia adotado cautelas típicas de solução consensual, como a promoção de audiências de conciliação com a participação das partes, da Defensoria Pública, do Ministério Público e de autoridades municipais. Além disso, promoveu a reunião da Brigada Militar, do Corpo de Bombeiros, da Secretaria de Habitação, da Secretaria de Assistência Social, do Conselho Tutelar e dos Oficiais de Justiça para o futuro cumprimento do mandado de reintegração, de modo a estabelecer uma estratégia para a remoção, reduzindo os efeitos deletérios desse tipo de operação.

Todavia, o destino dos demais moradores da Ocupação Vila Verde não abarcados no título executivo judicial ainda carecia de resposta efetiva das instituições públicas.

A partir da submissão do caso ao regime de transição, verificou-se a abertura de uma interlocução entre as instituições, cabendo destaque ao fato de que deputados estaduais do Rio Grande do Sul, na condição de representantes da Subcomissão de Habitação da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (ALERGS), solicitaram a participação nos debates do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais, que até então atuava como a Comissão Regional de Conflitos Fundiários, com o intuito de somar esforços nas múltiplas e interdisciplinares ações exigidas no caso. Informaram que a subcomissão da qual fazem parte, havia sido criada em 22/03/2023, pela Comissão de Direitos Humanos da ALERGS, exatamente para discutir a política de habitação e regularização fundiária no Estado, tendo chamado a atenção o caso da Ocupação Vila Verde, diante da complexidade do conflito e do histórico processual da lide. Dessa forma, ressaltaram o compromisso de atuação em conjunto com os poderes municipais para o deslinde do feito e colocaram-se à disposição do Município para angariar recursos federais.

Nas audiências preliminares, ocorridas em maio e junho de 2023, foram aventadas algumas possibilidades e providências para a solução do conflito, dentre as quais o estabelecimento de um limite temporal quanto às ocupações para que os moradores mais antigos mantenham o direito à moradia garantido; a cessão pela empresa autora de fração do terreno para realocação de 90 famílias na própria área em litígio, com infraestrutura básica; a cessão de área pública pelo Município para reassentamento, porém, sem a manifestação de concordância do ente público na oportunidade; a busca por recursos federais; e, o cadastramento socioeconômico das famílias ocupantes.

Buscando atender as providências sugeridas, a Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação do Município de Osório apresentou, em 30/10/2023, relatório social, desenvolvido a partir dos levantamentos realizados nos meses de agosto, setembro e outubro de 2023, mediante visitas domiciliares à população residente na Ocupação Vila Verde, no qual consta que há 299 famílias, constituídas por 971 pessoas. Registrou-se, ainda, que há no local 364 imóveis, porém destes 65 estão desocupados, em construção ou configuram estabelecimentos comerciais e religiosos, como igrejas e mercados.

O referido relatório apontou a existência de situação preocupante no que diz respeito ao

acesso a direitos básicos da população inserida na ocupação. As questões de renda per capita baixa ou baixíssima; a localização da ocupação que está inserida na área litorânea do município, onde o acesso ao emprego é escasso devido sua sazonalidade; a baixa escolaridade e profissionalização das pessoas que residem no local, os deixando a mercê do recolhimento e venda de recicláveis ou do subemprego, onde realizam tarefas totalmente insalubres, sem materiais de proteção adequados ou direitos trabalhistas efetivados; as questões ambientais como o alto índice de poluição, descarte e queima de materiais a céu aberto; falta de infraestrutura básica que garanta acesso à energia elétrica regular, água potável e esgotamento sanitário adequado nas residências; todas estas situações escancaram a falta de políticas públicas eficientes e a não garantia dos direitos previstos na Constituição Federal.

Na audiência realizada em 09/11/2023, o Município se dispôs a estudar a possibilidade de disponibilizar uma fração de área verde para alocar a parcela das famílias não abrangidas pelo reassentamento a ser providenciado pela empresa autora. A empresa apontou a necessidade de isolamento da área litigiosa para barrar o incremento da ocupação, mediante a edificação de um muro, ao que o representante dos moradores ponderou a importância de resguardar o direito de ir e vir dos moradores.

Foi então designada audiência para o dia 06/12/2023 para analisar as propostas efetivamente apresentadas pela empresa e pelo Município, ocasião em que foram apontadas como imprescindíveis para a solução da controvérsia a manutenção do que for acordado, independentemente da gestão política, especialmente considerando as eleições municipais

vindouras, bem assim o congelamento da expansão, de modo que futuras ocupações devem ser imediatamente removidas para assegurar a implementação do reassentamento com capacidade de abrigar os moradores constantes do último levantamento feito pelo Município.

Em 21/05/2024, a empresa autora da ação peticionou nos autos, veiculando uma última proposta, sujeita à aceitação incondicional dos moradores. Foi marcada uma outra audiência, em 28/10/2024, para apresentação da proposta que abarcava, dentre outras condições, que os ocupantes beneficiários estejam incluídos no Cadastro Socioeconômico; desocupem espontaneamente a totalidade da área no prazo de 30 dias contados da homologação do acordo; a quantidade de lotes na área disponibilizada será equivalente ao número de aderentes que atenderem aos requisitos, podendo as dimensões variarem entre lotes de no máximo 10 x 10 m<sup>2</sup> (suficientes para abrigar 210 famílias) e no mínimo de 9 x 7,66 m<sup>2</sup> (com capacidade para atender 299 famílias); pagamento de aluguel social em duas parcelas iguais e sucessivas de quinhentos reais por aderente; para a realização das obras há necessidade de desocupação temporária do terreno, com possibilidade de retorno após a conclusão das intervenções.

Com base na última proposta, o juiz responsável pela condução do caso perante a Comissão Regional de Conflitos Fundiários encerrou sua atuação, de forma que as tratativas finais passaram a ser conduzidas pelo juiz da causa, sem prejuízo de oportuna intervenção da Comissão.

Esse processo ainda não foi finalizado, constando nos últimos andamentos e documentos processuais que foi realizada uma audiência em 14/04/2025, durante a qual os exequentes comprometeram-se a precificar o valor dos lotes em algumas regiões do assentamento e os executados propuseram-se a oferecer proposta até o dia 16/06/2025. Após, em 23/06/2025, o processo foi suspenso pelo prazo de 5 dias, período em que as partes continuariam as tratativas de forma direta.

Observa-se que, nos autos do cumprimento de sentença foram opostos, em 27/06/2025, Embargos de Terceiro, autuados sob o nº 5005403-46.2025.8.21.0059, com pedido de tutela de urgência, em face da empresa Guerra Empreendimentos, com o objetivo de suspender a eventual execução da reintegração de posse em relação aos imóveis ocupados pelos embargantes, sob a alegação de que, com base em dados registrares, os referidos imóveis são de sua propriedade. Até o dia 15/09/2025 não havia julgamento do expediente.

Da descrição dos aspectos fáticos e jurídicos da demanda, pode-se extrair alguns elementos específicos tais como a duração prolongada do processo, que já perdura por quase 15 anos; a existência de um título judicial que não contempla o reassentamento da totalidade dos ocupantes da localidade; a participação de movimentos sociais, seja na constituição da

associação dos moradores, seja na organização de manifestações; a volatilidade da ocupação, cuja expansão no decorrer da tramitação foi exponencial; a necessidade de remoção dos moradores para posterior reassentamento no mesmo local após obras de infraestrutura, bem como a situação de acentuada vulnerabilidade dos ocupantes.

As peculiaridades do caso em comento corroboram a complexidade típica dos conflitos fundiários e a dificuldade de estabelecer um diálogo institucional efetivo em busca da solução da demanda, não sendo suficiente a mera designação de audiências de conciliação.

Embora já tivessem sido promovidas audiências de conciliação, permitindo que as partes envolvidas no conflito pudessem ampliar as possibilidades de entendimento para buscar uma solução justa e satisfatória, o caso concreto exigia, outrossim, uma ampla participação dos entes públicos.

Isto porque os conflitos fundiários trazem em seu bojo questões que transcendem o mero interesse privado das partes e produzem efeitos para além do processo. Por essa razão, a busca por uma solução é de interesse público e requer o envolvimento das esferas governamentais e das instituições públicas, para estabelecer estratégias que salvaguem os direitos e garantias constitucionais das pessoas residentes e o bem-estar da população.

O processo de urbanização do Litoral Norte, região onde se localiza o município de Osório, tem-se intensificado nos últimos anos. Nesse contexto, observa-se um aumento no número de assentamentos espontâneos (favelas), especialmente nos municípios mais populosos, como Osório, evidenciando a urgente necessidade de políticas públicas voltadas ao planejamento do desenvolvimento urbano e habitacional da região (Strohaecker, 2006, p. 83).

Não foi diferente com os moradores de Vila Verde, cujo crescimento revelou a carência de políticas públicas adequadas de moradia para a população local. A dinâmica do aumento de famílias na Ocupação Vila Verde que, antes, se dava em decorrência da sazonalidade do veraneio, passou a ter como pano de fundo o cenário de crise econômica e social da metade da década de 2010, agravada na pandemia.

Após a submissão do processo à Comissão de Conflitos Fundiários, as famílias não contempladas no título executivo judicial puderam obter um tratamento jurídico e social como parte integrante do conflito, possibilitando uma solução diversa da preconizada no acordo inicial que era restritivo e não seria suficiente para solucionar a controvérsia.

Observou-se, ademais, que a partir dessa mediação específica, como forma alternativa de cumprimento da decisão judicial de reintegração, as instituições colocaram-se abertas ao diálogo, notadamente o Município que, no início da demanda, ingressou nos autos como

assistente da parte autora e ainda interpôs apelação para que fosse afastada sua responsabilidade de providenciar um local para o reassentamento.

Sobre esse ponto, é importante lembrar que além da competência comum de todos os entes federativos na promoção da melhoria das condições habitacionais e do saneamento básico, por meio de programas específicos, conforme previsto no art. 23, IX, da Constituição, cabe aos Municípios a execução da política de desenvolvimento urbano, aí incluída a habitação, nos termos do art. 182 da Constituição. Dessa forma, a responsabilidade do Município nesta seara abrange a cooperação com os demais entes e a criação de políticas públicas que promovam o acesso a condições habitacionais adequadas.

Na hipótese em comento, a realocação das famílias em uma fração da mesma área na qual já residiam, com a regularização parcial do espaço – possibilidade que foi aventada após os diálogos institucionais promovidos pela Comissão Regional – preserva as raízes históricas e sociais dos indivíduos. Além do evidente benefício para as famílias que serão reassentadas, que passarão a gozar de serviços públicos de fornecimento de água potável, energia elétrica e acesso a escolas, creches e postos de saúde, a formalização das moradias trará vantagens para o ente municipal, ao gerar novos contribuintes e à empresa autora da ação, que poderá avançar com os planos de investimento na região.

#### **4.4 A insuficiência dos mecanismos já existentes para a solução dos conflitos fundiários**

Vitorelli e Barros (2024, p. 82), ao tratarem do direito à participação no processo coletivo, desenvolveram a compreensão de que a autonomia, a segurança e a racionalização são os valores subjacentes ao postulado ético da participação, isto é, são elementos que sustentam o direito à participação.

De acordo com os autores, esses três fundamentos essenciais da participação permitem que os afetados pela futura decisão sejam sujeitos ativos (autonomia); proporcionam uma maior garantia de que o processo será justo, previsível e adequado (segurança); e fortalecem a qualidade processual, pois geram informações relevantes, evitam surpresas, fornecem maior embasamento e lançam, como consequência, decisões mais estáveis e menos contestadas (racionalização).

Transportando esses esteios valorativos para os conflitos fundiários é possível afirmar que a o diálogo mediado pelas Comissões de Soluções Fundiárias permite, sob o ponto de vista da autonomia, que os ocupantes tenham voz no processo, podendo participar diretamente nas

negociações, trazendo informações relevantes sobre a utilização do solo, sobre os modos de vida e sobre os impactos de um cogitável despejo. Além disso, há a participação efetiva de outros atores institucionais, trazendo pontos de vista distintos e possibilidades para a solução do caso.

No tocante à segurança, a participação contribui para evitar decisões abusivas ou inesperadas, já que eventuais medidas de cautela podem ser previstas de modo antecipado, como os prazos e as condições para a desocupação. Ademais, aumentam a legitimidade da própria ordem jurídica, já que as reintegrações tendem a ser menos conflituosas e menos violentas.

