

Universidade Estadual do Norte do Paraná

Repositório Institucional UENP

<https://repositorio.uenp.edu.br>

Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica

Dissertações

2024-12-02

A aplicação de técnicas estruturais na solução dos conflitos fundiários urbanos a partir de casos concretos na região metropolitana de Londrina

Santos, Apoema Carmem Ferreira Vieira Domingos Martins

Universidade Estadual do Norte do Paraná

<https://repositorio.uenp.edu.br/handle/123456789/743>

Baixado de Repositório Institucional UENP



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ (UENP)
CAMPUS DE JACAREZINHO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA

Apoema Carmem Ferreira Vieira Domingos Martins Santos

**A aplicação de técnicas estruturais na solução dos conflitos fundiários urbanos a partir
de casos concretos na região metropolitana de Londrina**

Jacarezinho

2024

Apoema Carmem Ferreira Vieira Domingos Martins Santos

**A aplicação de técnicas estruturais na solução dos conflitos fundiários urbanos a partir
de casos concretos na região metropolitana de Londrina**

Dissertação submetida ao Programa de Mestrado em
Ciência Jurídica do Centro de Ciências Sociais e
Aplicadas do Campus de Jacarezinho da Universidade
Estadual do Norte do Paraná (UENP), para a obtenção do
título de mestre em Ciência Jurídica.

Linha de Pesquisa: Direito e vulnerabilidades.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Henrique de Souza Freitas.

Jacarezinho

2024

Ficha catalográfica elaborada por Lidia Orlandini Feriato Andrade, CRB 9/1556, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UENP

S237a	Santos, Apoema Carmem Ferreira Vieira Domingos Martins A aplicação de técnicas estruturais na solução dos conflitos fundiários urbanos a partir de casos concretos na região metropolitana de Londrina / Apoema Carmem Ferreira Vieira Domingos Martins Santos; orientador Paulo Henrique de Souza Freitas - Jacarezinho, 2024. 115 p. Dissertação (Mestrado Acadêmico Direito) - Universidade Estadual do Norte do Paraná, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, 2024. 1. Direitos fundamentais. 2. Conflitos fundiários - Medidas estruturais. I. Freitas, Paulo Henrique de Souza, orient. II. Título. CDD: 342.7
-------	---

Apoema Carmem Ferreira Vieira Domingos Martins Santos

**A aplicação de técnicas estruturais na solução dos conflitos fundiários urbanos a partir
de casos concretos na região metropolitana de Londrina**

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca
examinadora composta pelos seguintes membros:

Profa. Dra. Josilene Hernandes Ortolan Di Pietro
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Prof. Dr. Antônio César Bochenek
Universidade Estadual de Ponta Grossa

Prof. Dr. Paulo Henrique de Souza Freitas
Orientador

Prof. Dr. Vladimir Brega Filho
Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Jacarezinho, 2024.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Estadual do Norte do Paraná e, especificamente, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, direciono o agradecimento ao coordenador, Dr. Vladimir Brega Filho; ao professor orientador, Dr. Paulo Henrique de Souza Freitas; e à Secretária, Maria Natalina da Costa.

Aos meus pais, Maria do Carmo e Nelson, que não mediram esforços para me conduzirem no caminho do estudo. Ao meu marido, Marcelo, que me incentivou a buscar mais esta etapa e foi minha fortaleza nos momentos mais difíceis. E à minha querida Sophie, que não teve a mamãe disponível em todos os momentos em que desejei. Agradeço a todos pela paciência e por abdicarem de um tempo maior de convívio durante estes meses. Sem vocês, o cumprimento desta fase não seria possível e não faria sentido.

Aos colegas da UENP, pela companhia, aos quais agradeço em nome da Ana Cremonezi e da Alessandra Brustolin, especialmente pelas parcerias, sugestões e gentil revisão do trabalho.

SANTOS, Apoema Carmem Ferreira Vieira Domingos Martins. **A aplicação de técnicas estruturais na solução dos conflitos fundiários urbanos a partir de casos concretos na região metropolitana de Londrina.** Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, 2024.

RESUMO

A pesquisa examina a eficácia das medidas estruturantes em litígios coletivos pela posse, visando compatibilizar os interesses envolvidos, concretizar direitos fundamentais e minimizar os efeitos deletérios sociais e econômicos advindos de decisões que resultem na remoção forçada de grupos vulneráveis. O modelo tradicional de solução adjudicada pelo Estado-Juiz enfrenta desafios, como a ineficácia das decisões, violências físicas e psicológicas, desestruturação socioambiental e a exclusão social desses grupos. Diante dessa lacuna, busca-se responder à seguinte questão: em que medida a adoção de medidas estruturantes pode favorecer a solução de conflitos fundiários urbanos? A abordagem utilizada é dogmática, com método dedutivo, e emprega técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e análise empírica de um estudo de caso. A amostra foi selecionada com base em critérios específicos, analisando qualitativamente os casos ocorridos entre 2019 e 2024, nos quais a Comissão de Soluções Fundiárias atuou na região metropolitana de Londrina - PR, aplicando técnicas do processo estruturante. Os resultados indicam que um processo flexível, dialógico e prospectivo pode aumentar a eficiência da prestação jurisdicional em tais conflitos. A pesquisa se insere na Linha de Pesquisa “Direitos e Vulnerabilidades” do Programa de Pós-Graduação, partindo da premissa de que o método tradicional de resolução de conflitos fundiários agrava as vulnerabilidades e pode resultar na violação de direitos fundamentais. Assim, o processo estrutural é proposto como uma alternativa viável para a conciliação dos direitos em conflito, preservando a dignidade da pessoa humana das populações envolvidas.

Palavras-chave: Litígios coletivos; Medidas estruturais; Direitos fundamentais; Proteção das vulnerabilidades; Prestação jurisdicional efetiva.

SANTOS, Apoema Carmem Ferreira Vieira Domingos Martins. **A aplicação de técnicas estruturais na solução dos conflitos fundiários urbanos a partir de casos concretos na região metropolitana de Londrina.** Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, 2024.

ABSTRACT

The research examines the effectiveness of structural measures in collective possession disputes, aiming to reconcile the interests involved, enforce fundamental rights, and minimize the harmful social and economic effects stemming from decisions that lead to the forced removal of vulnerable groups. The traditional model of adjudication by the State-Judge faces challenges, such as ineffective decisions, physical and psychological violence, socio-environmental disruption, and the social exclusion of these groups. Given this gap, the research seeks to answer the following question: to what extent can the adoption of structural measures benefit the resolution of urban land conflicts? The approach is dogmatic, using a deductive method, and employs bibliographic, documentary research techniques, and empirical analysis of a case study. The sample was selected based on specific criteria, with a qualitative analysis of cases from 2019 to 2024, in which the Land Solutions Commission acted in the metropolitan region of Londrina-PR, applying techniques from the structural process. The results indicate that a flexible, dialogical, and prospective process can enhance the efficiency of judicial services in such conflicts. Thus, the research aligns with the "Rights and Vulnerabilities" Research Line of the Graduate Program, based on the premise that the traditional method of resolving land conflicts exacerbates vulnerabilities and may result in the violation of fundamental rights. Therefore, the structural process is proposed as a viable alternative to reconcile conflicting rights, while preserving the human dignity of the affected populations.

Keywords: Collective litigation; Structural measures; Fundamental rights; Protection of vulnerabilities; Effective judicial prestation.

“Não aceito mais as coisas que não posso mudar, estou mudando as coisas que não posso aceitar.” (Angela Davis)

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

COORTERRA	Coordenadoria Especial de Mediação dos Conflitos da Terra
CPC	Código de Processo Civil
ONU	Organização das Nações Unidas
STF	Supremo Tribunal Federal
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
CF/88	Constituição Federal
DUDH	Declaração Universal de Direitos Humanos
CC	Código Civil
IPTU	Imposto Territorial Urbano
STJ	Superior Tribunal de Justiça
REsp	Recurso Especial
AgInt	Agravo Interno
MG	Minas Gerais
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
CNDH	Conselho Nacional dos Direitos Humanos
DF	Distrito Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
Reurb-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
Reurb-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CUEM	Concessão do Uso Especial para fins de Moradia
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
FJP	FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
MP	Medida Provisória
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
TJPR	Tribunal de Justiça do Estado do Paraná
CEJUSC	Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
ADR	Alternative Dispute Resolution
MASCS	Métodos Alternativos de Solução de Conflitos
CSF	Comissão de Soluções Fundiárias

IF	Intervenção Federal
MT	Mato Grosso
ARE	Recurso extraordinário com agravo
SUDIS	Superintendência Geral do Diálogo e Interação Social
PL	Projeto de Lei
NUPEMEC	Núcleo Permanente de métodos consensuais de solução de conflitos
COHAB	Companhia de Habitação Popular
COHAB-LD	Companhia de Habitação de Londrina
COVID-19	Coronavirus disease (ano 2019)
CIRF	Comissão Integrada de Regularização Fundiária
SEMP	Secretarias Especializadas em Movimentações Processuais
CJPRESTR	Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil
HNMCP	<i>Harvard Negotiation & Mediation Clinical Program</i> (Programa Clínico de Negociação e Mediação de Harvard)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	ASPECTOS DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS	16
2.1	A COLISÃO DOS DIREITOS ENVOLVIDOS: DIREITOS FUNDAMENTAIS DE PROPRIEDADE E DIREITO À MORADIA.....	16
2.2	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....	28
2.3	A COMPLEXIDADE DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS.....	34
3	PROCESSAMENTO TRADICIONAL DOS CONFLITOS POSSESSÓRIOS	39
3.1	A INSUFICIÊNCIA DO PROCEDIMENTO TRADICIONAL NO TRATAMENTO DE AÇÕES POSSESSÓRIAS COLETIVAS.....	39
3.2	CUSTOS PARA O ESTADO E AS CONSEQUÊNCIAS DAS DECISÕES DE DESPEJOS FORÇADOS.....	48
3.3	MÉTODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS.....	55
4	O PROCESSO ESTRUTURANTE COMO MEIO MAIS ADEQUADO PARA COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE OS DIREITOS ENVOLVIDOS NOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS.....	61
4.1	AS CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO ESTRUTURAL E OS BENEFÍCIOS DA SUA APLICAÇÃO AOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS.....	61
4.2	A ATUAÇÃO DA COMISSÃO DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ NA REGIÃO METROPOLITANA DE LONDRINA NO PERÍODO DE 2019-2024	76
4.3	A NECESSIDADE DA ESTRUTURAÇÃO DAS COMISSÕES DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS	88
5	CONCLUSÃO	92
	REFERÊNCIAS	96

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa avalia o papel das medidas estruturantes na solução de conflitos fundiários urbanos. São conflitos de disputa pela posse ou propriedade de um imóvel urbano, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis, os quais necessitam da proteção estatal para concretização do direito humano à moradia, conforme se extrai do entendimento adotado pelo artigo 3º da Resolução Recomendada n. 87 de 2009 do Ministério das Cidades (Brasil, 2009).

O conflito fundiário diferencia-se das ações possessórias individuais por figurarem em um dos polos, geralmente no polo passivo da demanda, várias pessoas, normalmente não identificáveis de plano. Isso confere complexidade ao litígio em seu aspecto policêntrico, na medida em que diversos interesses se entrelaçam, não apenas entre a parte autora e ré, mas também em relação aos próprios ocupantes que carregam vulnerabilidades diversas, as quais demandam especial proteção: socioeconômica, de gênero, raça e etária.

Trata-se de um processo coletivo para o qual a tutela jurisdicional torna-se extremamente complexa. A concessão ou denegação de medida de reintegração de posse resolve o processo na fase de conhecimento, porém não soluciona o problema estrutural subjacente, porque a origem do litígio decorre de fatores socioeconômicos e políticos, os quais exigem uma reestruturação fundiária.

Ambos os polos da demanda são titulares de direitos fundamentais, da propriedade e da moradia (artigos 5º, inciso XXII, e 6º, da Constituição Federal de 1988 – CF/88, respectivamente). Assim, somente no caso concreto, depois da ponderação das circunstâncias envolvidas em busca de um equilíbrio e da manutenção do núcleo essencial dos direitos em colisão, é possível decidir pela preponderância de um deles. Isto se inviável a preservação de ambos os direitos fundamentais, haja vista que abstratamente não há hierarquia entre os valores constitucionais.

O procedimento clássico para a resolução desses conflitos revela-se insuficiente, pois o modelo tradicional do processo civil limita-se a conceder o direito a apenas uma das partes da relação jurídica. Dependendo da solução adotada, isso pode perpetuar irregularidades, como a violação do direito fundamental à moradia. Além disso, o despejo forçado, além de representar um alto custo para o Estado, frequentemente resulta em violações à integridade física e psicológica de pessoas que já se encontram em extrema vulnerabilidade socioeconômica. Há também o risco de decisões judiciais serem

inexequíveis em situações consolidadas pelo tempo. Por outro lado, o Judiciário não pode desconsiderar o direito fundamental à propriedade, mesmo quando esta não cumpre sua função social.

A complexidade dos litígios fundiários no Brasil decorre de problemas como a má utilização, falta de regularização e concentração de terras e renda. Muitos conflitos de posse e propriedade continuam a existir devido à omissão estatal em garantir o direito fundamental à moradia, uma situação agravada no período pós-pandemia, em função das repercussões socioeconômicas da COVID-19.

De acordo com o relatório elaborado pela Coordenadoria Especial de Mediação dos Conflitos da Terra - COORTERRA (Paraná, 2022), foram catalogadas no Estado do Paraná 72 áreas urbanas e 111 áreas rurais com decisões de reintegração de posse pendentes de cumprimento. Destas, 10 e 7, respectivamente, referem-se a ações possessórias ajuizadas após o início da pandemia. Tais números refletem a concentração de terras, desigualdade social e ausência de políticas públicas de regularização fundiária, em que pese o arcabouço legislativo¹ já criado.

Discutir a utilização dos instrumentos do processo estrutural na solução de conflitos fundiários é relevante, pois se trata de um litígio multipolarizado, no qual a solução tradicional do processo civil, adjudicada pelo Estado-Juiz, não vem contribuindo para a resolução do problema estrutural. A base do conflito decorre da desigualdade social e da ausência ou insuficiência de políticas públicas de habitação e de reforma agrária.

O processo coletivo conduzido de forma estrutural é caracterizado por um procedimento flexível que busca a solução de um litígio estrutural, preferencialmente pelo diálogo com os grupos sociais diretamente interessados e órgãos especializados. Um plano escalonado de reorganização institucional é traçado para a superação de uma irregularidade no funcionamento de uma entidade, pública ou privada, a qual está gerando a violação continuada de direitos.

A compreensão do processo estrutural é fundamental para a resolução de conflitos fundiários, pois apresenta uma nova abordagem para lidar com esses litígios. Com a flexibilização de procedimentos e adoção da perspectiva dialógica e prospectiva, podem-se conciliar os interesses de todas as partes e, simultaneamente, oferecer uma

¹ Decreto-Lei n. 3.365/1941 (desapropriação por utilidade pública); Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade - diretrizes gerais da política urbana); Leis n. 11.977/2009 e 14.118/21 (Programas de construção de casas populares); e Lei n. 13.465/2017 (Regularização Fundiária Urbana- Reurb; e Rural).

solução para a reorganização da estrutura burocrática, responsável pela política habitacional, bem como minorar os efeitos deletérios de uma remoção forçada.

Nesse contexto, a pesquisa busca responder à seguinte pergunta: em que medida a adoção de medidas estruturantes traz proveito para a solução de conflitos fundiários urbanos? A hipótese traçada reconhece que o processo estrutural ou a adoção de medidas estruturantes colabora para a eficiência da prestação jurisdicional nos litígios coletivos pela posse. O estudo visa demonstrar porque a utilização dos instrumentos do processo estruturante é, possivelmente, o meio mais adequado para viabilizar uma prestação jurisdicional eficaz em conflitos fundiários.

A utilização de instrumentos do processo estrutural pode contribuir para a resolução do processo concomitantemente com a garantia dos direitos fundamentais dos grupos vulneráveis envolvidos nas ações possessórias coletivas, preservada a essência do direito de propriedade, já que permite uma abordagem flexível, dialógica e prospectiva, com a finalidade de solução conjunta. Participam deste diálogo as partes, o Ministério Público, a Defensoria Pública, os órgãos públicos, de assistência social e habitação, além das entidades especializadas e associações, em busca da solução do problema de insuficiência de políticas públicas de moradia.

Para o desenvolvimento da abordagem que se propõe, o trabalho analisa os aspectos dos conflitos fundiários; aponta os principais problemas do procedimento tradicional no tratamento de ações possessórias coletivas e demonstra as vantagens levantadas do uso das técnicas do processo estruturante na solução de conflitos fundiários. Quando a decisão entregue ao final do processo para uma das partes contribui para o aumento da exclusão social de um grupo de pessoas já vulneráveis, torna-se necessário repensar os métodos tradicionalmente adotados, estabelecendo diretrizes que impeçam o aumento da desigualdade social existente na sociedade. A pesquisa se justifica na medida em que o Poder Judiciário possui como desafio a garantia da pacificação social por meio de uma prestação jurisdicional célere e efetiva, atendendo-se à diretriz do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 16 da Agenda 2030 da ONU (Paz, Justiça e Instituições Eficazes).

A ordem jurídica tradicionalmente estabelecida para a resolução de lides multitudinárias e complexas, como os conflitos fundiários, contribui para o aumento da desigualdade social e proliferação de vulnerabilidades socioeconômicas. A pesquisa visa apresentar o processo estrutural como alternativa na conciliação dos direitos fundamentais polarizados prevenindo a violação da dignidade da pessoa humana da

população envolvida. A temática reclama a alteração imediata de paradigmas depois da pandemia. O Supremo Tribunal Federal (STF) determinou na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 828 (Brasil, 2022), a suspensão de desocupações coletivas até 31 de outubro de 2022, justificando que, sob o ponto de vista socioeconômico, houve um agravamento acentuado na situação de pessoas já vulneráveis, e determinou a adoção de medidas estruturantes a serem adotadas após a retomada das desocupações.

A necessidade de efetivação do direito à moradia vem sendo constantemente esquecida pelo governo, na definição das políticas públicas (Brasil, 2009), fato que exige a intervenção do Judiciário, na medida em que se trata de um direito que possui inter-relação com outros direitos essenciais, tais como a vida, a integridade psicossocial, a segurança, a saúde e a dignidade (Meda; Bernardi, 2016).

Além disso, diversos problemas têm sido identificados na condução das ações possessórias coletivas, entre eles: a ausência de capacitação dos juízes; tempo e estrutura para mediação destes conflitos coletivos; falta de observância do conflito social de fundo nas decisões judiciais; e uso indiscriminado da força policial com violação de direitos fundamentais no cumprimento das decisões liminares e sentenças (Insper, 2021). Nesse contexto, justifica-se a utilização de instrumentos que possibilitem a solução dos conflitos fundiários de forma prospectiva e negociada entre o Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, Secretarias de habitação e de Assistência Social, além de Associações e entidades especializadas, diante da complexidade da matéria envolvida.

A base do estudo é a lacuna de pesquisa existente, quanto à ineficiência das decisões judiciais com base no processo tradicional na solução de conflitos fundiários, o que justifica a busca por um meio mais adequado para resolução desses litígios. Para a compreensão dos direitos fundamentais envolvidos, utilizam-se como referencial obras de Ingo Wolfgang Sarlet, Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald, dentre outros juristas. Já no que tange às medidas estruturantes, adotam-se como referencial teórico conceitos apresentados por Edilson Vitorelli, Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr., Rafael Alexandria de Oliveira, Sergio Cruz Arenhart e Gustavo Osna, dentre outros nomes de destaque na literatura.

A pesquisa é dogmática e o método de abordagem utilizado é o dedutivo. O ponto de partida é um caso geral (processos estruturais) para o específico (demandas possessórias), a fim de buscar uma nova interpretação e aplicação das regras processuais nos processos coletivos de disputa pela posse. Avalia-se se a utilização do processo

estrutural contribui para a garantia da efetividade das decisões na solução do problema estrutural, subjacente a estes litígios, qual seja, a ineficiência das políticas públicas de habitação. O método de procedimento jurídico-teórico também é aplicado, haja vista que será investigada a aplicação de uma nova metodologia na condução dos processos coletivos de disputa pela posse, a partir do sistema normativo já vigente. Na penúltima seção, a abordagem qualitativa de estudo de caso é empregada para a análise dos casos indicados (Creswell; Creswell, 2021), a partir da perspectiva metodológica de Robert K. Yin (2015), além do emprego das tradicionais abordagens bibliográfica e documental.

A pesquisa foi desenvolvida no âmbito do mestrado na área de concentração “Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão”, bem como na “Linha de Pesquisa III – Direitos e Vulnerabilidades” do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica do Centro de Ciências Sociais Aplicadas, situado no Campus de Jacarezinho, da Universidade Estadual do Norte do Paraná. Parte-se da premissa de que o método tradicionalmente empregado na resolução de lides multitudinárias e complexas, a exemplo dos conflitos fundiários, contribui para o agravamento das vulnerabilidades e pode resultar na violação de direitos fundamentais. A pesquisa busca, portanto, propor o processo estrutural como uma alternativa viável para a conciliação dos direitos fundamentais em conflito, sem comprometer a dignidade da pessoa humana das populações envolvidas.

O trabalho é dividido em três seções. A primeira contextualiza os conflitos fundiários urbanos a partir da colisão dos direitos fundamentais envolvidos e apresenta as suas particularidades. A segunda foca no processamento tradicional dos litígios coletivos pela posse. Por fim, a terceira seção apresenta as características das medidas estruturantes e os benefícios de sua aplicação nos conflitos possessórios. Segue-se com análise de alguns casos de atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná na região metropolitana de Londrina no período de 2019 a 2024, nos quais se aplicaram técnicas estruturantes.

2 ASPECTOS DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS

O conflito fundiário urbano consiste na disputa pela posse ou propriedade de um imóvel urbano, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis, os quais necessitam da proteção estatal para concretização do direito humano à moradia, conforme se extrai do artigo 3º, inciso I, da Resolução Recomendada n. 87 de 2009 do Ministério das Cidades (Brasil, 2009).

Distingue-se das ações possessórias individuais pelo fato de envolver várias pessoas no polo passivo da demanda, muitas vezes não identificáveis de imediato. Essa característica confere maior complexidade ao litígio e seu caráter policêntrico, já que diferentes interesses estão em jogo, não apenas entre a parte autora e a ré, mas também entre os próprios ocupantes, que apresentam vulnerabilidades diversas, como de gênero, raça, idade e condição socioeconômica, exigindo proteção especial. Além disso, terceiros não diretamente envolvidos no processo podem sofrer impactos econômicos, sociais e ambientais decorrentes das ocupações irregulares e das soluções adotadas.

Além das múltiplas vulnerabilidades envolvidas, a complexidade deste litígio advém da polarização de direitos fundamentais que, em princípio, merecem igual proteção estatal, já que não possuem hierarquia entre si. O objetivo deste capítulo é, portanto, analisar a colisão entre os direitos fundamentais à propriedade e à moradia, examinando seus aspectos gerais. Em seguida, serão apresentadas as formas de regularização fundiária, que podem ser implementadas tanto no âmbito de políticas públicas de habitação quanto em planos voltados à solução consensual dos conflitos. Por fim, serão discutidos os aspectos históricos e sociais da questão fundiária no Brasil, um ponto crucial para a compreensão desses conflitos.

2.1 A COLISÃO DOS DIREITOS ENVOLVIDOS: DIREITOS FUNDAMENTAIS DE PROPRIEDADE E DIREITO À MORADIA

Esta seção apresenta as principais características dos direitos fundamentais, de propriedade e de moradia, que se contrapõem no conflito fundiário urbano, bem como os vetores para decisão, no caso concreto, nas situações de colisão de direitos fundamentais.

Para o desenvolvimento da pesquisa, adota-se o conceito extraído do artigo 3º, inciso I, da Resolução Recomendada n. 87 de 2009 do Ministério das Cidades, segundo o qual considera-se conflito fundiário urbano um litígio coletivo pela posse ou

propriedade de um imóvel urbano com famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis no polo passivo, os quais demandam especial atenção do Estado para “garantia do direito humano à moradia e à cidade” (Brasil, 2009).

O conflito fundiário envolve pessoas vulneráveis. O termo “advém do latim *vulnerabile*, e diz-se do ponto pelo qual alguém ou algo pode ser atacado ou ofendido” (Klock, 2009). Um grupo vulnerável é caracterizado pela fragilidade resultante de suas particularidades (Mattos, 2021). As fontes de vulnerabilidade podem ser classificadas em características extrínsecas (como a falta de poder socioeconômico e escolaridade) e intrínsecas (como doenças graves, deficiência, extremos de idade e questões raciais) (Carmo, 2016, p. 24). A vulnerabilidade pode ser causada por doenças, riscos ambientais relacionados ao local onde se vive ou por fatores socioeconômicos que afetam o grupo.

Em litígios coletivos pela posse, a vulnerabilidade ambiental é frequente, pois muitas dessas áreas são sujeitas a alagamentos, desmoronamentos, ou são regiões de proteção ambiental e com riscos de contaminação e doenças pela falta de saneamento básico. Além disso, destaca-se a vulnerabilidade socioeconômica, já que esses grupos frequentemente incluem pessoas intrinsecamente frágeis, como crianças, idosos e mulheres grávidas. Além da desigualdade social, fatores como gênero e raça também contribuem para essa situação, uma vez que a maioria da população sem moradia adequada é composta por mulheres e negros.

Embora grupos vulneráveis e minoritários compartilhem pontos em comum, como a sujeição à dominação de um grupo considerado majoritário, os conceitos não são sinônimos. A vulnerabilidade surge de características que impõem certa fragilidade e de um suposto padrão de normalidade imposto pelo grupo hegemônico, que pressiona tudo e todos que possam ser considerados diferentes (Carmo, 2016).