Já com relação à racionalização, o diálogo entre as partes e os atores institucionais tende a gerar decisões mais embasadas, já que as visitas técnicas e as audiências possibilitam a coleta de dados e informações a respeito dos moradores, da localidade e das questões sociais e ambientais envolvidas. Verifica-se, assim, uma ponderação mais ampla entre os interesses antagônicos em jogo, representados pelo direito à propriedade em oposição ao direito à moradia, o que acaba reduzindo as contestações e aumentando a estabilidade.

A cultura jurídica de tratamento dos conflitos fundiários não se atentava para as consequências futuras das decisões. Sobre o ponto, Piovan (2015, p. 119) advertiu que:

A maneira com que o Poder Judiciário tem enfrentado os conflitos envolvidos nas ações de reintegração de posse tem potencial de retroalimentá-los ou seja, um processo de reintegração de posse que é resolvido de modo a não considerar a violação do direito à moradia dos réus proporciona sua retirada do imóvel ocupado de maneira inconsequente, expondo os ocupantes à necessidade de realizar nova ocupação para escapar da iminente situação de rua, o que farão de maneira dispersa, disseminada. Além disso, como o Poder Judiciário também não se preocupa em incentivar os proprietários e possuidores a fazer com que seus imóveis cumpram sua função social, acaba permitindo que sejam realizadas estratégias de especulação imobiliária que aumentam o déficit de moradia.

Com efeito, em contextos de muita desigualdade – como o que se verifica nos conflitos fundiários, em que de um lado está ou o Estado ou um grande proprietário de terra e do outro pessoas em situação de vulnerabilidade –, a construção da legitimidade das decisões requer mudanças institucionais profundas. E é isso que a obrigatoriedade de atuação das comissões de soluções fundiárias pretende construir.

Não é uma tarefa fácil, uma vez que a garantia de uma participação significativa requer tempo, recursos e articulação entre todos os atores envolvidos. Há que se levar em consideração, ademais, que esses processos, não raras vezes, sofrem pressões políticas e econômicas que devem ser sopesadas. Além da legitimidade, a resolução consensual via construção dialógica

também confere um caráter democrático a uma demanda social outrora negligenciada por políticas públicas.

Cumprе mencionar que antes da ADPF 828 e da atual política judiciária dela decorrente, o Ministério das Cidades havia recomendado, na Resolução nº 87/2009, a instituição da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, cuja diretriz é o fomento e a implementação de uma política de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos nos âmbitos federal, estadual e municipal, articulada com as demais esferas de poder e com a sociedade civil organizada (Brasil, 2009, art. 5º, III). Na linha do que vem sendo proposto atualmente pelo CNJ, a Resolução do Ministério das Cidades previa, como diretriz específica para a mediação de conflitos fundiários urbanos, a adoção de soluções pacíficas com a participação dos envolvidos e o fomento à articulação entre as partes envolvidas no conflito, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, entidades da sociedade civil vinculadas ao tema e membros do Ministério Público e Defensoria Pública, visando à solução dos conflitos (Brasil, 2009, art. 5º, § 2º, I e II).

No âmbito do Poder Judiciário foi instituída naquele momento, pela Resolução nº 125/2010 do CNJ, a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos, com o intuito de utilização de métodos consensuais de solução das disputas, tendo como um dos pilares a centralização das estruturas judiciárias por meio dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs). Essa política semeou a ideia de mudança de mentalidade dos operadores do Direito e das próprias partes, com a redução de resistência em relação aos métodos consensuais de solução de conflitos. Porém, além de não ter aplicação obrigatória não era direcionada especificamente para a resolução de conflitos fundiários, o que limitou significativamente sua utilização nesta seara.

No âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, diante do caráter recomendado da Resolução nº 87/2009, bem como da posterior extinção do Conselho das Cidades pelo Decreto nº 9.759/2019 e do próprio Ministério das Cidades pela Lei nº 13.844/2019, não foi possível observar a efetiva aplicação dessa política à época, uma vez que sua implementação dependia de leis, políticas, regulamentações complementares, vontade política, alocação de recursos e capacidade institucional<sup>3</sup>.

Ademais, segundo o relatório de avaliação das recomendações recebidas pelo Brasil no Ciclo III (2017-2021) em relação à habitação adequada, produzido pelo Observatório Parlamentar da Revisão Periódica Universal – que avalia, a cada quatro anos, a situação dos

---

<sup>3</sup> Em 2023 o Ministério das Cidades foi recriado pela Lei nº 14.600/2023 com a responsabilidade de executar ações, projetos e programas voltados para a habitação, mobilidade urbana e saneamento.

países-membros da ONU, em relação ao cumprimento das recomendações da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável<sup>4</sup> –, a extinção do Conselho das Cidades dissipou o espaço de participação da sociedade nas decisões governamentais relacionadas ao tema, já a medida de extinção do Ministério das Cidades trouxe retrocesso para a trajetória do desenvolvimento das cidades, diminuindo a relevância do tema na agenda político-institucional do país (Bonfim, 2022, p.38-39).

De acordo com esse relatório, na avaliação do cumprimento das recomendações relacionadas à habitação adequada, são consideradas edições de normas legais ou infralegais que contribuam para a implementação do direito à moradia, com foco na população em situação de rua, além de dados relativos a políticas públicas relacionadas ao tema. As três recomendações atinentes ao ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis, especificamente quanto à Meta 11.1 (Até 2.030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível e aos serviços básicos e urbanizar favelas), feitas pelos países Angola, Bangladesh e Croácia ao Brasil, foram consideradas como não cumpridas (Bonfim, 2022, p. 42).

Na recomendação realizada pela Angola, de reforçar as políticas públicas para reduzir a falta de moradia e criar condições para o acesso à moradia para famílias de baixa e média renda, o documento demonstra que o Programa Minha Casa, Minha Vida sofreu mudanças estruturais e considerável diminuição de orçamento, sobretudo na faixa de renda mais baixa. A seu turno, na recomendação de Bangladesh de manutenção dos esforços para garantir habitação adequada para todos, o relatório destaca que em 2019, 21,6% da população brasileira residia em domicílios nos quais havia ao menos uma inadequação domiciliar, o que significa que 45,2 milhões de pessoas, residentes em 14,2 milhões de domicílios, enfrentavam algum tipo de restrição ao direito à moradia adequada. Além disso, entre 2016 e 2019, o déficit habitacional absoluto apresentou tendência de aumento e a habitação precária cresceu de 1.296.754 de domicílios em 2016 para 1.482.585 em 2019. Por sua vez, ao examinar a recomendação da Croácia de criação de medidas para melhorar a promoção e proteção dos direitos da criança, com o objetivo de erradicar completamente a falta de moradia entre crianças, o documento aponta que mais de 6,35 milhões de famílias no Brasil não tinham casa em 2019, o que significa mais de 30 milhões de pessoas sem teto e que a população em situação de rua cresceu 140% a partir de 2012 (Ribas, 2022, p.6).

---

<sup>4</sup> A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável é um plano global adotado em 2015 pelas Nações Unidas, que estabelece 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas para erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir a paz e a prosperidade para todos até 2.030. Trata-se de um compromisso político e moral assumido por 193 países membros da ONU, incluindo o Brasil, para alcançar um futuro mais sustentável nas dimensões social, econômica e ambiental.

Esses dados estatísticos já demonstravam a necessidade de utilizar mecanismos mais adequados à solução pacífica dos conflitos fundiários, nos quais fossem levados em consideração a defesa e garantia da função social da posse e da propriedade, o direito à moradia sob o prisma da dignidade da pessoa humana e a preservação dos direitos e garantias processuais da população economicamente vulnerável.

Observa-se, outrossim, que a audiência de conciliação já era um instrumento previsto no art. 565 do Código de Processo Civil para o tratamento dos conflitos possessórios coletivos. Todavia, os dados coletados pelo Instituto de Ensino e Pesquisa Insper e pelo Instituto Pólis em pesquisa realizada para o CNJ em 2021 demonstram que essa previsão não foi suficiente para alterar a realidade fática desses conflitos. Com efeito, a pesquisa identificou como macroproblemas a dificuldade de implementação da audiência de mediação e inspeções judiciais, a ausência de observância do conflito social de fundo nas decisões judiciais e as persistentes violações de direitos no cumprimento de decisões liminares e sentenças (Insper; Instituto Pólis, 2021).

Corroborando essa informação, outra pesquisa realizada para o CNJ sobre a atuação dos Tribunais de Justiça dos Estados de São Paulo, Pará, Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco e do Distrito Federal e Territórios e, ainda, dos Tribunais Regionais Federais das 1ª, 3ª, 4ª e 5ª Regiões aferiu que, em conflitos fundiários coletivos, as audiências de justificação são realizadas somente em 20% dos processos (Ribeiro, 2022).

Nesse sentido, Rebecca Igreja e Talita Rampin (2021, p. 213) teceram uma crítica à ausência de oportunidade efetiva de interação nessas audiências de conciliação:

A análise desses espaços nos leva a considerar que, mesmo que sugeridos como espaços de direitos, de escuta, eles tornam-se espaços de não diálogo, de não negociação. A inflexibilidade da própria lei e daqueles que a administram, ao repensar quando em contato com aqueles que julgam, impede que a realização da justiça saia do acordo, da negociação e da possível garantia de direitos de todos os envolvidos. Essa conciliação, no entanto, também não pode ser resultado de uma resolução pragmática de um conflito entre as partes, mas se deve refletir em um amplo reconhecimento de direitos, que se transformam nesse espaço incorporando efetivamente as demandas e situações sociais que são colocadas e que têm repercussões mais amplas na comunidade como um todo. É a lei que sai do fórum e reflete sobre a transformação social.

Por outro lado, conforme realçam Silvia Noronha, Luly Ficher e Gisele Góes (2023, p. 538), a ADPF 828, ao permitir a viabilização do debate em audiências de mediação com a participação da Defensoria Pública, do Ministério Público e dos órgãos responsáveis pela política agrária, com respaldo nos relatórios elaborados pelas Comissões de Conflitos Fundiários, “foi além das mudanças processuais trazidas pelo CPC/2015 e pode representar a

efetividade da intervenção judicial na política”, por intermédio de um plano estruturado apresentado pelas próprias partes em conjunto com os demais órgãos estatais.

Nesse contexto, a Comissão de Conflitos Fundiários, com as diretrizes de condução estabelecidas no CNJ, de forma especializada, veio para assegurar que o diálogo se coloque de maneira efetiva, como etapa prévia e necessária. Além disso, pelo fato de ter sido instituído em Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, com efeito *erga omnes*, a sua não observância permite o acesso direto ao Supremo Tribunal Federal, por meio da Reclamação, para exigir a aplicação obrigatória do regime de transição, como se verificou do caso estudado e dos demais exemplos apontados na pesquisa.

#### **4.5 A instituição das Comissões de Conflitos Fundiários como semente de uma nova política judiciária no tratamento dos conflitos fundiários**

A Comissão de Conflitos Fundiários busca a solução pacífica das controvérsias ligadas à posse e propriedade do imóvel, mediante a utilização de medidas menos gravosas para a solução dos processos de reintegração de posse, com o menor impacto às famílias, buscando preservar tanto o direito dos moradores quanto dos proprietários.

Vitorelli e Barros (2024, p. 45) ponderam que o modelo brasileiro de processo coletivo não facilita a participação do legitimado coletivo na condução dos ritos que envolvem a demanda, seja pelo grande número de pessoas titulares dos direitos, pelo pouco interesse nos valores individualmente perdidos, pela falta de informação ou pelo fato de que o legitimado ativo não é integrante da comunidade titular do direito. Ademais, as normas processuais coletivas que derivam da classificação dos direitos como difuso, coletivo ou individual homogêneo incidem apenas sobre a legitimidade e os efeitos da coisa julgada, tratando apenas do que ocorre antes ou depois do processo, não sobre o que se passa durante sua tramitação. Assim, com os obstáculos processuais criados para resolver de forma simplificada e rápida o processo, o direito material subjacente fica em segundo plano.

Nessa perspectiva, a Comissão de Soluções Fundiárias tem o propósito de compatibilizar o devido processo legal à resolução de conflito multitudinário, uma vez que garante a participação de todos na busca por uma solução conjunta, compreendendo as consequências de cada escolha. É dizer, assegura o direito, previsto no art. 8º da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos, de toda pessoa ser ouvida na determinação de seus direitos, que não se restringe à mera apresentação de provas e alegações pelo advogado, mas de uma escuta ativa.