O termo “minorias” se refere a grupos que não têm os atributos tidos como normais pelo grupo dominante. A identificação de uma minoria varia de acordo com o contexto histórico e social, podendo incluir grupos diferenciados por orientação sexual, nacionalidade, região, etnia, religião e língua. Assim, esses grupos, que geralmente representam numericamente grande parte da população, são frequentemente marginalizados e alvo de discriminação por não se enquadrarem nos “valores e padrões culturalmente pré-estabelecidos e hegemônicos” (Nascimento; Alves, 2020, p. 368).

Grupos vulneráveis e minoritários compartilham a característica de serem submetidos à dominação de outro grupo que, por meio de violência ou pela manutenção

de privilégios históricos, impõe sua superioridade com base em classe social e características fenotípicas. Ambos os grupos possuem quatro características principais:

- 1) vulnerabilidade jurídico-social – por ser um grupo institucionalizado pelas regras do ordenamento jurídico-social vigente, logo, muitas vezes não acampado pelas políticas públicas, a razão para lutar por voz e reconhecimento societário de seu discurso;
- 2) identidade *in statu nascendi* – porque se apresenta sempre *in statu nascendi*, compreendido como uma entidade em formação que se alimenta da força e do ânimo dos estados nascentes ou de um eterno recomeço;
- 3) luta contra-hegemônica – parte sempre de uma constante luta pela redução do poder hegemônico, mas, normalmente, sem objetivo de tomada do poder pelas armas;
- 4) estratégias discursivas – uso de estratégias de discurso e de ações demonstrativas (passeatas, por exemplo) como os principais recursos de luta na atualidade (Carmo, 2016, p. 205).

Diante do exposto, os conflitos fundiários urbanos que envolvem grupos vulneráveis revelam uma profunda conexão entre as diferentes fontes de vulnerabilidade – sejam elas extrínsecas, como a carência socioeconômica e educacional, sejam intrínsecas, como as questões de saúde, raça e idade – e as desigualdades estruturais que caracterizam o espaço urbano. Esses litígios frequentemente emergem em áreas marcadas por riscos ambientais e falta de infraestrutura adequada, expondo a fragilidade de grupos como crianças, idosos, mulheres, em especial negros, historicamente marginalizados e excluídos. Nesse contexto, a vulnerabilidade não se limita à precariedade material, mas abarca também a exclusão social e a sujeição contínua desses grupos à dominação e à manutenção de privilégios pelo grupo hegemônico.

Por figurarem na demanda várias pessoas, normalmente não identificáveis de plano e com diversos interesses jurídicos envolvidos, estes litígios apresentam complexidade intrínseca e aspecto policêntrico. A diversidade de interesses que devem ser considerados ao se entregar a prestação jurisdicional sequer ocorre apenas entre os polos ativo e passivo. Internamente, os próprios ocupantes podem possuir realidades fáticas diferentes e, por consequência, interesses jurídicos e vulnerabilidades diversas – social, de gênero, racial e etária –, as quais demandam especial proteção. Ademais, a solução do litígio pode atingir grupos alheios à demanda, haja vista que a organização do espaço socioambiental da cidade interessa a todos os munícipes, os quais possuem interesse jurídico na permanência ou restabelecimento de um meio ambiente da cidade equilibrado e sustentável. Adiciona-se à complexidade o limite orçamentário da Administração Pública, de modo que o atendimento de uma política pública, como o

direito à moradia, pode refletir na ausência de verba para concretização de outros direitos fundamentais igualmente essenciais.

[os litígios fundiários são] complexos e policêntricos, desenvolvendo-se de forma confusa e não linear e concebem mais de uma forma de tutela, com múltiplos interesses a serem analisados (moradia, urbanístico, ambiental, financeiro, propriedade). [...] o julgador vive o dilema de garantir direitos fundamentais ligados ao princípio da dignidade da pessoa humana, mínimo existencial e direito à moradia, sem ferir o direito fundamental de propriedade (Coningham, 2022, p. 139 e 156).

Nesse contexto, de um lado encontra-se o direito de propriedade, consagrado pelo constituinte como direito civil fundamental (artigo 5º, caput, da CF/88), pertencente à categoria dos direitos de primeira dimensão. Esses direitos têm como principal característica a limitação da atuação estatal, sendo considerados uma forma de direito de defesa, com caráter negativo.

[os direitos de primeira dimensão] caracterizados por um cunho fortemente individualista, concebidos como direitos do indivíduo perante o Estado e uma esfera de autonomia individual em face de seu poder. [...]. Apresentados como direitos de cunho “negativo”, uma vez que dirigidos a uma abstenção, e não a uma conduta positiva por parte dos poderes públicos (Sarlet, 2021, p. 317).

Holmes e Sunstein (2019), por outro lado, sustentam que até mesmo os direitos fundamentais de primeira geração exigem uma contraprestação do Estado no sentido de protegê-los contra violação de terceiros, através de um aparato policial e judicial, por exemplo.

O direito de propriedade também tem previsão em diplomas internacionais, embora não com a mesma pluralidade de tratados que protegem o direito à moradia, conforme se extrai das garantias decorrentes da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 (artigo 17²), da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965 (artigo 5^{o3}), ratificada no Brasil pelo Decreto n. 65.810/1969, e, em âmbito regional, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 (Pacto de San José da Costa Rica, artigo 21⁴), promulgada no Brasil pelo Decreto

² Artigo 17, 1. Toda a pessoa, individual ou coletiva, tem direito à propriedade. 2. Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua propriedade.

³ Artigo 5º, “d”, V: [...] os Estados Partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas suas formas e a garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, principalmente no gozo dos seguintes direitos: [...] direito de qualquer pessoa, tanto individualmente como em conjunto, à propriedade.

⁴ Artigo 21, 1. Toda pessoa tem direito ao uso e gozo dos seus bens. A lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social. 2. Nenhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante o pagamento de

n. 678/1992. Portanto, compreende-se o direito de propriedade como direito fundamental e humano.

Este direito está intrinsecamente ligado, inclusive por determinação do constituinte, ao cumprimento de sua função social (artigo 5º, inciso XXIII, e artigo 170, inciso III, ambos da CF/88) ou sua função socioambiental, conceito traçado em decorrência dos “avanços na defesa dos direitos humanos fundamentais concebidos de forma coletiva” (Santos; Medeiros; Luft, 2016, p. 222). De acordo com a CF/88, a função social se encontra intrinsecamente ligada à propriedade e possui *status* de garantia fundamental dos indivíduos e de princípio da ordem econômica. Contudo, quando foi prevista pela primeira vez, na Constituição Federal de 1967 (artigo 157, inciso III), era tratada apenas como princípio da ordem econômica. A Constituição cidadã inova também com a instrumentalização de políticas, nos capítulos da “Política Urbana” e da “Política Agrícola e Fundiária da Reforma Agrária” (arts. 182 a 191), para concretização da função social na propriedade pública e privada, urbana e rural (Cardoso, 2010).

A limitação ao direito subjetivo da propriedade privada igualmente se encontra prevista no Código Civil (artigo 1.228, §1º), segundo a qual ao proprietário compete explorar racionalmente o bem, atribuindo-lhe um fim social, sem, contudo, abusar deste direito. Assim, o proprietário possui o direito de buscar a máxima eficiência do seu imóvel, devendo, contudo, observar a boa-fé, proteger o meio ambiente e contribuir para o desenvolvimento econômico e social (Farias; Rosenvald, 2023). Por sua vez, a inobservância desta condicionante sujeita o proprietário a sanções, dentre elas: o parcelamento ou edificação compulsórios; o Imposto Territorial Urbano (IPTU) progressivo; e a desapropriação de imóveis urbanos (artigo 182, §4º, da CF/88) e rurais (artigo 184 da CF/88) (Cambi; Galduroz, 2018).

Para o cumprimento da função social do imóvel urbano, o proprietário deve explorar racionalmente o bem, com observância das diretrizes do Plano Diretor Municipal – ou legislação semelhante quando este não houver (artigo 182, §2º⁵, da CF/88). Já o imóvel rural atende sua função social quando produtivo, com respeito das regras

indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e na forma estabelecidos pela lei.

⁵ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

ambientais e dos direitos do trabalhador (artigo 186⁶ da CF/88). Outrossim, há imóveis localizados em zonas de interesses públicos nacionais e regionais – como as faixas de fronteira, zona costeira, terras indígenas e unidades de conservação – que devem também observar as diretrizes de outras legislações para o cumprimento de sua função social (Cardoso, 2010). O artigo 182 da CF/88 exige a realização das funções sociais da cidade, com acesso a habitação, condições adequadas de trabalho, recreação e circulação (Silva, 2006). Cita-se dentre os principais instrumentos para concretização da função social da propriedade “a usucapião especial urbano e rural, a concessão de uso de imóveis públicos urbanos, a desapropriação, doação e concessão de terras para fins de Reforma Agrária” (Cardoso, 2010, p. 54).

Portanto, a satisfação dos anseios econômicos do proprietário não pode prejudicar as demandas coletivas, e o gozo dos atributos do direito de propriedade deve contribuir para o desenvolvimento econômico e social (Farias; Rosenvald, 2023). Também se atende a destinação social com o exercício da posse (Cambi; Galduroz, 2018). Semelhante exigência deve ser observada pelo Poder Público nos imóveis de sua propriedade.

O parcelamento, uso e ocupação do solo, em imóveis públicos devem atender à legislação municipal sob pena de responsabilização por violação à ordem urbanística e/ou aplicação das sanções previstas no art. 182, p. 4 da CF/88 (Cardoso, 2010, p. 77).

Não se ignora a importância da proteção da propriedade privada, haja vista que não se pode ignorar o dever estatal de protegê-lo, sob pena de causar insegurança jurídica, de modo que, decidindo-se no caso concreto pela desapropriação para permanência dos ocupantes que cumprem a função social da posse, é importante que haja justa indenização.

O direito à proteção constitucional da propriedade privada tem uma forte justificativa democrática: Se as propriedades das pessoas estiverem sujeitas a ajustes governamentais contínuos, elas não poderão ter a segurança e a independência que o status de cidadania exige. O direito à propriedade privada não deve ser visto como um esforço para proteger as pessoas ricas; ele ajuda a garantir a própria democracia deliberativa (Tushnet, 2011, p. 177).

⁶ Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Nas ações possessórias coletivas, embora se coadunem diversos interesses jurídicos, tais como direito à defesa da posse, quando cumprida sua função social; à moradia digna; e à propriedade, predominava nas decisões judiciais uma análise restritiva dos requisitos do artigo 561 do Código de Processo Civil, bastando ao autor provar que exercia a posse física do imóvel, independentemente do cumprimento de sua função social (Cambi; Galduroz, 2018, p. 1092).

Todavia, a jurisprudência vem caminhando para uma abordagem mais complexa dos fatos jurídicos nas demandas possessórias, com análise dos requisitos expressamente previstos no artigo 561 do Código de Processo Civil⁷, acompanhada do exame da “qualidade da posse”, para a qual são considerados a função social da propriedade esbulhada e o princípio da dignidade humana (STJ, AgInt no REsp 1636012/MG).

Já a moradia, elencada expressamente no capítulo dos direitos fundamentais sociais com a Emenda Constitucional n. 26 de 2000 (artigo 6º da CF/88), é considerada um direito prestacional de segunda dimensão de eficácia imediata por força do art. 5º, parágrafo 1º, da CF/88, impondo ao Estado o dever de promover políticas públicas de habitação, embora possa também ser enquadrada como direito de terceira dimensão, em decorrência do dever de solidariedade. Possui previsão em tratados internacionais, sendo por consequência considerado um direito humano (Sarlet, 2021), além de encontrar regulamentação na legislação infraconstitucional. Está relacionada à necessidade primária humana a uma vida digna, com um abrigo adequado, razão pela qual considera-se complemento da personalidade humana e cidadania (Farias; Rosenvald, 2023, p. 100).

O direito à moradia está atrelado ao “princípio da dignidade humana e com a garantia de padrões qualitativos mínimos a uma vida saudável” com “critérios vinculados ao mínimo existencial” (Sarlet, 2021, p. 692), sendo expressão do direito à vida digna, além de poder ser caracterizado como direito de subsistência, “como expressão mínima do próprio direito à vida” (Sarlet, 2003, p. 15). Assim, o direito social à moradia relaciona-se ao princípio da dignidade humana porque não é possível possuir uma vida digna e saudável sem um local para habitar com o mínimo de infraestrutura, o que inclui saneamento básico, rede elétrica e acesso aos serviços sociais essenciais.

O direito à moradia encontra amparo em âmbito internacional global na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 (artigo 25⁸); no Pacto Internacional

⁷ Posse; turbação ou esbulho pela parte ré; data da turbação ou do esbulho; e a perda da posse.