Nos casos que passam por essas comissões específicas há uma centralidade das partes na construção da solução, de forma que o debate que precede a decisão é um elemento que cria condições para conferir maior legitimidade à sentença e reafirma a ideia de uma justiça substancial, relacionada à correta solução do litígio e não apenas procedimental, na qual o foco está no método para se chegar à resolução da causa, sem considerar o conteúdo social da decisão.

As reuniões mediadas pelas Comissões de Conflitos Fundiários, com a oitiva direta dos moradores afetados e a participação das instituições integrantes do sistema de justiça e dos órgãos ligados às pastas de habitação, vieram para dar legitimidade às decisões de reintegrações de posse, tendo em vista que os processos transparentes e participativos na titulação das terras, na criação de assentamentos e no debate sobre regularização fundiária reforçam os princípios democráticos e acabam por reduzir o conflito de forma sustentável.

Com a atuação prévia e obrigatória das Comissões de Conflitos Fundiários, a participação, enquanto garantia processual, passou a ser um elemento essencial e não apenas instrumental do processo, como ocorre em outras demandas coletivas.

Dessa forma, a instalação das Comissões de Soluções Fundiárias por determinação da ADPF 828, após a regulamentação pela Resolução nº 510/2023 do CNJ, veio para se tornar uma condicionante prévia e obrigatória, com atuação de maneira permanente, por meio da qual se pretende desenvolver uma política judiciária mais eficiente no tratamento de conflitos fundiários de natureza coletiva envolvendo populações vulneráveis.

Importante pontuar que a ADPF 828, ao estabelecer o regime de transição, trouxe diretrizes para a instalação das Comissões de Soluções Fundiárias, como a realização de inspeções judiciais e a promoção de audiências de mediação, sem, no entanto, implementar uma política pública de habitação.

Com efeito, as políticas públicas de habitação situam-se no âmbito da atividade administrativa do Estado, vinculada às competências constitucionais dos Poderes Executivo e Legislativo. Seu desenho institucional está ancorado no planejamento estatal e em uma racionalidade programática, já que são formuladas por meio de processos legislativos, planos plurianuais, programas governamentais e instrumentos urbanísticos. Dessa forma, a implementação de uma política pública, por ser uma ação administrativa e distributiva, envolve alocação orçamentária, definição de prioridades, articulação intergovernamental e execução de obras e serviços. Trata-se, portanto, de uma racionalidade técnico-administrativa, orientada por critérios de eficiência, planejamento urbano e atendimento de demandas socioeconômicas.

Por serem políticas de Estado, seu conteúdo é definido pelas escolhas majoritárias dos poderes políticos, ainda que submetidas a mecanismos de participação social previstos no Estatuto da Cidade. Nessa perspectiva, as políticas públicas de habitação materializam o dever estatal de promoção do direito fundamental à moradia, cuja efetividade depende de investimentos continuados, ordenamento territorial e coordenação entre distintos níveis federativos.

São políticas de caráter estrutural, voltadas à ampliação de oferta habitacional, à regularização fundiária, à urbanização de assentamentos precários e ao financiamento de moradia popular.

Embora essas propostas também possam ser debatidas nos procedimentos de mediação, diferentemente das políticas públicas administrativas, a atuação das Comissões de Soluções Fundiárias configura uma política judiciária, isto é, uma forma de organização institucional do Poder Judiciário destinada a orientar sua atuação frente a litígios complexos.

As Comissões são órgãos especializados na temática habitacional, com atribuição de promover as audiências de mediação com a participação de diversos atores sociais, incorporando ao processo uma pluralidade de perspectivas, cuja resolução ainda está inserida em uma atuação jurisdicional.

O Poder Judiciário, diante de conflitos coletivos e de omissões estatais persistentes, assumiu um papel cooperativo, articulando atores públicos e sociais para construir soluções negociadas. Essa atuação não substitui a formulação de políticas públicas, mas corrige distorções decisórias e assegura proteção a direitos fundamentais.

A Comissão não executa políticas habitacionais, mas coordena procedimentos de escuta, diálogo e negociação entre agentes públicos, proprietários e comunidades, dentro de um espaço procedimental que introduz racionalidade consensual no interior do processo judicial.

Quando as políticas governamentais inexistem ou são insuficientes, a política judiciária atua como mecanismo de contenção de danos, assegurando que despejos e remoções observem parâmetros de dignidade, proporcionalidade e alternativas habitacionais mínimas, em consonância com as diretrizes constitucionais.

Assim, enquanto o Poder Executivo, por meio de políticas públicas administrativas, é responsável pela oferta habitacional e pela implementação de infraestrutura, o Poder Judiciário, no julgamento da ADPF 828, desenvolveu uma política judiciária orientada por procedimentos de garantia que organizam sua atuação diante de litígios estruturais e favorecem a construção de soluções compartilhadas, de modo que ambas as esferas atuam em níveis distintos, porém complementares, para a efetivação do direito à moradia.

A instituição das Comissões de Soluções Fundiárias “representa um marco e um novo olhar da corte para o assunto, além de abrir espaço para compromissos significativos entre os atores envolvidos”, possibilitando alcançar “soluções cooperativas e restabelecer o diálogo entre as partes, de modo que o conflito social seja enfrentado em sua origem” (Noronha, Ficher e Góes, 2023, p. 541).

A política judiciária estabelecida pela ADPF 828 e regulamentada pela Resolução nº 510/2023 do CNJ estabeleceu protocolos, etapas, deveres de informação e padrões mínimos de atuação, permitindo ao Poder Judiciário organizar sua própria intervenção, a partir de métodos de tratamento de litígios complexos.

As Comissões de Soluções Fundiárias configuram-se como instâncias de apoio à atividade jurisdicional, atuando em regime de cooperação sem comprometer a independência judicial e operacionalizando as diretrizes normativas de proteção aos direitos humanos. Do ponto de vista da atuação jurisdicional, as comissões – integradas por magistrados e vinculadas à estrutura administrativa dos tribunais – ampliam a articulação institucional necessária à gestão dos conflitos, diante da maior capacidade de mobilizar órgãos públicos vocacionados à solução das questões fundiárias do que um juiz singular. Para os proprietários das áreas em litígio, a mediação intermediada pelas comissões oferece um arranjo estrutural que pode favorecer tanto a efetivação de ordens de reintegração quanto eventuais mecanismos compensatórios pelo direito de propriedade. Já para os ocupantes, as comissões asseguram participação ativa no processo, bem como a construção de alternativas jurídicas que não se esgotam na simples determinação de reintegração de posse (Guterres; Silva, 2025, p. 96-97).

As visitas técnicas são realizadas antes das audiências de conciliação e mediação, uma vez que o relatório elaborado a partir das inspeções locais servirá de subsídio para o procedimento autocompositivo. Essas visitas não possuem caráter fiscalizatório, são realizadas com o intuito de conhecer a área e seus ocupantes e criar um ambiente de diálogo propício à elaboração de futuras soluções consensuais que contemplem os direitos de todas as partes envolvida e da coletividade.

Os procedimentos de conciliação e mediação realizados pelas Comissões Regionais de Soluções Fundiárias estão previstos no art. 13 da Resolução nº 510/2023 do CNJ, o qual, por sua vez, tem lastro no CPC e na Lei nº 13.140/2015 (mediação e autocomposição de conflitos), além de correlacionar-se com a Resolução nº 125/2010 do CNJ, constituindo, conforme orienta Guterres e Silva (2025, p. 98), “um arcabouço jurídico bastante completo para respaldar a atuação autocompositiva das Comissões”.

A título de interesse, no modelo de termo de audiência disponibilizado pelo CNJ, sugere-se que nas demandas complexas, que exigem mais de uma sessão de mediação, seja viabilizado algo para reflexão dos envolvidos e para comprometê-los com diligências e prazos. Recomenda-se, também, a tentativa de descolar da postura do juiz, com a utilização de expressões simples, perguntando se todos entenderam o debatido ou encaminhado e confirmando o que foi dito. Alerta-se que a ata também é fruto de consenso entre as partes, de forma que deve ser submetida aos participantes, com a ressalva de que por se tratar de sugestões, podem ser feitos acréscimos e alterações à vontade. Nos debates, deve-se evitar inserir na ata discussões ou polêmicas que já foram superadas durante a audiência. Por sua vez, no modelo de relatório de visita técnica há um campo para que sejam inseridas informações sobre a história da ocupação, os motivos e as origens dos ocupantes, assim como a relação da ocupação com a comunidade (Brasil, 2023-2025).

Como se vê, são detalhes da condução da audiência e da visita técnica que permitem que as soluções sejam construídas a partir do diálogo facilitado. O modelo colaborativo de resolução, em que se fomenta o diálogo entre as partes envolvidas e as instituições responsáveis pela política habitacional, potencializa a solução dos conflitos fundiários e permite a máxima efetivação dos direitos humanos fundamentais (Amaral; Guedes, 2020).

Como já mencionado, a reintegração de posse é a última alternativa que se busca na solução desta espécie de conflito. Entretanto, caso o procedimento de mediação não obtenha êxito, as Comissões de Soluções Fundiárias também têm atribuição de prestar apoio na elaboração de planos de reintegração de posse, nos termos dos arts. 14 a 16 da Resolução nº 510/2023 do CNJ. Para Guterres e Silva (2025, p. 99) – juízes que compõem as Comissões Regionais dos respectivos Tribunais a que estão vinculados – esta talvez seja a atribuição mais sensível das Comissões, uma vez que devem organizar reuniões preparatórias com a comunidade afetada e demais atores sociais e institucionais para elaborarem plano de ação e cronograma de desocupação. Ademais, o Município onde está localizado o imóvel deve proceder ao prévio cadastramento das famílias, indicar local para realocação, bem como encaminhar as famílias aos órgãos de assistência social e programas de habitação.

Além dessas atribuições centrais – realização de visitas técnicas, condução de mediações e colaboração na elaboração de planos de ação para remoção – na dinâmica de funcionamento das Comissões cabe-lhes, de modo subsidiário, manter um diálogo interinstitucional contínuo com órgãos públicos e com a sociedade civil organizada, mediante solicitações e trocas de informações, participação em debates, reuniões, entrevistas e outros

eventos, em variados espaços, reforçando a legitimidade das Comissões perante as partes envolvidas e demais atores institucionais.

Com o objetivo de consolidar essa Política Judiciária de tratamento dos conflitos coletivos a Comissão Nacional de Soluções Fundiárias emitiu a Nota Técnica nº 02/2024, na qual ressaltou a importância de implementação pelos Tribunais da estrutura necessária ao adequado funcionamento e desempenho satisfatório das Comissões Regionais, com equipe de atuação preferencialmente exclusiva e em número proporcional à demanda, tendo em vista que a realização de visitas técnicas e sessões de mediação são atividades complexas e exigem um dispêndio significativo de tempo e trabalho. Esses direcionamentos, segundo a própria nota técnica, evitariam a existência de gargalos na atuação dos órgãos administrativos e o descrédito na sociedade sobre a efetividade da norma aprovada pelo CNJ (Brasil, 2024).

Nessa linha de fortalecimento da política judiciária, muitos entes federativos firmaram acordo de cooperação técnica para destinar esforços conjuntos para a construção de soluções mediadas nos casos encaminhados à intervenção das Comissões de Soluções Fundiárias, a exemplo do ACT 25/2025 entre a União, por intermédio do TJDFT e o Distrito Federal, com destaque para a possibilidade de iniciativas administrativas, legislativas e regulamentares para incrementar as atividades de mediação. Os Tribunais estaduais também firmaram acordos de cooperação técnica com os Tribunais Regionais Federais ou do Trabalho, com o intuito de conjugar esforços, de maneira articulada, para a adoção de rotinas de diálogo e conciliação prévias a ordens de reintegração de posse coletivas, tais como o ACT 06/2023 (entre o TJPR e o TRT da 9ª Região), o ACT 10858733/2024 (entre o TJPR e o TRF da 4ª Região) e o ACT 12/2025 (entre o TJMG e o TRF da 6ª Região). Esses termos de cooperação dão ênfase ao apoio logístico, ao compartilhamento de informações e à articulação interinstitucional para a resolução dos conflitos fundiários. Com esse mesmo objetivo de promover o intercâmbio de conhecimentos, informações e experiências e a produção de saberes e práticas que instrumentalizam o trabalho das comissões, foi firmado um Termo de Cooperação Técnica entre o TJPR e a UFPR. Além disso, o próprio CNJ firmou o Acordo de Cooperação Técnica 16/2025 com o Ministério da Justiça e Segurança Pública e a Universidade Federal do Pará para reunir esforços na implementação da Resolução nº 510/2023 do CNJ, notadamente por meio da adoção de compartilhamento de dados, realização de estudos e diagnósticos de temas relacionados, oficinas e capacitações (Brasil, 2023-2025).