⁸ Artigo 25, I: Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento,

sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (PIDESC, artigo 11⁹), ratificado no Brasil pelo Decreto n. 591/1992; e na Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial de 1965 (artigo 5^{o10}), ratificada no Brasil pelo Decreto n. 65.810/1969. Já em âmbito internacional regional, encontra previsão na Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 (artigo 22, I¹¹), promulgada no Brasil pelo Decreto n. 678/1992. Ademais, o Brasil é signatário da Agenda Habitat II, a qual consiste em diretrizes firmadas na 2^a Conferência Mundial Sobre os Assentamentos Humanos, em Istambul, para que os governos se comprometam com habitação adequada para todos e assentamentos humanos sustentáveis (1996).

Por outro lado, assim como o direito fundamental à propriedade, o direito à moradia não é absoluto, podendo sofrer restrições justificáveis no caso concreto, tais como em desapropriações e em desocupações de áreas de proteção ambiental (Sarlet, 2003), asseguradas, contudo, as garantias convencionais e constitucionais, em especial o devido processo legal e o respeito à dignidade da pessoa humana.

Nesse contexto, surge a necessidade de proteção jurídica da posse. O termo posse se caracteriza como uma “apropriação econômica e social consciente sobre um bem”, a qual se consubstancia em instrumento de exercício do direito à moradia (Farias; Rosenvald, 2023, p. 100), razão pela qual também atua como direito de defesa contra despejos arbitrários, os quais violam os direitos fundamentais correlatos.

A posse também deve cumprir sua função social, obrigação contida implicitamente no Código Civil (artigos 1.228, §§4^o e 5^o; 1.238 e 1.242). Ademais, é por meio da posse que se exerce a função social da propriedade (Cambi; Galduróz, 2018, p. 1092).

Com o objetivo de interpretar o artigo 11.1 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, bem como definir critérios para se compreender o conceito de moradia adequada, o Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU) editou o Comentário Geral n. 4. O documento esclarece que o direito à habitação deve ser compreendido em sentido amplo,

à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários [...].

⁹ Artigo 11, I: 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. [...]

¹⁰ Artigo 5^o, “e”, III: [...] os Estados Partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas as suas formas e a garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, principalmente no gozo dos seguintes direitos: [...] direito à habitação.

¹¹ 1. Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado tem direito de circular nele e de nele residir em conformidade com as disposições legais.

como um direito a viver com segurança, dignidade e infraestrutura adequada, acompanhada de serviços essenciais, tratando-se de um direito inerente à dignidade da pessoa e vinculado a outros direitos humanos e princípios fundamentais (Organização das Nações Unidas, 1991).

O Comitê elencou sete elementos necessários para uma habitação adequada: a) Segurança legal da posse; b) Disponibilidade de serviços, compreendidos os materiais, facilidades e infraestrutura; c) Custo acessível; d) Habitabilidade; e) Acessibilidade; f) Localização; e g) Adequação cultural.

A Segurança legal da posse é exigida de qualquer habitação, pública ou privada, e, inclusive, de ocupações informais, correlacionada à proteção contra despejos forçados, pressões incômodas e quaisquer outras ameaças. A disponibilidade de serviços (materiais, facilidades e infraestrutura) exige que a habitação atenda às necessidades básicas, tais como saneamento básico, água, iluminação e aquecimento. O custo deve ser acessível de modo que o valor de uma habitação não comprometa a satisfação de outras necessidades básicas.

A habitabilidade decorre da exigência de que a habitação contenha um espaço adequado para proteger seus habitantes de riscos estruturais e de doença, como frio, umidade, calor, chuva, vento e demais ameaças que possam comprometer a saúde. De acordo com o critério da acessibilidade, partindo-se do pressuposto de que todos têm direito a um lugar para viver em paz e com dignidade, os governos devem adotar como política pública prioritária a destinação de recursos habitacionais a grupos vulneráveis, dentre eles as classes sociais desfavorecidas, como idosos, crianças, deficientes físicos, pessoas com doenças graves e propensas a catástrofes naturais.

Para atender aos critérios de localização e adequação cultural, a habitação adequada deve ter uma localização que permita ao ocupante o acesso aos serviços essenciais, como saúde, educação e trabalho, seja por transporte público, seja pela proximidade a estes recursos. A construção deve permitir de forma adequada a expressão da identidade cultural dos habitantes, de modo que a modernização não sacrifique as dimensões e diversidade cultural, mas, simultaneamente, assegure instalações tecnológicas modernas.

Extraí-se do requisito relacionado à segurança legal da posse a preocupação do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU em relação aos despejos forçados, atenção que levou à edição do Comentário Geral n. 7 com o objetivo de regulamentar tais desocupações, a fim de que sejam evitáveis, pois são incompatíveis

com os direitos humanos diante da possibilidade de resultarem em violações dos direitos à vida, à segurança da pessoa e à não interferência na privacidade, na família e no lar. Entretanto, se ocorrerem, o Comentário preconiza que sejam restritos a casos excepcionais, com o fornecimento de soluções alternativas adequadas e observadas as disposições relevantes do Pacto.

A Comissão define os “despejos forçados” como aqueles realizados contra a vontade dos ocupantes e desacompanhados de proteção dos respectivos direitos fundamentais.

[...] a remoção permanente ou temporária, contra a vontade, de indivíduos, famílias e/ou comunidades dos lares e/ou da terra que ocupam, sem a provisão e o acesso a formas apropriadas de proteção legal ou de outra natureza. A proibição de despejos forçados não se aplica, entretanto, a despejos realizados pela força, de acordo com a lei e em conformidade com as disposições dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos (Organização das Nações Unidas, 1997, p. 2, tradução própria).

O Comentário elenca de forma complementar um rol de garantias processuais necessárias para se preservar os direitos humanos nas desocupações forçadas: a) oitiva das pessoas afetadas; b) comunicação prévia em prazo razoável da data agendada para o cumprimento do mandado; c) informações sobre as alternativas; d) participação de representantes do governo quando grupos de pessoas estiverem envolvidos; e) identificação de todas as pessoas que realizarem o despejo; f) proibição de desocupações em condições climáticas adversas ou à noite, a menos que as pessoas atingidas assim consentam; g) fornecimento de recursos legais; e h) fornecimento de assistência jurídica (Organização das Nações Unidas, 1997). A Resolução n. 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) reproduz estas garantias, com determinação expressa da busca de soluções garantidoras de direitos humanos nas negociações (artigo 8º) e com o estabelecimento das diretrizes a serem seguidas no plano de remoção (artigos 14 e seguintes).

Os dispositivos da Resolução do CNDH devem ser interpretados como um complemento ao procedimento previsto no Código de Processo Civil na solução de conflitos fundiários judicializados, desde que não contrários a este, ante o *status* infralegal daquela. Seu corpo jurídico materializa os princípios do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em especial o da dignidade da pessoa humana, e destaca os seguintes princípios fundamentais: “cooperação, boa-fé, busca da autocomposição e do atendimento aos fins sociais, dignidade da pessoa humana,

proporcionalidade, razoabilidade, legalidade, publicidade e eficiência” (Mazini; Silva, 2023, p. 120).

Avaliados os direitos envolvidos nos conflitos fundiários, nota-se a ausência de hierarquia e de caráter absoluto dos direitos polarizados nos conflitos fundiários, de modo que, não sendo possível conciliar ambos, deve ser analisado no caso concreto qual bem jurídico deve preponderar. Neste sentido, o Superior Tribunal de Justiça decidiu, em recurso decorrente de ação de reintegração de posse, pela necessidade de análise da “melhor posse” (REsp n. 1.148.631/DF).

Por outro lado, é inquestionável a importância da concretização do direito à moradia digna e adequada, sem que isto dê ensejo ao uso da ocupação irregular como instrumento para a concretização deste direito. Afinal, há uma vasta regulamentação no ordenamento jurídico brasileiro de normas para efetivar o direito fundamental à moradia, desde as sanções previstas em caso de descumprimento da função social da propriedade, até a previsão de construção de casas populares (Leis n. 11.977/09 e 14.118/21) e da regularização fundiária rural e urbana pela Lei n. 13.465/2017. Observa-se, todavia, uma ineficiência na concretização destes instrumentos.

Com esse panorama, demonstra-se a complexidade da solução de um litígio coletivo pela posse, pois engloba direitos fundamentais aparentemente antagônicos e a solução dada ao processo pode ter como consequência prática o aumento da vulnerabilidade social dos ocupantes ou a necessária inclusão social destes. Não se pode ignorar que ambos os polos da demanda titularizam direitos fundamentais, de modo que somente no caso concreto, após ponderação das circunstâncias envolvidas em busca de um equilíbrio e da manutenção do núcleo essencial dos direitos em colisão, é possível decidir pela preponderância de um em detrimento do outro, observando-se, contudo, a proteção da dignidade humana como critério balizador, caso seja inviável a preservação de ambos os direitos fundamentais, haja vista que abstratamente não há hierarquia entre os valores constitucionais (Sarlet, 2003).

O juízo de ponderação é imprescindível em matéria de colisão de direitos fundamentais, decompondo-se nos juízos de adequação; necessidade e proporcionalidade. Não basta que a medida seja adequada à solução do litígio, o julgador deve analisar se a restrição imposta ao direito fundamental em colisão é a menor dentre as opções disponíveis, de modo que não desnature seu núcleo essencial. Em complemento, a proteção deve ser suficiente, de modo que a proporcionalidade está atrelada à

interferência “necessária e suficiente para a adequação aos valores constitucionais” (Violin, 2022, p. 686).

Mesmo sendo um conceito aberto, entende-se como núcleo essencial dos direitos fundamentais aquele que mais se aproxima da dignidade da pessoa humana (Cambi, 2023) ou aquele “mínimo necessário a ser realizado pelo Estado para o reconhecimento do próprio valor que se almejou resguardar juridicamente” (Andrade, 2016, p. 145).

Para a solução do conflito fundiário, no qual se contrapõe dois direitos aparentemente antagônicos, deve-se observar que a “eficácia irradiante (dimensão objetiva) dos direitos fundamentais” (Cambi; Galduróz, 2018, p. 1084) condiciona a elaboração e aplicação destes direitos. Por conseguinte, impõe-se a adoção de uma interpretação sistemática dos preceitos constitucionais, observando-se que a CF/88 assegura, além dos direitos de propriedade (art. 5º, *caput* e inciso XXII) e moradia (art. 6º), outros valores e princípios a serem observados na solução dos conflitos fundiários, tais como a cidadania (art. 1ª, inciso II), a dignidade humana (art. 1º, inciso III), a erradicação da pobreza (art. 3º, inciso III) e a prevalência dos direitos humanos (art. 4º, inciso II) (Cambi; Galduróz, 2018).

Em demandas complexas, como a que se apresenta, é sugerida a busca pela ponderação dos bens jurídicos tutelados, com auxílio da técnica da proporcionalidade (alcançada com o trinômio necessidade-adequação-proporcionalidade em sentido estrito), tendo como norte a busca de um equilíbrio e a preservação do núcleo essencial dos direitos em colisão, a fim de que não se aniquile um direito em detrimento do outro (Sarlet, 2021).

Caso frustrada a solução negociada, meio que se entende mais adequado para solução dos litígios coletivos pela posse nos quais se contrapõem dois direitos fundamentais, impõe-se ao Estado-Juiz decidir, no caso concreto, utilizando-se das técnicas de ponderação, qual dos direitos deve se sobrepor, empregando como critério valorativo a preservação da dignidade da pessoa humana e a necessidade de observar a função social da propriedade. Além disso, é necessária a adoção de meios para minimização da violação aos direitos fundamentais, na busca da manutenção do respectivo núcleo essencial.

O Estado possui instrumentos destinados à regularização fundiária que tem como objetivo concretizar a função social da propriedade. Não obstante os mecanismos e estratégias, há uma série de complexidades e problemas que permeiam a regularização fundiária no Brasil.

2.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Esta seção se destina a apresentar um panorama geral dos instrumentos da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), tendo como ponto de partida a sua origem legislativa. A Reurb compreende, nos termos do artigo 9º da Lei n. 13.465/2017, um conjunto de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (Brasil, 2017) que visam concretizar a função social da cidade. Trata-se de um importante instrumento “de acesso à moradia digna e à cidade legal pela população de baixa renda” (D’Ottaviano; Silva, 2009, p. 203).

A regularização fundiária, juntamente com os programas de habitação para população de baixa renda, configura dever do Estado e competência comum da União, Estados, Municípios e Distrito Federal (artigo 23, IX, da CF/88) para a concretização do direito à moradia às camadas sociais mais vulneráveis. Como diretriz de política urbana, rompe com o paradigma de repressão de ocupações irregulares para regularização destes assentamentos através de regras especiais, garantindo a segurança da posse contra despejos forçados (Cardoso, 2010).

A primeira legislação a disciplinar sobre regularização fundiária no Brasil foi a Lei n. 601/50 (Lei de Terras) (Cardoso, 2010), a qual previu em seu artigo 5º¹² a legitimação da posse de terras nas quais o posseiro estivesse cumprindo sua função social, com produção e habitação (Brasil, 1850). Todavia, na prática, a legitimação beneficiou apenas os imigrantes brancos que se apossaram de terras no Brasil, na medida em que, publicada enquanto ainda legalizada a escravização de negros no Brasil – a Lei Áurea somente foi sancionada em 1888 –, proibiu expressamente futuras legitimações da posse ao condicionar em seu artigo 1º¹³ novas aquisições de terras à respectiva compra. Deste modo, os negros, que já naquela época correspondiam à maior parte da população brasileira¹⁴, como não lhes foi oportunizado acesso à educação¹⁵ e qualquer outro meio para exercerem trabalhos bem remunerados, não possuíam rendimentos para comprarem

¹² Artigo 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes:

¹³ Artigo 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.

¹⁴ Censo de 1872.

¹⁵ Lei n. 1/1837, Artigo 3º São proibidos de frequentar as Escolas Publicas: 1º Todas as pessoas que padecerem molestias contagiosas. 2º Os escravos, e os pretos Africanos, ainda que sejam livres ou libertos.

terras, originando, por consequência, a desigualdade racial na distribuição de terras e moradias no Brasil.

O Código Civil de 1916 seguiu o mesmo raciocínio ao condicionar o exercício da posse à propriedade¹⁶. Na sequência, com a promulgação da Constituição da República de 1934, previu-se um novo instrumento de regularização fundiária, com a disciplina em seu artigo 125¹⁷ da possibilidade de aquisição da propriedade com o preenchimento dos requisitos da usucapião rural. Ela previu também o direito de preferência do agricultor na colonização de terras públicas (artigo 121, §4º).

A Constituição de 1946 seguiu a mesma disciplina em relação à usucapião rural, no parágrafo 3º do seu artigo 156¹⁸, com a diferença de que neste diploma ampliou-se a possibilidade de adquirir a terra de até cem hectares e adicionou-se a condição de que a terra deveria ser suficiente para assegurar ao posseiro sua subsistência e de sua família, bem como seu progresso social e econômico. Encontra-se, ainda, em seu artigo 147¹⁹ a previsão da desapropriação de terras rurais para fins de reforma agrária. Já a Constituição Federal de 1967, em seu artigo 164²⁰, retoma o termo legitimação de posse, mantém a previsão da usucapião rural de terras produtivas e também prevê a alienação ou concessão de terras públicas para reforma agrária.

¹⁶ Código Civil de 1916, Artigo 485. Considera-se possuidor todo aquele, que tem de fato o exercício, pleno, ou não, de algum dos poderes inerentes ao domínio, ou propriedade.

¹⁷ Constituição de 1934, Artigo 125. Todo brasileiro que, não sendo proprietário rural ou urbano, ocupar, por dez anos contínuos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, um trecho de terra até dez hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho e tendo nele a sua morada, adquirirá o domínio do solo, mediante sentença declaratória devidamente transcrita.

¹⁸ Constituição de 1946, Artigo 156, §3º. Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar, por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, trecho de terra que haja tornado produtivo por seu trabalho, e de sua família, adquirir-lhe-á a propriedade mediante sentença declaratória devidamente transcrita. A área, nunca excedente de cem hectares, deverá ser caracterizada como suficiente para assegurar ao lavrador e sua família, condições de subsistência e progresso social e econômico, nas dimensões fixadas pela lei, segundo os sistemas agrícolas regionais.

¹⁹ Constituição de 1946, Art. 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos. § 1º Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, segundo índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do Imposto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas.

²⁰ CF/67, Art. 164. A lei federal disporá sobre, as condições de legitimação da posse e de preferência à aquisição de até cem hectares de terras públicas por aqueles que as tornarem produtivas com o seu trabalho e de sua família. Parágrafo único. Salvo para execução de planos de reforma agrária, não se fará, sem prévia aprovação do Senado Federal, alienação ou concessão de terras públicas com área superior a três mil hectares.

A CF/88 prevê a usucapião especial urbana de imóvel privado de até 250m² utilizado para habitação (artigo 183²¹) e rural, de terras produtivas e utilizada para moradia, de até 50 hectares (artigo 191²²), e a concessão de usos especiais para fins de moradia de imóveis privados e públicos de até 250 m² utilizados como única moradia sem oposição (art. 183, §1º). Trata-se de importantes instrumentos para concretização do direito à moradia e da função social dos imóveis.

A atual Constituição dedica um capítulo inteiro à disciplina da política urbana para o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes” (art. 182), “constitucionalizando o direito urbanístico” (Cardoso, 2010, p. 75), além de conceder ao município a competência para instituir o Plano Diretor, responsável por regular a função social da cidade e condicionar o exercício do direito de propriedade, além da instituição da gestão democrática.

Em nível de legislação ordinária, destaca-se inicialmente o Decreto-Lei n. 58/1937, sancionado com objetivo de regulamentar os loteamentos e a transmissão de imóveis urbanos e rurais (Brasil, 1937). Na sequência, a Lei n. 6.766/1979, conhecida como Lei Lehman, que derogou o Decreto-Lei n. 58/1937 em relação ao meio urbano, foi a primeira lei a tratar de urbanismo no Brasil, bem como a disciplinar a regularização fundiária de loteamentos irregulares (artigo 40²³) e parcelamentos especiais para população de baixa renda (art. 4, II, *in fine*). Esta lei também inovou ao tratar dos “aspectos civis, urbanísticos, penais, administrativos e penais relativos ao parcelamento urbano” (Cardoso, 2010, p. 69).

A Lei n. 9.785/99 alterou a Lei n. 6.766/79 para adequá-la à CF/88, “incorporando-se a figura do Plano Diretor Municipal como principal instrumento da política urbana e prevendo a simplificação de procedimentos para projetos de interesse

²¹ Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

²² Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

²³ Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

público” (Cardoso, 2010, p. 73-74), nos termos dos artigos 3º²⁴ e 53-A, p. único²⁵, respectivamente.

Com o “Estatuto da Cidade” (Lei n. 10.257/2001), publicado com objetivo de regulamentar a política urbana para o desenvolvimento “das funções sociais da cidade e da propriedade” (artigo 2º), avançou-se na concretização do direito à moradia, com a ampliação das hipóteses de “regularização das posses urbanas” (Cardoso, 2010, p. 81). Observa-se, neste sentido, que o legislador estabeleceu, em seu artigo 2º, inciso XIV, entre as diretrizes gerais da política urbana regulamentada, a regularização fundiária de interesse social, de assentamentos irregulares ocupados, compreendida como um direito subjetivo das famílias de baixa renda (Cardoso, 2010). Acrescenta-se: “[...] mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais” (Brasil, 2001).

O Estatuto apresenta, dentre os institutos jurídicos e políticos (artigo 4º, inc. V), um amplo rol de instrumentos de regularização fundiária, destacando-se na concretização do direito à moradia: a concessão de direito real de uso (CDRU) e do uso especial para fins de moradia (CUEM); a usucapião especial de imóvel urbano; a demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; e a legitimação da posse. No âmbito das terras da União, tem-se a regulamentação da concessão do uso especial para fins de moradia (artigo 2º) e do direito real de uso (art. 7º²⁶) pela Lei n. 11.481/2007.

Outra importante contribuição na implementação do direito à moradia, adicionada recentemente no Estatuto da Cidade, pela Lei n. 13.465/2017, é a regulamentação da usucapião especial coletiva (artigo 10).

²⁴ Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.

²⁵ Art. 53-A. São considerados de interesse público os parcelamentos vinculados a planos ou programas habitacionais de iniciativa das Prefeituras Municipais e do Distrito Federal, ou entidades autorizadas por lei, em especial as regularizações de parcelamentos e de assentamentos.

Parágrafo único. Às ações e intervenções de que trata este artigo não será exigível documentação que não seja a mínima necessária e indispensável aos registros no cartório competente, inclusive sob a forma de certidões, vedadas as exigências e as sanções pertinentes aos particulares, especialmente aquelas que visem garantir a realização de obras e serviços, ou que visem prevenir questões de domínio de glebas, que se presumirão asseguradas pelo Poder Público respectivo.

²⁶ Decreto-Lei n. 271/1967, Art. 7º. É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

[...] núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor (Brasil, 2010).

Nesse percurso histórico, destaca-se, também, a Lei n. 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e criou instrumentos para a regularização fundiária de assentamentos urbanos, embora os artigos que dispunham sobre a regularização destes assentamentos informais tenham sido posteriormente revogados pela Lei n. 13.465/17 (Lei da Reurb).

Com a publicação da Medida Provisória n. 759/2016, acrescenta-se um novo marco na regularização fundiária, diante da preocupação com a titulação de núcleos urbanos informais consolidados, através da legitimação fundiária. A titulação, além de conferir segurança da posse, permite ao proprietário acesso a financiamentos imobiliários. Contudo, a MP falha na destinação de moradia à população de até três salários mínimos, de modo que não contribui para a prevenção de novos assentamentos informais (Hermany; Vanin, 2017).

Após, a MP n. 759/2016, foi convertida na Lei n. 13.465/2017, com a edição de normas gerais sobre a regularização fundiária urbana, aplicáveis aos núcleos urbanos informais, e rural, para imóveis com área inferior à fração mínima de parcelamento. O diploma traz a previsão da regularização fundiária urbana dividida em duas modalidades (artigo 13): de interesse social (Reurb-S), aplicável aos núcleos informais ocupados por população de baixa renda; e de interesse específico (Reurb-E), destinado aos núcleos informais remanescentes.

Segundo o artigo 10 da Lei n. 13.465/2017, são objetivos da Reurb: a) regularizar núcleos urbanos informais, compatíveis com as condições urbanísticas e ambientais; b) conceder direitos reais aos ocupantes, dando-lhes segurança jurídica da posse; conceder acesso da terra à população de baixa renda, com prioridade de permanência nos núcleos informais regularizados em que já se encontram fixados; e prevenir a formação de novos núcleos urbanos informais; c) promover a integração social e geração de emprego e renda, na medida em que a regularização dos espaços viabiliza a chegada de infraestrutura e serviços pela administração pública e cria ambientes favoráveis ao desenvolvimento de negócios privados, com a possibilidade de segurança pública; d) estimular a resolução extrajudicial de conflitos, incentivando as regularizações administrativas; garantir o direito social à moradia digna com condições de vida adequada e a função social da propriedade; e) desenvolver as funções sociais da cidade, o bem-estar de seus habitantes

e a eficiência na ocupação e uso do solo; f) conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher, atuando como um aditivo em relação à legitimação da posse, pois a concessão do título viabiliza o acesso ao crédito imobiliário e à sucessão; e g) possibilitar a participação dos interessados no processo de regularização fundiária, atendendo-se à diretriz de gestão democrática da política urbana.

Estas diretrizes estão em harmonia com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU da qual o Estado brasileiro é signatário, em suas três dimensões – econômica, social e ambiental (Coningham, 2022) –, em especial: os ODS n. 1, 10 e 11, na medida em que a segurança da posse viabiliza a erradicação da pobreza, redução das desigualdades e o desenvolvimento de cidades sustentáveis; e o ODS n. 5, segundo o qual os Estados devem buscar medidas que possibilitem a igualdade material e empoderamento das mulheres, diante da preferência de se conceder os direitos reais às mulheres.

Dos instrumentos da Reurb, descritos em seu artigo 15, são compatíveis com provimentos estruturantes: a legitimação de posse; a usucapião ordinária e extraordinária, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 do Código Civil; a usucapião, especial e coletiva, dos arts. 9º a 14 do Estatuto da Cidade; usucapião extrajudicial (art. 216-A da Lei no 6.015/1973); a desapropriação judicial privada indireta em favor dos possuidores (§§ 4º e 5º do art. 1.228 do CC); arrecadação de bem vago (art. 1.276 do CC); consórcio imobiliário (art. 46 do Estatuto da Cidade); desapropriação por interesse social (inciso IV do art. 2º da Lei n. 4.132/ 1962); direito de preempção (inciso I do art. 26 do Estatuto da Cidade); transferência do direito de construir (art. 35, III, do Estatuto da Cidade); concessão de uso especial para fins de moradia; concessão de direito real de uso; e doação.

A desapropriação judicial privada indireta, prevista no art. 1.228, §§4º e 5º, do Código Civil²⁷, embora de incipiente utilização, pode configurar a solução judicial mais adequada nos litígios fundiários coletivos, ainda que se trate de ações originariamente possessórias, na medida em que possibilita a regularização fundiária de ocupações coletivas informais já consolidadas e simultaneamente viabiliza a devida indenização ao proprietário do imóvel litigioso (Coningham, 2022).

²⁷ Art. 1.228, § 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante. § 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

É possível observar a existência de uma série de instrumentos hábeis para concretizar o direito à moradia através dos instrumentos de Regularização Fundiária. Todavia, ainda pouco se aplica na prática, em especial para diminuir as desigualdades sociais. Essa dificuldade de aplicação também decorre da complexidade dos conflitos fundiários, conforme se demonstrará na seção seguinte.

2.3 A COMPLEXIDADE DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS

A desigualdade social e a ineficiência de políticas públicas voltadas para a concessão de moradias e de infraestrutura básica (coleta de lixo, esgotamento sanitário, água e luz) são fatores determinantes para o significativo *déficit* habitacional no Brasil, bem como para a origem dos conflitos fundiários urbanos.