Vale ressaltar, ainda, a criação do Manual do Mediador, um guia para mediar especificamente disputas fundiárias coletivas, elaborado em julho de 2025 pelo CNJ em parceria com o Programa Clínico de Negociação e Mediação de Harvard. O manual foi

desenvolvido para auxiliar na preparação dos membros das Comissões de Soluções Fundiárias, trazendo informações essenciais sobre mediação, aperfeiçoamento do estilo e abordagem, enfrentamento dos desafios que serão encontrados, com destaque para o fato de que na função tradicional do juiz há uma análise objetiva da lei e ele possui uma autoridade exclusiva para tomar decisões em um processo baseado em direitos, enquanto na atuação como mediadores judiciais, os juízes devem se envolver em um trabalho altamente interpessoal, experimental e imersivo, além de facilitarem um processo baseado em interesses influenciados pelas necessidades das partes (Brasil, 2025).

Essa forma específica de atuação do juiz mediador – que não se fundamenta apenas nas leis, mas nas necessidades das partes – endossa o entendimento exposto por Rebecca Igreja e Talita Rampin (2021, p. 210-211) de que reconhecer direitos é uma ação diferente da de promover a justiça. Segundo as autoras o reconhecimento dos direitos está institucionalizado nas leis. Entretanto, “em nome da aplicação de uma lei abstrata, a justiça que se concretiza não considera essa multiplicidade de discursos e desejos presentes nesse espaço, reafirmando estruturas hierárquicas e desigualdades sociais existentes”. Para que a justiça seja promovida é necessária uma aproximação com os sujeitos, de forma a construir um espaço em que a interação entre os atores permita o reconhecimento “dessa pluralidade de vozes, das diferentes concepções de direitos, da dignidade e da igualdade dos cidadãos”.

Com efeito, o papel do Poder Judiciário na atuação jurisdicional em conflitos fundiários não se restringe apenas a resolver a lide, mas analisar o aspecto sociológico da demanda, com suas implicações de natureza econômica, social e cultural, no intuito de garantir os direitos fundamentais de todos os envolvidos, sem deixar de considerar a assimetria entre as partes.

O mérito dessa nova política judiciária é exatamente perceber que o conhecimento da realidade concreta das famílias em situação de vulnerabilidade é fundamental para construir soluções definitivas e adequadas, tendo em vista que a remoção forçada resultará na criação de novas formas precárias de morar se não houver em contrapartida uma política de acolhimento e de acesso à moradia.

Assim, com a implantação de Comissões de Soluções Fundiárias nos tribunais buscou-se instituir uma estrutura de apoio à solução pacífica de ações possessórias coletivas, de forma efetiva, célere e com economia de dinheiro público. O objetivo é promover o diálogo entre os interessados, a partir de uma política judiciária de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios.

Registra-se, ademais, que o Acordo de Cooperação Técnica nº 16/2025, que o CNJ firmou com o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e com a Universidade Federal do Pará, culminou com a edição da Portaria nº 15/2025, que instituiu o Programa +Justiça Socioambiental, no âmbito da Secretaria Nacional de Acesso à Justiça do MJSP, com a finalidade de fomentar e coordenar ações voltadas à democratização do acesso à justiça em contextos de conflitos fundiários coletivos, socioambientais e climáticos (Brasil, 2025).

Entre os objetivos do referido programa inclui-se a criação de núcleos técnicos de soluções fundiárias, para ampliação e qualificação da atuação das Comissões Nacional e Regional de Soluções Fundiárias, previstas na Resolução nº 510/2023 do CNJ (Portaria nº 15/2025 do MJSP, art. 2º, IV), bem como o fortalecimento das políticas públicas e serviços de acesso à justiça para comunidades e territórios em situação de vulnerabilidade socioeconômica (art. 2º, V). Além disso, o Programa tem como diretrizes, entre outras, o aperfeiçoamento das Comissões de Soluções Fundiárias, previstas na Resolução nº 510/2023 do CNJ (art. 3º, II) e a produção e integração de dados e diagnósticos fundiários (art. 3º, IV). Vale destacar, também, que a metodologia do Programa está fundamentada na criação de mecanismos e serviços voltados à produção de dados e relatórios técnicos que qualifiquem a atuação estatal e da sociedade civil na prevenção e resolução de conflitos fundiários (art. 4º, IV).

Observa-se, assim, que a determinação inicial do Judiciário, de instituição das comissões de soluções fundiárias, culminou com a edição da Resolução nº 510/2023 do CNJ e, posteriormente, em manifestação do Executivo que previu, com este Programa, a atuação conjunta de diversos órgãos institucionais, cuja execução será realizada por meio de parcerias voluntárias e relações institucionais, envolvendo órgãos e entidades da administração pública, em todos os níveis federativos, além de instituições de ensino, organizações da sociedade civil e organismos internacionais, respeitada a legislação vigente e a disponibilidade orçamentária (Portaria nº 15/2025 do MJSP, art. 5º).

A política judiciária de tratamento dos conflitos coletivos representa uma prática voltada à humanização das relações sociais, à prevenção da violência e à promoção de soluções pacíficas e democráticas para as disputas fundiárias, reforçando a centralidade do direito fundamental à moradia e da dignidade da pessoa humana.

A ADPF 828 inaugurou um novo paradigma ao exigir a atuação das Comissões de Soluções Fundiárias como condição para a prática de despejos coletivos, mas não estabeleceu, em si, diretrizes operacionais sobre como conduzir a negociação entre os atores envolvidos. Sua orientação foi programática, determinando a necessidade de diálogo, sem detalhar a metodologia da mediação. Conforme visto, esse espaço normativo foi posteriormente

preenchido pelo Conselho Nacional de Justiça, com a Resolução nº 510/2023, que organizou minuciosamente o procedimento de mediação, definindo etapas, atribuições e fluxos, de forma a operacionalizar a política judiciária inaugurada pela Suprema Corte. Além disso, o CNJ expediu orientações e documentos complementares destinados aos tribunais e magistrados, nos quais esclarece boas práticas, parâmetros operacionais, recomendações específicas para a condução das audiências e para o acompanhamento dos casos, bem como a necessidade de articulação com órgãos públicos de habitação, assistência social, Ministério Público e Defensoria Pública.

Assim, a política judiciária iniciada pela ADPF 828 foi consolidada e sistematizada pelo CNJ, que conferiu densidade procedimental ao modelo dialógico de tratamento dos conflitos fundiários. A ADPF 828 estabeleceu o mandato institucional do diálogo, com a criação das Comissões de Conflitos Fundiários, ao passo que a Resolução nº 510/2023 do CNJ forneceu o instrumental procedimental necessário para transformar a mediação fundiária em uma prática judicial consistente e alinhada aos princípios de proteção social e da função social da propriedade.

A ausência de diretrizes minuciosas na ADPF 828 não representa uma lacuna, mas decorre de uma opção institucional adequada ao papel do Supremo Tribunal Federal no contexto específico em que a ação foi apreciada. Como se tratava de um processo conduzido em meio à pandemia de Covid-19, marcado por urgência extrema e pela necessidade de decisão cautelar imediata, não havia condições materiais nem institucionais para que o Tribunal produzisse planos de ação detalhados ou protocolos operacionais rígidos. A função da medida cautelar foi assegurar proteção emergencial e criar um marco procedimental mínimo, sem substituir o desenho de políticas complexas e multidimensionais.

Em processos estruturais relacionados a conflitos fundiários, o detalhamento exaustivo pode engessar a atuação dos atores locais, cujo conhecimento contextual é fundamental para a construção de soluções viáveis. Compreende-se, com respaldo nas teorias dialógicas, que o papel do Supremo Tribunal Federal em litígios dessa natureza é ativar a deliberação e organizar incentivos para cooperação interinstitucional. Assim, manter certa abertura procedimental é não apenas legítimo, mas necessário para preservar a flexibilidade, a adaptabilidade e a capacidade responsiva das Comissões de Soluções Fundiárias, que lidam com realidades territoriais profundamente distintas.

Vale mencionar que o déficit habitacional do último ano apurado – 5,9 milhões de domicílios em 2023 – sofreu um decréscimo em relação ao ano 2022 que, segundo a Fundação João Pinheiro, foi estimado em 6,2 milhões (Fundação João Pinheiro. Déficit Habitacional no

Brasil 2022. Belo Horizonte, 2023). Em 2020 e 2021, o IBGE não divulgou o resultado da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, diante das dificuldades de coleta de dados durante a crise sanitária de Covid-19. Já no ano de 2019, os números apontavam para um déficit de 5,9 milhões de domicílios (Fundação João Pinheiro, 2022).

A falta de moradia é uma questão complexa e multifatorial – relacionada a diversos fatores, dentre os quais, o crescimento populacional desordenado, a desigualdade econômica, a especulação imobiliária, a falta de políticas públicas efetivas, a infraestrutura urbana deficiente, a urbanização acelerada, a complexidade da legislação e a burocracia na aprovação de projetos habitacionais –, de forma que uma política judiciária de solução consensual mostra-se como uma possibilidade de resolução mais eficiente dos conflitos fundiários, ao permitir que esses fatores sejam avaliados.

Diante do cenário de crescente judicialização dos conflitos fundiários e da compreensão do caráter estrutural da demanda, a Terra de Direitos (Organização de Direitos Humanos) elaborou, em 2013, uma pesquisa junto à Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça com o intuito de projetar sugestões, medidas e procedimentos capazes de produzir soluções adequadas para enfrentar esse tipo de conflito, levando em consideração as repercussões econômicas, sociais e culturais. Para tanto, buscando construir um caminho dialógico, concluiu que a promoção de uma cultura institucional voltada à mediação para solução pacífica dos conflitos fundiários requer a incorporação de alguns elementos, dentre eles (i) a capacitação e formação especializada dos agentes responsáveis pela solução dos conflitos que compreendam a complexidade estrutural do conflito, as suas múltiplas dimensões de sujeitos, agentes e interesses públicos e privados, bem como os direitos fundamentais, os órgãos e as políticas públicas implicadas no caso; (ii) incorporação de procedimentos e instrumentos com baixo grau de formalismo, sem deixar de observar os princípios da administração pública e as regras processuais, tais como ferramentas dialógicas e comunicativas, realização de inspeção judicial e audiências de mediação; (iii) tratamento panorâmico da judicialização do conflito que compreenda a integração das diferentes classes e ações judiciais, o que pode ser desenhado mediante as funções normativas no âmbito da administração da justiça; e (iv) a abertura institucional do Poder Judiciário para o diálogo deliberativo com atores sociais e instituições públicas, buscando a execução de políticas públicas e a efetividade dos direitos fundamentais dos sujeitos coletivos de direitos (Sauer, Marés, 2013, p. 123-125).

Trazendo essa ideia para o cenário atual, compreende-se que a possibilidade de resolução dessa espécie de demanda pelas Comissões de Conflitos Fundiários reúne esses elementos, cuja criação, embora não garanta de forma automática a mudança de paradigma no

tratamento dos conflitos fundiários, ao menos cria uma oportunidade de mudança efetiva que deve ser impulsionada para a construção de uma nova cultura jurídica que privilegie a solução consensual da demanda, com diálogo efetivo entre os atores sociais e institucionais envolvidos, bem como resguarde o direito à moradia da população em situação de vulnerabilidade.

Compreende-se, ademais, que essa forma de tratamento dos conflitos fundiários não se restringe aos casos surgidos durante a pandemia de Covid-19. A despeito da causa de pedir da ADPF 828 se limitar àquele período, o STF conferiu natureza prospectiva às soluções adotadas, ao determinar a criação e manutenção contínua de Comissões especializadas em todos os tribunais, exigindo considerável aporte de recursos materiais e humanos.

A própria Resolução nº 510/2023 do CNJ – especialmente em seus arts. 1º a 8º e 17 a 21 – disciplina de forma permanente a criação, composição, funcionamento e formação continuada das Comissões, sem impor qualquer limite temporal à sua atuação, evidenciando que se trata de mecanismo voltado ao tratamento futuro e contínuo dos conflitos fundiários coletivos.