Como mencionado na seção anterior, os primeiros instrumentos criados visando distribuir terras no Brasil não atingiram os negros recém-libertos, assim como as medidas de regularização fundiária criadas não foram capazes de atender à demanda dos pequenos produtores rurais e da população de baixa de renda, iniciando-se pela Lei de Terras a qual “formalizou a histórica concentração fundiária brasileira, priorizando a divisão territorial por latifúndios”, em favor das “elites políticas e econômicas” (Machado; Santos; Cabral, 2022, p. 2); e substituiu o direito à terra que anteriormente e costumeiramente era baseado na posse por um direito decorrente de registros cartoriais que comprovassem a titularidade, fator que atingiu diretamente os quilombolas (Reis; Oliveira, 2017).

A ausência de uma reforma agrária no país e a canalização de recursos públicos aos grandes proprietários de terras (Cardoso, 2010) incentivaram o êxodo rural, reforçado pela crescente industrialização no país a partir da década de 1930. Por consequência, houve uma aglomeração da população de baixa renda nos centros urbanos, com concentração nos assentamentos urbanos informais. Nesse contexto, foi publicada a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/79), com objetivo de restringir a informalidade; contudo, não se obteve êxito, haja vista que as cidades continuaram crescendo desordenadamente (Machado; Santos; Cabral, 2022).

Os censos demográficos realizados no Brasil demonstram que a partir da segunda metade do século XX houve um processo acelerado de urbanização no país, com a maioria da população na zona urbana já na década de 70, cerca de 56% (IBGE, 2012). O processo de crescimento da taxa de urbanização continuou em linha linear, sendo, atualmente, equivalente a 86,8% (FJP, 2024). Contudo, com a ausência de políticas

públicas urbanas eficientes, as cidades cresceram de modo desordenado e à população de baixa renda não se garantiu uma moradia adequada.

A regulação urbanística, já desde sua origem, concentrou-se em atender aos interesses do mercado imobiliário (Machado; Santos; Cabral, 2022), com regulamentação dos loteamentos, condomínios e destinação dos espaços reservados ao comércio, industrialização e áreas nobres, enquanto à população de baixa de renda destinaram-se, implicitamente, as áreas mais distantes da cidade, seguindo o modelo de zoneamento de Frankfurt (Salgado, 2017). Especulação imobiliária e exigências técnicas da regulação urbanística tornaram inacessível o mercado formal imobiliário à maioria da população. O próprio processo expropriatório estatal para regularização fundiária é obstaculizado pelo elevado valor dos imóveis urbanos e necessidade de depósito judicial prévio do valor atribuído ao imóvel para imissão na posse, motivo pelo qual se tem optado por delegar aos agentes privados a concretização de políticas habitacionais (Massonetto, 2015).

O planejamento urbano revela, assim, cumplicidade entre a lei da cidade e a segregação sócio territorial. Excesso de regulação, bem como, uma regulação do uso do solo e da propriedade baseada em padrões elitistas geram exclusão e têm baixa eficácia, consistindo fatores que (re)produzem a irregularidade ou informalidade (Cardoso, 2010, p. 67).

O Direito Urbanístico reúne um conjunto de normas destinadas a regular o uso do solo e a atividade econômica no espaço, motivo pelo qual a ele se aplicam os princípios constitucionais da atividade econômica, tais como a função social da propriedade; a livre concorrência; a defesa do meio ambiente; e a redução das desigualdades sociais.

[...] ignorar as interações da regulação urbanística com a regulação da atividade econômica e abandonar o caráter social da produção do espaço urbano acaba por limitar o Direito Urbanístico a um sistema normativo ideal absolutamente desconectado da reprodução da vida material (Massonetto, 2015, p. 144).

Embora tenham ocorrido avanços na política urbana, eles não foram acompanhados por políticas públicas eficazes e, por isso, não conseguiram eliminar as desigualdades socioespaciais nas cidades, resultantes da concentração de terras e capital, bem como da especulação imobiliária (Souza; Castro, 2019). Não houve preocupação concreta com o efetivo acesso da população de baixa renda a moradias, restando a este nicho da população a ocupação, em sua grande maioria de modo irregular (sem titulação), das periferias dos grandes centros, sem acesso à segurança da posse, infraestrutura e

serviços básicos, além da sujeição a riscos ambientais em decorrência do assentamento em encostas de morro, mangues e beiras de rio (Cardoso, 2010).

A dificuldade de acesso à cidade, vivenciada pela maioria de sua população – as camadas de baixa renda – evidencia a relação entre classe social, território e regulação urbanística (Cardoso, 2010, p. 66).

Observa-se, neste processo, que a maioria da população passa a residir em áreas urbanas de risco (como encostas); de proteção ambiental; sem infraestrutura adequada, como água, luz e saneamento básico; e sem acesso a serviços públicos essenciais, tais como saúde e educação. Conforme ressaltado na exposição de motivos da Resolução n. 10/2018 do CNDH.

Apesar de um certo avanço nas últimas décadas com a criação do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades, do Programa Minha Casa Minha Vida e de todo um marco regulatório do acesso à terra e dos Planos Diretores, o Brasil vive um forte retrocesso na área da moradia e do direito à cidade (Brasil, 2018).

Segundo dados da Fundação João Pinheiro, o “Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de domicílios”, representados, em sua maioria, por famílias chefiadas por mulheres, “62,6% do total (3.892.995) e pessoas não-brancas” (Tamiatti, 2024).

Os dados sistematizados pela Fundação João Pinheiro, extraídos da Pesquisa Nacional por amostragem de Domicílios realizada pelo IBGE em 2022, denunciam o seguinte panorama brasileiro em relação ao direito de moradia: 1.682.654 habitações precárias (27,1% do déficit habitacional), compreendidas dentre aquelas com domicílios rústicos – “sem paredes de alvenaria ou madeira emparelhada” – e improvisados – “locais construídos sem fins residenciais que servem de moradia”, tais como prédios em construção e barracas –; 1.289.879 (20,8% do déficit) habitações em coabitação, com mais de duas pessoas por cômodo servindo de dormitório; e 3.242.780 (52,2% do déficit) com ônus excessivo de aluguel urbano. Os dados ainda demonstram o reflexo da desigualdade regional do Brasil nas habitações, haja vista que as regiões Norte e Nordeste possuem os maiores *déficits*, com 13,2% e 8,9% de moradias precárias, respectivamente. Por seu turno, quando se acumulam critérios de vulnerabilidade, é possível constatar que o déficit habitacional é incrementado, na medida em que as mulheres representavam, em 2022, 62,6% das responsáveis por habitações irregulares. Além disso, a diferença em relação à população negra é ainda mais marcante, totalizando 66,3% da população

brasileira com *déficit* habitacional, prorrogando o processo histórico de discriminação racial na concessão de terras no Brasil (Fundação João Pinheiro, 2024).

A aglomeração da população brasileira em áreas urbanas acompanhada de um *déficit* habitacional – decorrente da inacessibilidade de moradias adequadas à maior parte da população em razão da especulação imobiliária e da concentração de renda –, contribuem para o aumento dos conflitos fundiários urbanos (Coningham, 2022).

A prioridade, portanto, concentra-se nas políticas públicas habitacionais, com regulamentação pelos municípios dos instrumentos de regularização fundiária já existentes, além da destinação de loteamentos populares com custo acessível à população com renda mínima. Somente com “o acesso formal à cidade, em especial à terra urbanizada” (Cardoso, 2010, p. 85), os litígios fundiários serão minimizados.

Não é possível se conceber uma vida digna e saudável desprovida de um local seguro para habitar com um mínimo de infraestrutura e acesso a serviços sociais essenciais, de modo que o direito fundamental à moradia está atrelado ao “direito à cidade” e constitui importante fator de inclusão social (Costa; Assahara, 2021, p. 236) e equidade social. Tem-se, desse modo, na regularização fundiária um papel importantíssimo para concretização do direito à moradia adequada e na prevenção de conflitos fundiários (Reis; Oliveira, 2017). Essas ocupações informais geralmente geram impactos ambientais e refletem diretamente no bem-estar da população afetada.

[...] baixa qualidade de vida dos seus moradores, o maior risco de ocorrência de acidentes e calamidades nessas áreas, o aumento da violência local, a inacessibilidade a serviços e bens públicos e privados relevantes (saúde, educação, saneamento, segurança, defesa social, energia elétrica, mobilidade, comércio, lazer), incertezas e instabilidades nas relações e situações jurídicas relacionadas à propriedade e à posse (sobretudo no caso de acesso a crédito, realização de negócios e sucessão) (Reis; Oliveira, 2017, p. 46).

A complexidade dos conflitos fundiários decorre tanto da dificuldade de solução judicial – em razão da colisão de direitos fundamentais, presença de pessoas vulneráveis e imprevisibilidade das consequências práticas da decisão – quanto em razão da origem das desigualdades sociais de acesso à terra e à moradia. Portanto, uma solução judicial, desacompanhada de políticas públicas efetivas com o fim de reverter este quadro, apenas soluciona, se frutífera nesse sentido, o litígio pontual trazido para o processo, todavia, o problema estrutural permanece, de modo que novos conflitos fundiários podem surgir.

O processamento tradicional dos conflitos possessórios, desse modo, apresenta uma série de fragilidades potenciais para a solução destes conflitos. O objetivo da

próxima seção é justamente abordar o modelo processual tradicional e apontar aspectos problemáticos no tratamento das ações possessórias coletivas, como foco nos custos para o Estado e as consequências das decisões de despejos forçados.

3 PROCESSAMENTO TRADICIONAL DOS CONFLITOS POSSESSÓRIOS

Foram apresentadas as principais características do conflito fundiário e dos direitos fundamentais polarizados, de moradia e propriedade, que entram em colisão nesses litígios. Também foram analisados os meios legalmente previstos para regularização da posse e abordados os aspectos históricos influenciadores na origem desses conflitos, bem como as complexidades deles decorrentes.

Com o conflito fundiário contextualizado, o objetivo desta seção é destacar os aspectos procedimentais da resolução desses litígios quando judicializados. Serão discutidas as dificuldades enfrentadas pelo modelo processual civil tradicional ao lidar com essas demandas. Em seguida, serão analisados os custos sociais e econômicos associados às remoções forçadas, utilizando conceitos da Análise Econômica do Direito e do consequentialismo jurídico. Por fim, será apresentado um panorama dos métodos alternativos de resolução de conflitos previstos no ordenamento jurídico brasileiro, destacando-os como a via mais adequada para a resolução eficaz desses litígios complexos, permitindo a conciliação dos múltiplos interesses jurídicos envolvidos.

3.1 A INSUFICIÊNCIA DO PROCEDIMENTO TRADICIONAL NO TRATAMENTO DE AÇÕES POSSESSÓRIAS COLETIVAS

A interpretação literal do artigo 561 Código de Processo Civil²⁸ expressa que basta ao autor comprovar a posse anterior e os aspectos do esbulho (contemporaneidade e permanência) para fazer jus à tutela jurisdicional de reintegração de posse, inclusive em sede liminar. No contexto dessa interpretação, o indeferimento da tutela liminar pleiteada pela parte autora obstaculiza o livre exercício do direito subjetivo do proprietário de usar e reaver o bem, atributos previstos no artigo 1.228 do Código Civil²⁹. Por outro lado, a concessão da tutela reintegratória, em especial nas ocupações coletivas, sem análise das consequências da decisão judicial, pode ampliar a situação de vulnerabilidade das

²⁸ CPC, Art. 561. Incumbe ao autor provar: I - a sua posse; II - a turbação ou o esbulho praticado pelo réu; III - a data da turbação ou do esbulho; IV - a continuação da posse, embora turbada, na ação de manutenção, ou a perda da posse, na ação de reintegração.

²⁹ CC, Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

famílias que buscam abrigo no imóvel objeto da lide, implicando consequências deletérias ainda maiores.

Optando pelo deferimento da medida reintegratória, pode-se agravar um problema social, com a remoção de famílias inteiras, que poderão ocupar outro imóvel ou insistir em outros meios mais violentos para fazerem-se ouvir. A rejeição do pedido, por outro lado, implicará negativa ao direito de posse/propriedade, um dos pilares do direito privado moderno, com consequências também nefastas, a par de gerar reações certamente graves no âmbito dos conflitos agrários. [...] a estrutura processual clássica é inútil para a solução desse conflito (Arenhart, 2013, p. 2).

É comum a prolação de decisões judiciais que desconsiderem o (des)cumprimento da função social da propriedade na análise de pedidos de tutela reintegratória. Em geral, não se indaga quem possui a melhor posse, assim entendido como aquele que dá uma destinação econômica e social ao imóvel, mas apenas quem tinha a posse legítima e perdeu sem justo motivo (Nepomuceno; Dias; Marques, 2019). No mesmo sentido, Milano constata que a maioria das decisões do Poder Judiciário produz “segregação socioespacial urbana” e não contribui “para a democratização do direito à cidade e a efetivação do direito à moradia”, além do emprego de violência e suspensão de direitos humanos e de direitos fundamentais” (Milano, 2018, p. 1279).

A despeito da aparente resolução do processo internamente, a execução de uma reintegração de posse coletiva desprovida das cautelas necessárias, previstas no artigo 16 da Resolução n. 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, pode produzir graves efeitos sociais, sanitários, ambientais, urbanísticos e econômicos, em decorrência do “emprego de força física e violência psíquica causadas aos ocupantes, muitos deles crianças, idosos e vulneráveis” (Silva; Mazini, 2022, p. 750-751).

Essas externalidades negativas foram constatadas empiricamente, conforme extrai-se do Relatório Final de pesquisa encomendada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2021) acerca dos conflitos fundiários urbanos e rurais, no qual foram mapeados diversos problemas na condução das ações possessórias, dentre eles: a ausência de capacitação dos juízes, tempo e estrutura para mediação destes conflitos coletivos; falta de observância do conflito social de fundo nas decisões judiciais; e uso indiscriminado da força policial com violação de direitos fundamentais no cumprimento das decisões liminares e sentenças.

O modelo tradicional do processo civil, sem a flexibilização necessária, revela-se inadequado na medida em que dificulta a manutenção de todos os direitos fundamentais

envolvidos em seu núcleo essencial, haja vista que, com base no modelo adversarial e limitado pelos princípios: da demanda (artigo 141 do CPC³⁰); do dispositivo – que limita as iniciativas de condução do processo às partes –; e da congruência – segundo o qual não se pode proferir decisão extra, ultra ou infra petita (artigo 492 do CPC³¹) –, o magistrado fica adstrito aos limites objetivos dos requerimentos das partes, impedido de “uma visão completa do problema e, conseqüentemente, uma decisão adequada da controvérsia” (Arenhart, 2013, p. 2), ainda que haja possibilidade e necessidade de maiores intervenções para completude da reestruturação burocrática necessária à integral concretização dos direitos envolvidos.

Por outro lado, a limitação da atuação judicial às pretensões postas pelas partes não se coaduna com a complexidade na solução de problemas estruturais, que pode exigir, respeitado o contraditório, a alteração “dos limites trazidos pela adstrição” (Cambi, 2023, p. 1080) para se alcançar a solução mais adequada na implementação da política pública.

Semelhante exigência de flexibilização extrai-se do princípio do dispositivo, na medida em que o Juiz assume um papel mais ativo na condução do processo, não se limitando aos requerimentos das partes, para a “máxima proteção do direito fundamental social violado” (Cambi, 2023, p. 1080).

Também não se aplicam os mesmos critérios da preclusão e coisa julgada na condução de um processo estrutural, haja vista que a decisão estrutural não busca trazer uma solução pontual para um problema passado, seu objetivo é trazer reestruturação para o futuro, com adoção de várias decisões, preferencialmente consensualmente, através do método de erros e acertos (Cambi, 2023), até a efetiva reforma estrutural.

A abordagem adotada pelo processo tradicional de solução pontual do problema, desprovida de reforma da estrutura organizacional, não resolve adequadamente os litígios complexos e contribui para a reiteração de transgressões semelhantes no futuro (Cambi, 2023). O modelo tradicional bipolar demonstra-se limitado, já que a finalidade do processo é compor os vários interesses em litígio, otimizando a sua convivência e com o objetivo de garantir a melhor proteção para a sociedade e para os valores públicos (Arenhart, 2013).

³⁰ Art. 141. O juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes, sendo-lhe vedado conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte.

³¹ Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado.

O acórdão do REsp n. 1.854.847 CE, julgado na sessão de 02 de junho de 2020 pela Terceira Turma, relatado pela Ministra Nancy Andrighi, destaca a inviabilidade do procedimento tradicional, adversarial e individual, de resolver litígios de “natureza complexa, plurifatorial e policêntrica”, como a demanda objeto de análise no caso concreto que envolve o acolhimento institucional de menor por período acima do teto legal. Adverte, ademais, para a necessidade de ampla participação do Estado e da sociedade civil, com “contribuição de todos os potenciais atingidos e beneficiários da medida”, através de um amplo contraditório, em questões de “magnitude social, política, jurídica e cultural” (Brasil, 2020).

Em litígios estruturais as circunstâncias são mutáveis, podendo variar as necessidades jurídicas ao longo do processo, logo, decisões estáticas, limitadas ao princípio da demanda e sem a flexibilização necessária, podem gerar problemas ainda maiores que o litígio que se pretendia resolver, razão pela qual os provimentos estruturais, quando se trata de intervenção em políticas públicas, são necessários para uma adequada prestação jurisdicional (Arenhart, 2013).

As decisões judiciais em casos estruturais, nesse diapasão, têm a capacidade de emitir efeitos erga-omnes e considerar as pretensões individuais como parte de um sistema interconectado de relações múltiplas. [...]. Em um caso policêntrico, o interesse individual no todo não pode mais ser a medida da ação processual, nem da resposta judicial, como ocorre na racionalidade de uma disputa bipolar (Lima; França, 2021, p. 178).

Com esse panorama, demonstra-se a complexidade da solução de um litígio coletivo pela posse, pois engloba direitos fundamentais aparentemente antagônicos e a solução dada ao processo pode ter como consequência prática o aumento da vulnerabilidade social dos ocupantes ou a necessária inclusão social destes, razão pela qual se sugere em demandas complexas, como a que se apresenta, a busca pela ponderação dos bens jurídicos tutelados com auxílio da técnica da proporcionalidade (alcançada com o trinômio necessidade-adequação-proporcionalidade em sentido estrito). Nesses casos de colisão de direitos fundamentais, o intérprete e aplicador da norma jurídica deve buscar o equilíbrio e a preservação do núcleo essencial dos direitos em colisão, a fim de que não se aniquile um direito em detrimento do outro (Sarlet, 2021).

Embora se trate de um conceito aberto, entende-se como núcleo essencial dos direitos fundamentais aquele que mais se aproxima da dignidade da pessoa humana (Cambi, 2023), tais como o “direito à alimentação, à moradia, ao transporte, à saúde e à

educação” (Cambi; Haas; Schmitz, 2019, p. 9). De modo que compete ao Estado promover políticas públicas para garantir este mínimo necessário “para o reconhecimento do próprio valor que se almejou resguardar juridicamente” (Andrade, 2016, p. 145).

Mas ainda que se tenha a possibilidade de se buscar uma solução negociada dentro do procedimento tradicional, a negociação fica restrita às partes e ao pedido imediato da demanda (desocupação do imóvel), pois para solucionar a origem do problema habitacional é inevitável a reestruturação de políticas públicas para correção do problema estrutural, exigindo-se a participação de terceiros que, em regra, não compõem os polos originários do processo, tais como as Secretarias Municipais e Estaduais de Habitação, Companhias de Habitação e Secretarias de Assistência Social. Ao se interpretar literalmente as modalidades de intervenção de terceiros previstas no Código de Processo Civil, não se encontra amparo legal para o chamamento desses órgãos à lide, pois não atuariam como assistentes simples (artigo 121³² do CPC) ou litisconsorcial (artigo 124³³ do CPC) e não se enquadram nas hipóteses legais de denunciação à lide (artigo 125³⁴ do CPC) e chamamento ao processo (artigo 130³⁵ do CPC).

Os entes que passam a atuar no processo para auxiliar na solução do problema estrutural, públicos ou privados, não são considerados partes no sentido técnico-processual. Isso se deve ao fato de não terem sido os responsáveis por ajuizar a ação, nem terem sido citados, sucedido a parte original, ou ingressado para apoiar uma das partes. Eles não são “titulares das diversas situações jurídicas ativas ou passivas inseridas na dinâmica da relação jurídica processual” (Dinamarco, 2009, p. 17).

As entidades não participam do processo para auxiliar uma das partes a manter ou retomar a posse, como ocorre em conflitos fundiários, por exemplo. Seu objetivo é contribuir para a resolução do problema estrutural da falta de moradias. A intervenção delas não resulta de um direito de regresso que uma das partes poderia exercer em caso

³² Art. 121. O assistente simples atuará como auxiliar da parte principal, exercerá os mesmos poderes e sujeitar-se-á aos mesmos ônus processuais que o assistido.

³³ Art. 124. Considera-se litisconsorte da parte principal o assistente sempre que a sentença influir na relação jurídica entre ele e o adversário do assistido.

³⁴ Art. 125. É admissível a denunciação da lide, promovida por qualquer das partes: I - ao alienante imediato, no processo relativo à coisa cujo domínio foi transferido ao denunciante, a fim de que possa exercer os direitos que da evicção lhe resultam; II - àquele que estiver obrigado, por lei ou pelo contrato, a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo de quem for vencido no processo.

³⁵ Art. 130. É admissível o chamamento ao processo, requerido pelo réu: I - do afiançado, na ação em que o fiador for réu; II - dos demais fiadores, na ação proposta contra um ou alguns deles; III - dos demais devedores solidários, quando o credor exigir de um ou de alguns o pagamento da dívida comum.

de derrota. Esses intervenientes não são réus que o autor da ação deixou de incluir no processo.

Além disso, a intervenção desses órgãos pode ser solicitada tanto pelas partes quanto pelo Magistrado que preside o processo. Uma vez envolvidos, eles participam dos atos processuais, como a produção de provas, e são afetados pelos efeitos dos títulos judiciais, sejam eles impostos ou negociados.

Já a intervenção do *amicus curiae* (artigo 138 do Código de Processo Civil) visa, tanto no processo tradicional quanto no estrutural, possibilitar a manifestação de órgãos, entidades ou pessoas, natural ou jurídica, especializadas e representativas para “auxiliar os juízes na boa compreensão das questões e das pretensões sobre as quais deverá pronunciar-se” (Dinamarco; Badaró; Lopes, 2024, p. 391). Em outros termos, sua função é “fornecer subsídios que possam aprimorar a qualidade da decisão” (Didier Jr., 2018, p. 604). Embora cada vez mais bem-vinda a atuação do *amicus curiae* para auxiliar o magistrado em questões complexas que exijam conhecimentos técnicos além do jurídico, não tem como enquadrar a atuação, por exemplo de uma associação de moradores em uma demanda possessória na figura do *amicus curiae* na medida em que a atuação desta visa auxiliar uma das partes na solução do litígio e não esclarecer questões técnicas aos juízes (Dinamarco; Badaró; Lopes, 2024, p. 391).

Soma-se às desvantagens apresentadas o custo no cumprimento dos despejos forçados. Além do custo social, as remoções forçadas geram um alto custo financeiro para o Estado, conclusão que decorre do Relatório Circunstanciado das atividades da COORTERRA (Coordenadoria Especial de Mediação dos Conflitos da Terra). No ano de 2019, houve o auxílio da Polícia Militar em 10 desocupações urbanas e 12 rurais, com um custo efetivo de R\$233.274,02 em decorrência do deslocamento de tropa e pagamento de diárias. Destaca-se, ainda, a informação do referido relatório no sentido de que naquele ano “41,18% das reintegrações de posse rurais ocorreram mediante desocupação voluntária após a realização de audiência de conciliação e/ou notificação prévia dos ocupantes dias antes da operação policial” (Jesus, 2019), demonstrando que a solução consensual traz vantagens sociais e financeiras para o Estado.

Além da ineficácia do processo tradicional rígido para a resolução do problema estrutural de habitação, tem-se o risco do descumprimento de decisões judiciais que determinam o cumprimento de mandados de reintegração de posse em razão da consolidação da situação fática em ocupações antigas, situação que gera o descrédito ao Poder Judiciário e, por consequência, ao Estado Democrático de Direito. A título de

exemplo, cita-se o julgamento da Intervenção Federal n. 92 do Estado do Mato Grosso, ajuizada em virtude do descumprimento do governo estatal em disponibilizar força policial para dar apoio ao cumprimento de mandado de reintegração de posse coletiva.

Neste *leading case*, em que pese o trânsito em julgado do processo originário, o Superior Tribunal de Justiça entendeu que seria desproporcional, ante a situação consolidada, despejar as três mil pessoas que se encontravam instaladas no local (Bairro Renascer). Vale destacar no caso analisado o juízo de ponderação realizado pelo Superior Tribunal de Justiça para decidir quais dos valores constitucionais em colisão deveriam preponderar no caso concreto. E, diante do conflito, de um lado, do direito à vida, à liberdade, à inviolabilidade domiciliar e à dignidade da pessoa humana e, do outro, do direito à propriedade, decidiu-se pela manutenção dos ocupantes, ante a possibilidade de compor a propriedade por outros meios menos onerosos, como a desapropriação e conversão em perdas e danos (IF n. 92/2009-MT).