A consolidação das Comissões de Soluções Fundiárias como política judiciária revela, portanto, o caráter permanente desse novo modo de tratamento dos conflitos fundiários no Brasil. Ainda que a ADPF 828 tenha surgido em um contexto emergencial, sua *ratio decidendi* não se esgota na pandemia. O Supremo Tribunal Federal atuou como catalisador de um modelo dialógico que, posteriormente, foi institucionalizado pelo Conselho Nacional de Justiça por meio da Resolução nº 510/2023, conferindo-lhe continuidade temporal e densidade procedimental.

A permanência desse arranjo institucional decorre do fato de que os conflitos fundiários coletivos possuem natureza estrutural, vinculada a déficits habitacionais históricos, desigualdades socioespaciais e falhas persistentes de políticas públicas. Por não serem eventos excepcionais, mas fenômenos recorrentes, exigem mecanismos igualmente contínuos e estáveis de gestão e prevenção. A política judiciária, assim, deixa de ser uma resposta contingente e passa a integrar o modo ordinário de funcionamento do Poder Judiciário frente a litígios de alta complexidade social.

À luz de uma interpretação sistemática do ordenamento aplicável, as técnicas estruturantes do CPC e as cautelas procedimentais impostas pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos já estavam em vigor antes da pandemia. Além disso, por força do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e das normas internas que o concretizam, toda remoção coletiva deve observar garantias mínimas voltadas à proteção dos direitos fundamentais dos envolvidos, inclusive o direito à moradia

adequada, sem qualquer limitação temporal, de modo que as Comissões Regionais de Soluções Fundiárias estão destinadas a operacionalizar tais instrumentos, como um órgão especializado.

Além disso, a adoção de um modelo dialógico responde a uma agenda mais ampla do constitucionalismo contemporâneo, que reconhece a necessidade de formas procedimentais inclusivas e participativas para a solução de litígios estruturais. A permanência das Comissões, portanto, não deriva apenas de sua utilidade prática, mas de sua sintonia com uma compreensão atualizada do papel do Poder Judiciário, especialmente em sociedades desiguais, de promover deliberação pública, ampliar a participação dos afetados e coordenar respostas interinstitucionais sem substituir o Poder Executivo na formulação de políticas habitacionais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida ao longo desta dissertação permitiu constatar que o tratamento dos conflitos fundiários no Brasil atravessa um processo de reconfiguração institucional e cultural, no qual o Poder Judiciário passa a desempenhar papel ativo na mediação de interesses coletivos complexos, sem, contudo, substituir-se ao Poder Executivo na formulação de políticas públicas. Essa transformação tem origem no reconhecimento de que a efetivação dos direitos fundamentais – especialmente o direito à moradia – exige uma atuação estatal cooperativa, transversal e dialógica, voltada à superação da fragmentação institucional que historicamente caracterizou o enfrentamento das desigualdades socioespaciais no país.

O marco inaugural dessa nova perspectiva foi a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828, julgada pelo Supremo Tribunal Federal no contexto da pandemia de Covid-19. Nascida como uma medida emergencial, voltada à suspensão temporária de despejos e desocupações coletivas, a ADPF 828 evoluiu para um instrumento estruturante de política pública judicial, introduzindo o regime de transição e inaugurando uma nova lógica de atuação jurisdicional, pautada no diálogo interinstitucional e na mediação social.

Essa transformação foi confirmada e institucionalizada com a edição da Resolução nº 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça, que criou as Comissões de Soluções Fundiárias e estabeleceu sua atuação obrigatória e permanente como etapa prévia ao julgamento de ações possessórias coletivas. Trata-se, pois, de um movimento que transforma a experiência pontual da ADPF 828 em política judiciária de caráter permanente, orientada pela ideia de uma justiça cooperativa e comprometida com a promoção da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal).

### 5.1 Conclusões

#### 5.1.1 *O paradigma dialógico e a revisão do papel do Judiciário*

Do ponto de vista teórico, a dissertação demonstrou que esse novo arranjo institucional encontra respaldo nas teorias dialógicas do constitucionalismo contemporâneo, que repensam a clássica separação de poderes à luz de um modelo de constitucionalismo cooperativo.

Para Conrado Hübner Mendes (2008, p. 15), a separação de poderes deve ser entendida não como um sistema de barreiras estáticas, mas como uma “cadeia de contribuições

horizontais” entre as instituições, em que cada poder colabora com os demais na busca por soluções públicas mais justas. A atuação dialógica pressupõe, portanto, complementaridade e circularidade e não isolamento institucional.

Nessa mesma linha, Vanice Regina Lírio do Valle e Cecília de Almeida Silva (2009, p. 331) sustentam que a proteção constitucional não se esgota na *judicial review* isolada, mas se concretiza pelo compartilhamento das tarefas estatais de efetivação de direitos, mediante processos abertos e participativos. A função do Judiciário, nesse contexto, não é substituir-se ao Executivo, mas atuar de forma coordenada e integradora, garantindo legitimidade e racionalidade às políticas públicas.

Na visão de Roberto Gargarella (2013; 2014), o diálogo é condição de sobrevivência da própria democracia constitucional, especialmente em sociedades desiguais, nas quais as decisões autoritárias tendem a reproduzir a exclusão. As práticas dialógicas – ao propiciar o encontro de atores institucionais, comunidades e grupos vulneráveis – permitem que o direito se reaproxime da realidade social e que a deliberação pública se converta em mecanismo efetivo de justiça.

No campo prático, essa abertura dialógica vem se consolidando em experiências como as audiências públicas, a escuta ativa de comunidades afetadas, a modulação de efeitos e, mais recentemente, a criação das Comissões de Soluções Fundiárias, que institucionalizam a participação social no processo decisório.

### 5.1.2 *A dimensão empírica e a contribuição do estudo de caso*

O estudo empírico desenvolvido no Capítulo II, centrado na Comunidade do Banhado, em São José dos Campos/SP, permitiu observar a aplicação concreta desse novo modelo judicial. A escolha metodológica do estudo de caso revelou-se essencial para compreender as múltiplas dimensões do conflito fundiário – jurídica, social, ambiental e política – e evidenciar o papel das instituições na mediação entre o poder público e a comunidade local.

A análise da memória coletiva do Banhado mostrou que a luta pelo território ultrapassa a dimensão possessória, assumindo o caráter de resistência social e de afirmação de identidade. Nesse cenário, a atuação da Defensoria Pública e da sociedade civil possibilitou o deslocamento da lógica de coerção para a de negociação, reafirmando a compreensão de que o direito à moradia não se limita à habitação física, mas envolve raiz, pertencimento e cidadania.

O caso demonstrou, ainda, que a implementação do regime de transição da ADPF 828 criou um novo espaço de governança judicial participativa, em que o processo se converteu em plataforma de deliberação democrática e não apenas em instrumento de adjudicação. Essa constatação confirma o que Vanice Valle (2017, p. 10) denomina “juízo de valor sobre prioridades sociais”. A decisão judicial em contextos estruturais exige ponderação ampla sobre as condições reais de efetividade dos direitos, o que só é possível mediante diálogo com os agentes públicos e com os titulares dos direitos violados.

### 5.1.3 *O modelo comparado e a legitimação democrática da política judiciária*

No Capítulo III, a pesquisa demonstrou que o modelo brasileiro de Comissões de Conflitos Fundiários dialoga com experiências estrangeiras exitosas, em especial o Compromisso Significativo (*Meaningful Engagement*) desenvolvido pela Corte Constitucional da África do Sul, que pressupõe a construção de planos de ação negociados entre governo e comunidades, sob supervisão judicial, de modo a compatibilizar a execução de políticas públicas com a proteção dos direitos fundamentais. Os casos exemplificativos sul-africanos revelam que a mediação supervisionada pelo Judiciário pode produzir soluções mais humanas, racionais e sustentáveis.

Ao incorporar elementos desse modelo, o Brasil dá um passo importante na consolidação de uma justiça constitucional dialógica, que cria condições para legitimar suas decisões não pela autoridade formal da norma, mas pelo processo participativo que as antecede.

O diálogo interinstitucional estabelecido no regime de transição da ADPF 828 não esvazia a autoridade judicial, mas a reconfigura, transformando o juiz em um mediador constitucional, comprometido com a escuta ativa, a deliberação compartilhada e a construção de soluções integradas e humanas.

Os casos da Ocupação Parque Amazônia, em Goiânia/GO e da Ocupação Vila Verde, em Osório/RS mostraram que as Comissões de Soluções Fundiárias têm contribuído para reduzir a violência nos despejos, incorporar políticas de reassentamento e articular políticas habitacionais locais, ainda que persistam desafios de execução, resistência institucional e carência de recursos públicos.

#### 5.1.4 *As Comissões de Soluções Fundiárias como prática institucional de resolução de conflitos*

A ADPF 828 representou um ponto de inflexão no tratamento dos conflitos fundiários coletivos no Brasil, tanto do ponto de vista jurídico quanto político e institucional. Ao reconhecer a natureza estrutural dessas controvérsias e instituir as Comissões de Soluções Fundiárias como etapa prévia obrigatória, o Supremo Tribunal Federal deu origem a uma verdadeira política judiciária dialógica, orientada à promoção do direito à moradia e à realização da função social da propriedade.

A Resolução nº 510/2023 do CNJ consolidou essa política, transformando uma decisão emergencial em uma política permanente, que passou a exigir dos tribunais a estruturação de equipes, fluxos e parcerias institucionais voltadas à mediação fundiária. A criação do Programa +Justiça Socioambiental (Brasil, 2025) reforça a capilarização dessa política, indicando um diálogo produtivo entre os poderes e uma abertura institucional sem precedentes no campo da efetivação dos direitos sociais.

Com efeito, a institucionalização das Comissões de Soluções Fundiárias representa um marco histórico no avanço da efetividade do direito à moradia. Ao garantir a participação direta dos afetados, a oitiva de órgãos públicos e a realização de visitas técnicas e audiências de conciliação, as comissões transformam o processo judicial em um espaço de diálogo social, aproximando o Poder Judiciário das realidades concretas dos territórios.

A pesquisa empírica demonstrou que as comissões, ao promoverem audiências e inspeções *in loco*, produzem decisões mais legítimas, transparentes e eficientes. A atuação da Comissão de Soluções Fundiárias de Goiás, premiada pelo CNJ (Prêmio Solo Seguro 2025) e da Comissão do Rio Grande do Sul (caso Vila Verde), exemplificam a eficácia dessa metodologia participativa.

Essas experiências reforçam a percepção de que o diálogo, para além de técnica processual, constitui expressão de uma ética da alteridade, que reconhece a presença do outro como condição de validade da decisão jurídica.

## 5.2 **Perspectivas futuras**

A partir da integração entre os planos teórico, normativo e empírico, esta dissertação sustenta que o modelo inaugurado pela ADPF 828 constitui uma política judiciária estrutural

de efetivação do direito à moradia, fundada no diálogo interinstitucional, na mediação social e na corresponsabilidade estatal.

Em termos práticos, esse modelo tem o potencial de: (i) prevenir a violência institucional, ao evitar despejos forçados e promover soluções negociadas; (ii) reduzir a litigiosidade repetitiva, ao atacar as causas estruturais dos conflitos; (iii) fortalecer a legitimidade democrática do Judiciário, ao incorporar a voz dos afetados no processo decisório; e (iv) fomentar políticas públicas habitacionais mais justas e inclusivas, ao articular o diálogo entre os três poderes e a sociedade civil.

No entanto, a consolidação dessa política requer aperfeiçoamentos estruturais, como: (i) a criação de núcleos técnicos especializados de apoio às comissões, conforme previsto no Programa +Justiça Socioambiental (MJSP, Portaria n.º 15/2025); (ii) a capacitação continuada dos juízes-mediadores, com base em metodologias internacionais de negociação, como o Manual do Mediador (Brasil, 2025); (iii) o fortalecimento do financiamento público das políticas de habitação e reassentamento; e (iv) o monitoramento permanente das decisões, garantindo transparência e controle social.

Ao final, o que emerge é a compreensão de que a justiça constitucional contemporânea não pode mais limitar-se à função de decidir, mas deve construir pontes entre o direito e a vida. O diálogo está no centro de qualquer abordagem sobre teoria da justiça. Como lembra Amartya Sen (2011, p. 120), “não existe justiça sem diálogo” e, nessa medida, a deliberação democrática torna-se não apenas um meio, mas uma condição de possibilidade da própria justiça. Em suas percucientes palavras:

O diálogo e a comunicação não são apenas partes do objeto de estudo da teoria da justiça (temos boas razões para sermos céticos quanto à possibilidade de uma “justiça não discutida”), mas também a natureza, a robustez e o alcance das próprias teorias propostas dependem de contribuições com base em discussões e debates. (Sen, 2011, p.120)

O direito à moradia, quando interpretado sob essa ótica, deixa de ser uma promessa constitucional para tornar-se um projeto coletivo de civilização, no qual o Estado, as instituições e a sociedade partilham a responsabilidade de garantir que ninguém seja excluído do espaço da cidade.

Em suma, o percurso desenvolvido neste trabalho permite afirmar que a ADPF 828 e a política judiciária dela decorrente representam um divisor de águas no tratamento dos conflitos fundiários. Elas não apenas asseguram o direito à moradia em situações emergenciais, mas

inauguram uma nova racionalidade jurídica, fundada na cooperação, na escuta e na dignidade humana.

A nova política judiciária de tratamento dos conflitos fundiários simboliza, assim, mais do que uma reforma procedimental. Trata-se de uma potencial mudança de paradigma cultural, que aproxima o Judiciário da vida concreta e reafirma, no plano institucional e simbólico, o compromisso do Estado brasileiro com a justiça social, a democracia participativa e a paz como valor supremo da convivência civil.

### **5.3 Limites e desdobramentos**

Como toda política pública em formação, a nova política judiciária de tratamento dos conflitos fundiários enfrenta limites institucionais e estruturais. A ausência de dados sistemáticos sobre a atuação das Comissões, a dependência da sensibilidade dos magistrados e a assimetria de recursos entre os entes federativos são desafios que ainda comprometem a uniformidade de resultados.

Apesar disso, o avanço simbólico e institucional é inegável. A ADPF 828 inaugurou uma cultura da escuta e da deliberação pública que desafia a lógica de imposição vertical de decisões, estimulando práticas de mediação que podem irradiar para outros campos, como os conflitos ambientais.

A principal contribuição deste trabalho reside em oferecer uma leitura integradora da ADPF 828 como fundamento de uma política pública judicial dialógica, que redefine a relação entre jurisdição, direitos sociais e democracia. A dissertação demonstra que a escuta pode ser, ela mesma, uma forma de decisão: uma decisão que não silencia o conflito, mas o transforma em espaço de construção coletiva.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, João Maurício Martins de. A moradia informal no banco dos réus: discurso normativo e prática judicial. *Revista Direito GV*, v.7, n.2, p.391–416, 2011.

ALBERINI, Marilene. Parecer Técnico Socioeconômico: Comunidade Jd. Nova Esperança – Banhado, São José dos Campos. São Paulo-SP: Defensoria Pública do Estado de São Paulo, 2015.

ALMEIDA, Douglas. Um novo massacre do Pinheirinho pode ocorrer em São José dos Campos: A Comunidade do Banhado sob ameaça de remoção. *RioOnWatch*. [s.l.], 12 set. 2022. Disponível em: <[Um Novo Massacre do Pinheirinho Pode Ocorrer em São José dos Campos: A Comunidade do Banhado sob Ameaça de Remoção - RioOnWatch](#)>. Acesso em: 18 out. 2025.

ALVES, Rafael Assis; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Desocupações forçadas na encruzilhada: a pandemia de Covid-19 como conjuntura crítica. *Revista de Direito Público*, Brasília, volume 21, n. 109, 427-456, jan./mar. 2024.

AMARAL, Ana Luiza Lacerda; GUEDES, Jefferson Carús. Possessórias e petições coletivas de posse velha se transmutam em “ações estruturais” com “diálogo institucional”: mais um passo na publicização do direito civil contemporâneo. *Revista de Direito da Cidade*, v. 12, n. 3, p. 1696-1734, 2020. Disponível em: <[www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/viewFile/47616/36018](#)>. Acesso em: 25 set. 2025.

ARAÚJO, Alexandra Fuchs de. Controle judicial de políticas públicas de moradia para baixa renda: uma proposta metodológica. 2021. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões Estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 38, n. 225, p. 389-410, 2013.

BALBIM, R. N. A Produção Internacional da Informalidade Urbana e os “Núcleos Urbanos Informais” no Brasil. *Ciência & Trópico*, [S. l.], v. 47, n. 1, 2023.

BARROSO, Luís Roberto. *Sem data venia: um olhar sobre o Brasil e o mundo*. Rio de Janeiro: História Real, 2020.

BONFIM, Symone Maria Machado. Observatório Parlamentar da Revisão Periódica Universal: Direitos da população em situação de rua. Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/8746>>. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Código de Processo Civil, de 6 de março de 2015. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 25 out. 2024.

BRASIL. Conselho das Cidades. Ministério das Cidades. Resolução Recomendada nº 87, de 8 de dezembro de 2009. Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários. Disponível em:

<<https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/resolucoes-recomendadas/resolucao-87-2009.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2025.

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 fundiários coletivos rurais e urbanos. Disponível em:

<[https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy\\_of\\_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf)>. Acesso em: 13 fev. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Comissão Nacional de Soluções Fundiárias. Nota Técnica 01, de 2024. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/11/nota1.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Comissão Nacional de Soluções Fundiárias. Nota Técnica 02, de 2024. Disponível em: <[cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/05/nota-tecnica-cnsf-022024.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/05/nota-tecnica-cnsf-022024.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Comissão Nacional de Soluções Fundiárias. Termos e Acordos de Cooperação Técnica. Brasília, 2023-2025. Disponível em: <[Documentos - Portal CNJ](#)>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Manual do Mediador: guia para mediar disputas fundiárias coletivas. Brasília, 2025. Disponível em: <[manual-do-mediador-professoras-ana-carolina-viana-riella-e-deanna-pantin-parrish.pdf](https://www.cnj.jus.br/files/original1256102021030560422a6ac453a.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Prêmio Solo Seguro 2024-2025. Iniciativas Vencedoras. Disponível em: <[Microsoft Word - Tabela vencedores e menções](#)>. Acesso em: 18 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação nº 90, de 2 de março de 2021. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19). Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original1256102021030560422a6ac453a.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao\\_n\\_125-GP.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf)>. Acesso em: 16 fev. 2025.

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, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas 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. Disponível em:

<<https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Brasília, 1992. Disponível

em:<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 25 mai. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível

em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)>. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Lei/L12340.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12340.htm)>. Acesso em: 16 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm)

[2018/2015/lei/113140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm)>. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm)>. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela.

Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114118.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114118.htm)>. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.2016, 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. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2021/lei/114216.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/114216.htm)>. Acesso em: 25 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Acesso à Justiça. Portaria nº 15, de 27 de agosto de 2025. Institui o Programa +Justiça Socioambiental, no âmbito da Secretaria Nacional de Acesso à Justiça. Disponível em <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/15749> Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Projeto de Lei nº 1.501, de 2022. Dispõe sobre os procedimentos de análise, decretação e efetivação de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas que acarretem desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, urbano ou rural, a serem observados após 30 de junho de 2022. Câmara dos Deputados. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2192841](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2192841)>. Acesso em: 24 out. 2024.

BRASIL. São José dos Campos (SP). Prefeitura Municipal. Notícia. São José dos Campos, 19 dez. 2022. Disponível em: <[GARD - Prefeitura de São José dos Campos](#)>. Acesso em 19 set. 2025.

BRASIL. São José dos Campos (SP). Prefeitura Municipal. São José dos Campos, [2023]. Disponível em: <[\(Microsoft Word - Fam\355lias Banhado doc site 2020.doc\)](#)>. Acesso em 19 set. 2025.

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. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828/DF. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Plenário. Julgamento em 4 de junho de 2021a. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>>. Acesso em: 23 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828/DF. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Plenário. Julgamento em 9 de dezembro de 2021b. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>>. Acesso em: 23 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828/DF. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Plenário. Julgamento em 7 de abril de 2022a. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>>. Acesso em: 23 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828/DF. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Plenário. Julgamento em 8 de agosto de

2022b. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>>. Acesso em: 23 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828/DF. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Plenário. Julgamento em 2 de novembro de 2022c. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>>. Acesso em: 23 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 4.374. Relator: Min. Gilmar Mendes. Plenário. Julgamento em 18 de abril de 2013. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2382733>>. Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 44.776 AgR. Relator: Min. Cármen Lúcia. Segunda Turma. Julgamento em 1º abril de 2023. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6053450>>. Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 57.538. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Primeira Turma. Julgamento em 4 de janeiro de 2023a. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6544547>>. Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 57.538. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Primeira Turma. Julgamento em 14 de março de 2023b. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6544547>>. Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 58.350. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Primeira Turma. Julgamento em 15 de março de 2023. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6591492>>. Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 64.806. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Primeira Turma. Julgamento em 22 de dezembro de 2023. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6822685>>. Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 64.806. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Primeira Turma. Julgamento em 8 de março de 2024. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6822685>>. Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 66.502 ED. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Primeira Turma. Julgamento em 19 abr. 2024. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6872867>>. Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 70.910. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Primeira Turma. Julgamento em 23 de agosto de 2024. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7011334>>. Acesso em: 25 jul. 2025.

CEREJO, Lucas Nakamura et al. Despejos durante a pandemia de COVID-19 e o direito à moradia, a atuação da Campanha Nacional Despejo Zero. Anais XX ENANPUR, Belém, 2023.

CORRÊA, Roberto Lobato. O espaço urbano. São Paulo: Editora Ática, 2000.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. Manual de regularização fundiária urbana. Salvador: Editora Juspodivm, 2022.

DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. Reclamação Constitucional no Direito Brasileiro. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2000.

DE VOS, Pierre (Ed.). South African Constitutional Law in Context. Oxford University Press Southern Africa. Public Law. Cape Town: 2014.

DIDIER JUNIOR, Fredie (org.). Ações Constitucionais. 4ª ed. rev., ampl. e atual. Salvador, Editora JusPODIVM, 2009.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 6.657, de 17 de agosto de 2020. Estabelece diretrizes para a criação do Plano Emergencial para Enfrentamento da Covid-19 nas periferias e assegura a garantia de acesso a água e distribuição de kits com insumos básicos necessários à manutenção das condições de higiene e de saúde para prevenção do contágio e da disseminação da doença Covid-19 causada pelo coronavírus. Disponível em: <[https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/c0384360c5b14f7282723ff679a6b97c/Lei\\_6657\\_2020.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/c0384360c5b14f7282723ff679a6b97c/Lei_6657_2020.html)>. Acesso em: 13 fev. 2025.

DIXON, Rosalind. Creating Dialogue about Socioeconomic Rights: Strong-form versus Weak-form Judicial Review Revisited. International Journal of Constitutional Law, Oxford Journals, v. 5, n. 3, p. 391-418, 2007.

DU PLESSIS, Max; PENFOLD, Glenn; BRICKHILL, Jason. Constitutional Litigation. Johannesburg: Juta, 2013.

FACHIN, Luiz Edson. Homens e mulheres do chão levantados. In Questões do direito civil contemporâneo. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Curso de direito civil. 19. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2023. v. 5.

FERREIRA, Lara Cristine Gomes. Uma reflexão sobre a expansão e a mobilidade urbana: uma análise do plano diretor de Goiânia - GO. Observatorium: Revista Eletrônica de Geografia, [S. l.], v. 5, n. 15, dez. 2013. Disponível em: <<https://seer.ufu.br/index.php/Observatorium/article/view/45759>>. Acesso em: 6 set. 2025.

FISS, Owen. As formas da justiça. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (org.). O processo para solução de conflitos de interesse público. Juspodivm: Salvador, 2017, p. 120.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA (Org). Panorama dos conflitos fundiários no Brasil – 2021. Centro de Direitos Econômicos e Sociais (Coord). Porto Alegre: 2021. Disponível em: <<https://forumreformaurbana.org.br/wp-content/uploads/2024/03/Panorama2021.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2025.

FRANZONI, Julia Ávila. Por uma crítica dos direitos sem garantias. Revista Direito e Práxis, v. 15, p. e84160, 2024.

FRANZONI, Júlia Ávila; RIBEIRO, Daisy Carolina Tavares; PIRES, Raquel Ferreira. Terra, moradia e democracia: a gramática jurídica da Campanha Despejo Zero. In: *SURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, v. 9, n. 1, jan./jun. 2023, Brasília, p. 473-504.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil 2022. Belo Horizonte, 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil 2023. Belo Horizonte, 2025.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil por cor ou raça 2016-2019. Belo Horizonte, 2022.

GARGARELLA, Roberto. Deliberative democracy, dialogic justice and the promise of social and economic rights. In: GARCÍA, Helena Alviar; KLARE, Karl; WILLIAMS, Lucy A. (Ed.). *Social and Economic Rights in Theory and Practice: Critical Inquiries*. Nova York: Routledge Research In Human Rights Law, 2014. p. 105-120.

GARGARELLA, Roberto. El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, vol. 14, 2013.

GINJO, Milena de Mayo. Pinheirinho: dinâmicas de repressão e resistência na reconstrução dogmática do conflito fundiário urbano. Dissertação (Mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, 2016.

GINJO, Milena de Mayo. Pinheirinho: um estudo de caso para pensar as interfaces do direito à moradia adequada. In: *Anais do XXIII Congresso Nacional CONPEDI/UFPB-A Humanização do Direito e a Horizontalização da Justiça no século XXI*. 2014. p. 354-380.

GODOY, Miguel Gualano de; MACHADO FILHO, Roberto Dalledone. Diálogos institucionais: possibilidades, limites e o importante alerta de Roberto Gargarella. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 59, n. 233, p. 117-133, jan./mar. 2022. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril\\_v59\\_n233\\_p117](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p117)>. Acesso em 8 ago. 2025.

GOIÂNIA (GO). Lei nº 10.231, de 3 de agosto de 2018. Dispõe sobre a política habitacional do Município mediante a doação de lotes ou unidades habitacionais de propriedade do Município a famílias de baixa renda e sobre a regularização fundiária de ocupações de imóveis de propriedade do Município. Disponível em: <[https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete\\_civil/sileg/dados/legis/2018/lo\\_20180803\\_00010231.html](https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2018/lo_20180803_00010231.html)>. Acesso em: 27 jul. 2025.

GOIÂNIA (GO). Lei nº 21.186, de 30 de novembro de 2021. Institui no Estado de Goiás o Programa Pra Ter Onde Morar e autoriza a abertura de crédito especial para a Agência Goiana de Habitação S/ A - AGEHAB. Disponível em: <<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/104659/pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2025.

GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Ação Cível nº 5480708-04.2020.8.09.0051. 4ª Vara da Fazenda Pública Municipal e Registros Públicos. Juiz: William Fabian. Julgamento em 10 de junho de 2022. Disponível em:

<<https://projudi.tjgo.jus.br/Usuario?PaginaAtual=7&a1=1156999&a2=83&a3=&a4=&a5=&LoginPronto=S&hashFluxo=1763038443568>>. Acesso em: 8 set. 2025.

GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Ação Cível nº 5480708-04.2020.8.09.0051. 4ª Vara da Fazenda Pública Municipal e Registros Públicos. Juiz: William Fabian. Julgamento em 27 de maio de 2024. Disponível em:

<<https://projudi.tjgo.jus.br/Usuario?PaginaAtual=7&a1=1156999&a2=83&a3=&a4=&a5=&LoginPronto=S&hashFluxo=1763038443568>>. Acesso em: 8 set. 2025.

GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Processo Administrativo nº 202303000399080. Comissão de Soluções Fundiárias. Relator: Desembargador Anderson Máximo de Holanda. Autuado em 30 de março de 2023. Disponível em: <<https://proad-v2.tjgo.jus.br/proad/publico/detalhesProcessoCodigoNumero?numeroProcesso=202303000399080&codigoAcesso>>. Acesso em: 8 set. 2025.

GUTERRES, José Augusto; SILVA, Lucas Cavalcanti da. A política judiciária estruturante do CNJ para tratamento adequado de conflitos fundiários coletivos: análise da Resolução CNJ n. 510/2023. Revista CNJ, Brasília, v. 9, n. 1, p. 87–106, 2025. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/726>>. Acesso em: 24 nov. 2025.

IGREJA, Rebecca Lemos. O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). Pesquisar empiricamente o direito. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à justiça: um debate inacabado. Suprema – Revista de Estudos Constitucionais, v. 1, n. 2, p. 191-220, 2021.

INSPER; INSTITUTO PÓLIS. Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <<file:///C:/Users/Ana%20Paula/Downloads/Relatorio-Final-INSPER.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2025.

LEAL, Saul Tourinho. Conciliações no STF ressignificam justiça constitucional. 2019. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/conversa-constitucional/303181/conciliacoes-no-stf-ressignificam-justica-constitucional>>. Acesso em 23 ago 2025.

LEFEBVRE, Henri. A produção do espaço. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Editora da USP, 1991.

MACHADO, Maíra Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). Pesquisar empiricamente o direito. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

MACHADO, Luíza Barreto Garcia; SIMÃO, José Luiz de Almeida. Regularização Fundiária Urbana em São José dos Campos, 2024. Disponível em: <[https://www.inicepg.univap.br/cd/INIC\\_2024/anais/arquivos/RE\\_0767\\_0328\\_01.pdf](https://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2024/anais/arquivos/RE_0767_0328_01.pdf)>. Acesso em: 23 out. 2025.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. Lua Nova, n. 57, 2002. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67311576006>>. Acesso em: 14 out. 2025.

MAINENTI, Mariana. Para 79% dos juízes, mediação ajuda na solução de conflitos fundiários. Notícia. Conselho Nacional de Justiça. Brasília, 28 jun. 2024. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/para-79-dos-juizes-mediacao-ajuda-na-solucao-de-conflitos-fundiarios/>>. Acesso em: 22 jul. 2024.

MARTINS, Acaray; LOPES, Arianne. Termo de Cooperação auxilia ações conjuntas nos trabalhos desenvolvidos pela Comissão de Soluções Fundiárias do TJGO. Notícia. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Goiânia, 25 mar. 2024. Disponível em: <[Tribunal de Justiça de Goiás - Termo de cooperação auxilia ações conjuntas nos trabalhos desenvolvidos pela Comissão de Soluções Fundiárias do TJGO](#)>. Acesso em: 18 set. 2025.

MEARES, Tracey. Norms, Legitimacy and Law Enforcement. Oregon Law Review, vol. 79, 2000, p. 391-416.

MENDES, Conrado Hübner. Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação. 2008. 219 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MILANO, Giovanna Bonilha. Crônicas de despejos anunciados: análise das decisões em conflitos fundiários urbanos. Revista Direito e Práxis, Scielo Brasil, v. 9, p. 1249-1283, 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rdp/a/fzNPtXZT3Tp5WRxLpRzyFBx/?format=html&lang=pt>>. Acesso em: 25 sets 2025.

MILANO, Giovanna Bonilha. Conflitos Fundiários Urbanos e Poder Judiciário. Decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial. 2016. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

MITIDIERO, Daniel. Reclamação nas Cortes Supremas: entre a autoridade da decisão e a eficácia do precedente. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

Moradores do Banhado realizam passeata contra decisão que autorizou remoção das famílias em São José. G1. Vale do Paraíba e Região, 19 dez. 2023. Disponível em: <[Moradores do Banhado realizam passeata contra decisão que autorizou remoção das famílias em São José | Vale do Paraíba e Região | G1](#)>. Acesso em: 3 nov. 2025.

Moradores ficam feridos após ação da Polícia no Banhado. TH+Portal. Vale do Paraíba, 20 dez. 2023. Disponível em: <[Moradores ficam feridos após ação da Polícia no Banhado - THMais - Você por dentro de tudo](#)>. Acesso em: 18 out. 2025.

NORONHA, Sílvia Gomes; FICHER, Luly Rodrigues da Cunha; GÓES, Gisele Santos Fernandes. O direito à moradia adequada e a ADPF 828-DF: uma análise a partir do processo estrutural. Revista Eletrônica de Direito Processual: REDP, v. 24, n. 3, p. 525-545, set./dez. 2023.

O Banhado Resiste não está sozinho. FACESP. São José dos Campos, 4 set. 2025. Disponível em: <[O Banhado Resiste e não está sozinho - FACESP | FACESP](#)>. Acesso em: 21 set. 2025.

OLIVEIRA, Lorena Cordeiro de. O Poder Judiciário do Rio Grande do Norte e a luta pela terra: um estudo a partir das ações possessórias em face de ocupações do MST nos municípios de Touros e São Gonçalo do Amarante. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris: 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comentário Geral nº 4 (1991).

OST, François. Quelle jurisprudence pour quelle société? Archives de philosophie du droit. Tome 30. la jurisprudence – publié avec le concours du C.N.R.S. Paris, France: Sirey, 1985.

PANSIERI, Flávio. Eficácia e vinculação dos direitos sociais: reflexões a partir do direito à moradia. Editora Saraiva. São Paulo: 2012.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Comissão de Conflitos Fundiários. Nota Técnica nº 01, de 2022. Dispõe sobre procedimentos administrativos e jurisdicionais para o adequado tratamento dos conflitos fundiários urbanos ou rurais de natureza coletiva. Disponível em:

<<https://www.tjpr.jus.br/documents/18319/68741924/Nota+T%C3%A9cnica+n%C2%BA+01-2022.pdf/7de4bb7f-c790-fba8-f25c-1f92f7011efb>>. Acesso em: 25 ago. 2025.

PIOVAN, Ana Carolina Cinoca. Acesso à justiça e direito à moradia: uma crítica à atuação do Judiciário nos processos de reintegração de posse no centro da cidade de São Paulo. Revista Brasileira de Sociologia do Direito, v. 2, n. 2, 2015.

PISARELLO, G. Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. Barcelona: Icaria editorial, 2003.

PM e moradores se envolvem em confronto no Parque do Banhado em São José dos Campos, SP. G1. Vale do Paraíba e Região, 20 dez. 2023. Disponível em: <[PM e moradores se envolvem em confronto no Parque do Banhado em São José dos Campos, SP](#)>. Acesso em: 18 out. 2025.

PUGLIESE, William Soares; PESSOA, Thiago Simões. A Reclamação como Instrumento de Unidade no Direito Brasileiro. Revista Eletrônica de Direito Processual, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, 2019. DOI: 10.12957/redp.2019.39491. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/39491>>. Acesso em: 14 out. 2025.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. A Magistratura Fluminense: seu olhar sobre as ocupações do MST. 2005. Dissertação (Mestrado em Teoria Geral do Estado e Direito Constitucional) – PUC, Rio de Janeiro, 2005.

RÁDIO CT. Click jornal. Entrevista com Jairo Salvador de Souza. [Vídeo]. YouTube, 5 dez. 2018. Disponível em: <[Click jornal 05 12 2018 Drº Jairo Salvador de Souza](#)>. Acesso em: 23 out. 2025.

RESENDE, Sandra Catharinne Pantaleão; VILARINHO, Luana Chaves. Plano de desenvolvimento integrado (PDI), áreas de especial interesse social e adensamento urbano de Goiânia. Revista Mirante (ISSN 1981-4089), v. 10, n. 5, p. 101-127, 2017.

RIBAS, Fernanda. Observatório Parlamentar da Revisão Periódica Universal: Direito à moradia. Câmara dos Deputados: 2022. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/9086>>. Acesso em: 30 set. 2025.

RIBEIRO, Daisy (Coord.). Despejos e 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.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 9.020, de 25 de setembro de 2020. Determina a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse, despejos e remoções judiciais ou extrajudiciais enquanto medida temporária de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (Covid-19). Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=401943>>. Acesso em: 16 fev. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Ação de Reintegração de Posse nº 0010393-59.2011.8.21.0059. 1ª Vara Cível da Comarca de Osório. Juiz: Cássio Benvenuti de Castro. Julgamento em 24 de setembro de 2015. Disponível em: <[https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp\\_index](https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp_index)>. Acesso em: 27 ago. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Agravo de Instrumento nº 5143431-31.2022.8.21.7000. 18ª Câmara Cível. Relator: Pedro Celso Dal Prá. Julgamento em 16 de fevereiro de 2023. Disponível em: <[https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp\\_index&combo\\_comarca=&comarca=&numero\\_processo=&numero\\_processo\\_desktop=5143431-31.2022.8.21.7000&CNJ=S&comarca=&nome\\_comarca=&OAB=&comarca=&nome\\_comarca=&nome\\_parte](https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp_index&combo_comarca=&comarca=&numero_processo=&numero_processo_desktop=5143431-31.2022.8.21.7000&CNJ=S&comarca=&nome_comarca=&OAB=&comarca=&nome_comarca=&nome_parte)>. Acesso em: 27 ago. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Ação de Reintegração de Posse - Apelação nº 0227468-86.2016.8.21.7000. 18ª Câmara Cível. Relator: Pedro Celso Dal Prá. Julgamento em 29 de junho de 2016. Disponível em: <<https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/movimentos?numeroProcesso=02274688620168217000&codComarca=700>>. Acesso em: 27 ago. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Ação de Reintegração de Posse - Execução nº 5000979-39.2017.8.21.0059. 1ª Vara Cível da Comarca de Osório. Juiz: Juliano Pereira Breda. Julgamento em 22 de fevereiro de 2023a. Disponível em: <[https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp\\_index&combo\\_comarca=&comarca=&numero\\_processo=&numero\\_processo\\_desktop=5143431-](https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp_index&combo_comarca=&comarca=&numero_processo=&numero_processo_desktop=5143431-)

[31.2022.8.21.7000&CNJ=S&comarca=&nome\\_comarca=&OAB=&comarca=&nome\\_comarca=&nome\\_parte](https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp_index&combo_comarca=&comarca=&numero_processo=&numero_processo_desktop=5143431-31.2022.8.21.7000&CNJ=S&comarca=&nome_comarca=&OAB=&comarca=&nome_comarca=&nome_parte)>. Acesso em: 27 ago. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Ação de Reintegração de Posse - Execução nº 5000979-39.2017.8.21.0059. 1ª Vara Cível da Comarca de Osório. Juiz: Juliano Pereira Breda. Julgamento em 15 de março de 2023b. Disponível em: <[https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp\\_index&combo\\_comarca=&comarca=&numero\\_processo=&numero\\_processo\\_desktop=5143431-31.2022.8.21.7000&CNJ=S&comarca=&nome\\_comarca=&OAB=&comarca=&nome\\_comarca=&nome\\_parte](https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp_index&combo_comarca=&comarca=&numero_processo=&numero_processo_desktop=5143431-31.2022.8.21.7000&CNJ=S&comarca=&nome_comarca=&OAB=&comarca=&nome_comarca=&nome_parte)>. Acesso em: 27 ago. 2025.

ROHDEN, Luiz. Hermenêutica filosófica: entre a linguagem da experiência e a experiência da linguagem. São Leopoldo, RS: Unisinos, 2005.

ROLNIK, Raquel. Conflitos por moradia estão aumentando no Brasil. [Entrevista a Luis Brasilino]. Le Monde Diplomatique Brasil. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1094>>. Acesso em: 04 out. 2025.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROSA FILHO, Artur. As políticas públicas do poder executivo municipal na remoção e/ou reurbanização das favelas do município de São José dos Campos. Dissertação de mestrado/Planejamento Urbano e Regional. São José dos Campos-SP: PLUR/UNIVAP, 2002.

SANÃ – Pesquisa e Produção Cultural. Banhado em Folhas - Univap. [Vídeo]. YouTube, 9 nov. 2024. Disponível em: <[Banhado em folhas - Univap](#)>. Acesso em: 19 out. 2025.

SANTOS, Camila Perez Yeda Moreira dos. Processo Estrutural no Controle Jurisdicional de Políticas Públicas. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2020.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS (SP). Lei nº 2.792, de 10 de janeiro de 1984. Declara Área de Proteção Ambiental a Região do Banhado de São José dos Campos. Disponível em: <<https://www.sjc.sp.gov.br/legislacao/Leis/1984/2792.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS (SP). Lei nº 3.721, de 25 de janeiro de 1990. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do Município de São José dos Campos. Disponível em: <<https://www.sjc.sp.gov.br/legislacao/leis/1990/3721.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS (SP). Lei nº 8.756, de 28 de junho de 2012. Cria o Parque Natural Municipal do Banhado. Disponível em: <[https://servicos.sjc.sp.gov.br/Legislacao/Arquivos/Leis/2012/LE\\_2012\\_00008756.pdf](https://servicos.sjc.sp.gov.br/Legislacao/Arquivos/Leis/2012/LE_2012_00008756.pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2025.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS (SP). Lei Complementar nº 121, de 9 de junho de 1995. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Cidade de São José dos Campos. Disponível em: <<https://www.sjc.sp.gov.br/legislacao/Leis%20Complementares/1995/121.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2025.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS (SP). Lei Complementar nº 165, de 15 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a ordenação do território mediante controle do parcelamento, do uso e da ocupação do solo no Município de São José dos Campos. Disponível em: <<https://www.sjc.sp.gov.br/legislacao/Leis%20Complementares/1997/165.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2025.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS (SP). Lei Complementar nº 612, de 30 de novembro de 2018. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São José dos Campos. Disponível em: <[https://www.sjc.sp.gov.br/media/0kunzurc/lc-612\\_compilada-revisada\\_665-e-668.pdf](https://www.sjc.sp.gov.br/media/0kunzurc/lc-612_compilada-revisada_665-e-668.pdf)>. Acesso em: 28 fev. 2025.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS (SP). Lei Complementar nº 623, de 9 de outubro de 2019. Estabelece as normas relativas ao parcelamento, uso e ocupação do solo, em consonância com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São José dos Campos aprovado e instituído pela Lei Complementar nº 612, de 30 de novembro de 2018. Disponível em: <[https://www.sjc.sp.gov.br/media/h1fdmwhs/lc\\_2019\\_00000623.pdf](https://www.sjc.sp.gov.br/media/h1fdmwhs/lc_2019_00000623.pdf)>. Acesso em: 28 fev. 2025.

SÃO PAULO. Lei nº 11.262, de 8 de novembro de 2002. Declara Áreas de Proteção Ambiental o trecho da Serra da Mantiqueira e as áreas urbanas no Município de São José dos Campos. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2002/lei-11262-08.11.2002.html>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Civil Pública nº 1026895-69.2018.8.26.0577. Foro de São José dos Campos. 2ª Vara da Fazenda Pública. Juiz: Laís Helena de Carvalho Scamilla Jardim. Julgamento em 19 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=G1000EEIM0000&processo.foro=577&processo.numero=1026895-69.2018.8.26.0577>>. Acesso em: 23 ago. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Civil Pública nº 1026895-69.2018.8.26.0577. Foro de São José dos Campos. 2ª Vara da Fazenda Pública. Juiz: Laís Helena de Carvalho Scamilla Jardim. Julgamento em 24 de maio de 2023. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=G1000EEIM0000&processo.foro=577&processo.numero=1026895-69.2018.8.26.0577>>. Acesso em: 23 ago. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Civil Pública nº 1030940-19.2018.8.26.0577. Foro de São José dos Campos. 2ª Vara da Fazenda Pública. Juiz: Laís Helena de Carvalho Scamilla Jardim. Julgamento em 24 de maio de 2023. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=G1000EEIM0000&processo.foro=577&processo.numero=1026895-69.2018.8.26.0577>>. Acesso em: 23 ago. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação na Ação Civil Pública nº 1026895-69.2018.8.26.0577. 2º Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Relator: Paulo Alcides. Julgamento em 16 de dezembro de 2023. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/search.do?conversationId=&paginaConsulta=0&cbPesquisa=NUMPROC&numeroDigitoAnoUnificado=1026895-69.2018&foroNumeroUnificado=0577&dePesquisaNuUnificado=1026895->>

[69.2018.8.26.0577&dePesquisa=&tipoNuProcesso=UNIFICADO](#)>. Acesso em: 23 ago. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação na Ação Civil Pública nº 1026895-69.2018.8.26.0577. 2º Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Relator: Paulo Alcides. Julgamento em 2 de setembro de 2024. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/search.do?conversationId=&paginaConsulta=0&cbPesquisa=NUMPROC&numeroDigitoAnoUnificado=1026895-69.2018&foroNumeroUnificado=0577&dePesquisaNuUnificado=1026895-69.2018.8.26.0577&dePesquisa=&tipoNuProcesso=UNIFICADO>>. Acesso em: 23 ago. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2109342-43.2022.8.26.0000. 2º Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Relator: Paulo Alcides. Julgamento em 19 de dezembro de 2022. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/show.do?processo.codigo=RI006WQCL0000>>. Acesso em: 23 ago. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Cumprimento de Sentença nº 0007504-72.2023.8.26.0577. Foro de São José dos Campos. 2º Vara da Fazenda Pública. Juiz: Laís Helena de Carvalho Scamilla Jardim. Julgamento em 9 de setembro de 2024. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=G1000P2450000&processo.foro=577&processo.numero=0007504-72.2023.8.26.0577>>. Acesso em: 23 ago. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. rev, atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 20, dezembro, janeiro, fevereiro, 2009, 2010, p. 33. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/rere-20-dezembro-2009-ingo-sarlet.pdf>> . Acesso em 06 out. 2025.

SAUER, Sérgio; MARÉS, Carlos Frederico (Coord). Casos emblemáticos e experiências de mediação: análise para uma cultura institucional de soluções alternativas de conflitos fundiários rurais. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013.

SEN, Amartya. A ideia de justiça. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SIEGEL, Reva B. Constitutional Culture, Social Movement Conflict and Constitutional Change: The Case of the de facto ERA (2006). Faculty Scholarship Series. Paper 1097, p.7. Disponível em: <[http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/1097](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1097)>. Acesso em: 3 set. 2025.

SILVA, Douglas de Almeida. Planejamento Urbano, campo intelectual e sistema simbólico: a vida no Banhado, cartão postal de São José dos Campos (1937-2016). 2020. Tese (Doutorado) - Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, 2020.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2008.

SOIFER, Hillel David. The Causal Logic of Critical Junctures. *Comparative Political Studies*, v.45, n.12, p.1572–1597, 2012.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. O caso Pinheirinho: um desafio à cultura nacional, 2012. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/149026/o-caso-pinheirinho--um-desafio-a-cultura-nacional>>. Acesso em: 17 out. 2025.

SOUZA, Jairo Salvador de. Planejamento insurgente, justiça socioespacial e o direito à cidade: práticas de resistência no território às políticas públicas de desfavelização em São José dos Campos, São Paulo, no século XXI. 2021. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade do Vale do Paraíba, Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento, São José dos Campos, 2021.

STROHAECKER, Tania Marques et al. Caracterização do uso do solo dos municípios do Litoral Norte do Estado do Rio Grande do Sul. *Desenvolvimento e meio ambiente*. N. 13 (jan./jun. 2006), p. 75-98, 2006.

TAVARES, Ana Claudia Diogo; VIEIRA, Fernanda Maria da Costa; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Processo estrutural e direito à moradia adequada: ADPF 828 no Supremo Tribunal Federal. *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v.4, n.2, p. 525-554, jul./dez. 2024

TAVARES, Jeferson Cristiano; FANTIN, Marcel. (coordenação e organização). *Plano de Urbanização e Regularização Fundiária do Banhado*. São Carlos-SP: IAU-USP; Grupo PExURB, 2019.

TEPEDINO, Gustavo; SCHEREIBER, Anderson. O Papel do Poder Judiciário na Efetivação da Função Social da Propriedade. In STROZAKE, Juvelino José (Org.). *Questões agrárias. Julgados, comentários e pareceres*. São Paulo: Editora Método, 2002.

THEODORO JÚNIOR, Humberto; BAHIA, Alexandre; NUNES, Dierle. Litigância de interesse público e execução compartilhada de políticas públicas. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 38, n. 224, p. 121-152, out, 2013.

URBANO, Maria Benedita. Estado de crise econômico-financeira e o papel do Tribunal Constitucional. In: GONÇALVES, Pedro et al. (Coord.). *A crise e o direito público*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2013, p. 7-31.

VALLE, Vanice Regina Lírio do; DIAS, Paula do Espírito Santo de Oliveira. Indeterminação dos direitos sociais e os desafios à efetividade: uma visão empírica. *Revista Brasileira de Direito Administrativo e Constitucional*. Belo Horizonte: ano 18, n. 73, jul./set. 2018.

VALLE, Vanice Regina Lírio do; SILVA, Cecília de Almeida. Constitucionalismo cooperativo ou a supremacia do Judiciário? *Jurispoiesis* (Rio de Janeiro), v. 12, p. 321-348, 2009.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. O papel da adjudicação como mecanismo social de composição de conflitos. Fórum Administrativo, v. 17, nº 192, p. 76-83, fev. 2017. Disponível em <VaniceValle\_Opapeldaadjudicacaocomomecanismosocialdecomposicaodeconflitos.pdf>". Acesso em 20 ago 2025.

VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. Processo Coletivo e Direito à Participação. Técnicas de Atuação Interativa em Litígios Complexos. 2. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

WATANABE, Kazuo. Conciliação e Mediação: estruturação da política judiciária nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

YIN, Robert Kuo-zuir. (2001). Estudo de caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman.

ZERO, Campanha Despejo. Manifesto da Campanha Despejo Zero. InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais, v. 7, n. 1, p. 316-318, 2021.