Conclusões semelhantes foram alcançadas em uma pesquisa conduzida pelo Programa Clínico de Negociação e Mediação de Harvard (Harvard Negotiation & Mediation Clinical Program – HNMCP) no Brasil, que analisou o trabalho das Comissões de Soluções Fundiárias na resolução de conflitos fundiários (CNJ; HNMCP, 2024). O relatório desse estudo conclui que os processos tradicionais de adjudicação em conflitos fundiários coletivos enfrentam grandes obstáculos administrativos, como a necessidade de um número elevado de policiais para executar ordens de despejo (dois policiais por ocupante), tornando a operação onerosa e muitas vezes inviável. Além disso, a complexidade das remoções em larga escala frequentemente leva a decisões difíceis de serem executadas e com risco de violação de direitos humanos. Em contrapartida, a participação ativa das partes na criação de soluções aumenta a chance de cumprimento dos acordos e evita decisões ineficazes ou impraticáveis.

Os pesquisadores também apontam que a adjudicação tradicional, ao tratar de disputas fundiárias coletivas, falha em oferecer soluções eficazes ou duradouras devido aos desafios logísticos e à falta de cooperação da polícia na execução de ordens de reintegração de posse. A realocação forçada pode ainda causar externalidades negativas, com os ocupantes migrando para outras áreas ou retornando ao local de origem, já que, muitas vezes, não têm recursos para garantir nova moradia, o que perpetua o ciclo de ocupações e conflitos.

Na condução dos litígios coletivos pela posse, a visão tradicional de processo não permite uma decisão judicial eficaz. Em contrapartida, o processo estrutural tem o potencial de apresentar alternativas mais amplas e assertivas neste sentido.

O juiz, pelo menos em uma visão tradicional de processo, não poderia proferir decisão de realocação dos ocupantes, porque ela seria *extra petita*. No entanto, se essa audiência for bem conduzida e se houver margem de consenso, parece possível que o juiz impulse o processo possessório na direção de transformar-se em processo estrutural. Passa a haver uma demanda coletiva estrutural nos autos de uma ação originalmente individual (Vitorelli, 2023, p. 85).

A repercussão social da medida adotada (artigo 20 da LINDB) e as ações possessórias coletivas tratadas pelo método tradicional não estão sendo suficientes para dar uma resposta adequada a esses conflitos. Portanto, é necessário repensar a forma tradicional de resolução destes, a transposição da lógica do tudo ou nada em detrimento à busca de uma técnica processual que permita uma solução mais proporcional (Osna, 2020) e adequada, tendo em vista a máxima proteção dos direitos fundamentais, em especial das pessoas mais vulneráveis, na medida em que a rigidez procedimental e imutabilidade das decisões pode comprometer a eficácia das decisões frente a direitos mutáveis com o passar do tempo. “O modelo processual civil brasileiro, no seu atual desenho, não se mostra apto a tutelar da melhor forma os direitos sociais, pois não fornece técnica processual adequada ao tratamento de questões de justiça distributiva” (Costa, 2017, p. 407).

O regime de transição imposto pelo Ministro Luís Roberto Barroso, na ADPF 828/DF, reforça que a adoção de técnicas de execução estrutural apresenta benefícios. No caso específico, contribuiu para a retomada do cumprimento de decisões judiciais que implicam despejos coletivos, suspensos durante o período crítico da pandemia da COVID-19. Nesse julgamento, o Ministro, reconhecendo o sucesso do trabalho que vem sendo desenvolvido pela Comissão de Soluções Fundiárias no Tribunal de Justiça do Paraná, determinou a criação de Comissões semelhantes em todos os Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, para a realização de visitas técnicas, audiências de mediação e adoção de estratégias para minorar os efeitos deletérios que as desocupações coletivas forçadas provocam às pessoas vulneráveis (Brasil, 2022).

O acórdão mapeia as técnicas estruturais que podem ser utilizadas para solucionar litígios coletivos relacionados à posse. O foco está na busca por uma solução consensual para esses conflitos, ou, na sua ausência, na garantia dos direitos fundamentais

das partes envolvidas. Para tanto, o documento orienta a atuação das Comissões de Soluções Fundiárias, que devem funcionar como órgãos auxiliares do juiz responsável pela causa. As principais diretrizes extraídas deste documento são as seguintes:

1. Inspeções e mediações preliminares: as comissões de conflitos fundiários devem realizar inspeções judiciais e audiências de mediação como etapas prévias e obrigatórias antes da emissão de ordens de desocupação coletiva, tanto para posse nova quanto antiga. Essas atividades devem contar com a participação do Ministério Público, da Defensoria Pública e de órgãos públicos municipais, estaduais e federais responsáveis por habitação, regularização fundiária, assistência social, saúde e proteção dos direitos de grupos vulneráveis, como o conselho tutelar, além de movimentos sociais e entidades representativas.
2. Relatório da visita técnica: o relatório das visitas técnicas deve detalhar as características do imóvel e suas principais constatações, como o número de moradores, o acesso a serviços públicos (água potável, energia elétrica, saneamento básico, escolas e postos de saúde), a forma de construção das moradias e sua disposição no terreno, além de incluir registros fotográficos.
3. Sinalização de litígio: deve-se recomendar a instalação de placas no imóvel em questão, informando que o local está em litígio e determinando o congelamento de novas ocupações.
4. Cadastro em programas sociais: as famílias envolvidas devem ser cadastradas em programas sociais e habitacionais.
5. Verificação de regularização fundiária: deve-se verificar se o núcleo urbano informal é passível de regularização fundiária.
6. Garantias processuais em casos de desocupação: caso a desocupação seja inevitável, é fundamental assegurar as garantias legais processuais, preservando os direitos fundamentais e a dignidade dos ocupantes.
7. Medidas administrativas em remoções coletivas: as remoções de pessoas em situação de vulnerabilidade devem seguir as seguintes regras: (i) as comunidades afetadas devem ser previamente notificadas e ouvidas; (ii) deve ser estabelecido um prazo razoável para a desocupação; (iii) deve-se garantir o encaminhamento das pessoas vulneráveis para abrigos públicos ou locais com condições dignas de moradia, proibindo-se a separação de membros de uma mesma família.

8. Atos normativos e institucionalização das arenas de mediação: os Tribunais devem emitir atos normativos permanentes e designar membros do Poder Judiciário dedicados exclusivamente à mediação de conflitos fundiários coletivos, assegurando a institucionalização dessas práticas.

O acórdão estabelece um roteiro detalhado para a atuação das Comissões de Soluções Fundiárias, visando tanto à mediação quanto à proteção dos direitos fundamentais das partes envolvidas nos conflitos coletivos pela posse.

Esse novo paradigma, contudo, não é isento de críticas. Dentre elas, está o risco de uma “hipertrofia do Judiciário em detrimento dos demais poderes” (Cambi, 2023, p. 1077); e a ausência de estrutura do Judiciário para implementar as medidas estruturais necessárias, tais como tempo e serviços especializados nas áreas das políticas públicas que necessitam de reestruturação (Bauermann, 2022). Mas esses obstáculos também estão presentes na atuação do Judiciário pelo modelo tradicional e não impedem sua obrigatória intervenção na concretização de direitos fundamentais quando omissos o Executivo e Legislativo, sob pena de violação ao princípio da inafastabilidade da jurisdição. Por outro lado, a condução do processo estruturante permite uma maior participação dos entes responsáveis pela concretização destes direitos e a delegação de alguns atos a pessoas e entidades especializadas, características que minoram estas críticas.

A adoção do modelo tradicional do processo civil, rígido e adversarial, apenas permite a entrega do direito para um dos polos da relação jurídica processual, podendo, a depender da solução dada ao caso, contribuir para a manutenção da irregularidade sedimentada, consubstanciada na violação ao direito fundamental à moradia. Um despejo forçado, além de seu alto custo para o Estado, muitas vezes é acompanhado de violações à integridade física e psicológica de pessoas que já se encontram em extrema vulnerabilidade socioeconômica. Acrescenta-se, ainda, ao rol de desvantagens deste modelo procedimental, o risco de se proferir decisões judiciais inexecutáveis em situações já consolidadas pelo tempo, gerando descrédito à autoridade do Judiciário e, por consequência, desestabilizando o Estado Democrático de Direito.

3.2 CUSTOS PARA O ESTADO E AS CONSEQUÊNCIAS DAS DECISÕES DE DESPEJOS FORÇADOS

Essa seção, de modo interdisciplinar com a economia, apresenta uma revisão do estado da arte em torno da atuação do Poder Judiciário em matéria de políticas públicas

voltadas para a concretização de direitos fundamentais. Para tanto, serão contextualizados conceitos básicos da Análise Econômica do Direito, de políticas públicas e ativismo judicial.

O custo social de certo empreendimento, público ou privado, representa as externalidades negativas ou efeitos prejudiciais, causados a terceiros com a atuação deste empreendimento. Essas externalidades negativas minimizam a maximização da eficiência que se pretende alcançar. Apresentado inicialmente pela teoria econômica de Arthur Pigou, predominante até o início de 1960, o custo social era compreendido como uma “falha do mercado”. Todavia, com a publicação do trabalho de Ronald Coase (*The Problem of Social Cost*, 1960), foi trazida uma nova roupagem para o tema (Neves, 2016).

Coase (2008) sugere uma mudança na abordagem da teoria econômica do bem-estar. Antes da atuação do governo na regulação das atividades causadoras dos danos, deve-se primeiramente estudar, na prática, como as instituições lidam com o problema dos efeitos prejudiciais e, na sequência, analisar se o ganho obtido ao se impedir o dano é maior do que a perda que seria sofrida como resultado da proibição da atividade produtora desse mesmo dano. Ou seja, a intervenção no mercado para se conter ou reduzir o custo social deve ser mais vantajosa que a situação original.

Um exemplo de externalidades negativas desproporcionais decorrentes do uso excessivo da força pela Polícia Militar é o “Caso Tavares Pereira e outros vs. Brasil”, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Em sentença de 16 de novembro de 2023, a Corte responsabilizou o Estado brasileiro pela violação de diversos direitos humanos. Essas violações ocorreram durante uma ação policial em 2 de maio de 2000, quando a Secretaria de Segurança Pública ordenou a interceptação e revista de 50 ônibus com trabalhadores rurais que se dirigiam a Curitiba para uma marcha pela reforma agrária, a ser realizada em frente ao INCRA.

Durante um dos bloqueios da Polícia Militar, houve disparos de arma de fogo, e um dos projéteis ricocheteou no chão, atingindo Antônio Tavares Pereira no abdômen. Ele não recebeu socorro imediato das autoridades, sendo levado ao Hospital do Trabalhador por seus companheiros. Em seguida, o comandante da Polícia Militar ordenou a desobstrução da rodovia com o uso de bombas de gás lacrimogêneo, balas de borracha, cães, cassetetes e armas de fogo, resultando em ferimentos a 69 pessoas e afetando psicologicamente outras 128.

A Corte considerou desproporcional a ação da Polícia Militar ao impedir os manifestantes de se aproximarem do centro de Curitiba para o protesto e ao ordenar o

retorno aos seus locais de origem. A decisão concluiu que essas ações violaram os direitos de reunião, circulação e liberdade de pensamento e expressão dos manifestantes, sem que houvesse prova de risco ao patrimônio público, à segurança ou à integridade física das pessoas. Com isso, foram violados os artigos 13, 15 e 22 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em detrimento de 197 manifestantes, incluindo 12 crianças, cujos direitos também foram violados sob o artigo 19 da Convenção Americana.

Para a Corte, o uso ilegítimo, excessivo e desproporcional da força, resultando na morte de uma pessoa, configurou privação arbitrária do direito à vida, violando o artigo 4.1 da Convenção, em relação ao artigo 1.1. Além disso, o uso desproporcional de armas de fogo, bombas de gás lacrimogêneo, balas de borracha e cães violou o direito à integridade pessoal e os direitos da criança, previstos nos artigos 5.1 e 19 da Convenção, também em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento.

Concluiu-se que a justiça militar não era o foro adequado para julgar violações de direitos humanos, que houve falta de diligência e independência nas investigações e atraso na ação civil de indenização para as vítimas, com o processo ainda inconcluso após 22 anos. Concluindo pela violação aos artigos 8.1 e 25.1 da Convenção, em relação aos artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento.

A utilidade desse raciocínio do custo social na intervenção do Estado nas atividades econômicas também é de fácil percepção, na medida em que somente se justifica a regulação estatal ou mesmo a atuação direta da máquina administrativa no mercado se os ganhos obtidos forem maiores que o livre mercado e os custos sociais dele decorrente, tal como a regulação de uma atividade industrial poluidora. Entretanto, esta análise econômica também deve ser empregada na eleição das políticas públicas a serem adotadas, considerando que todo direito custa dinheiro, seja diante da estrutura estatal necessária para assegurá-lo (como o aparato policial e judicial para a proteção das liberdades individuais), seja pelos recursos necessários para concretizá-lo – como os direitos sociais que precisam ser implementados (Holmes, Sunstein, 2019).

Considerando que os recursos estatais são limitados, o custo social da atuação estatal em certo setor deve ser sopesado pela escolha da melhor estratégia. Nesse sentido, inclusive, vem caminhando a jurisprudência do STF conforme se observa, a título de exemplo, da fundamentação utilizada no ARE n. 704520/SP, na qual o Ministro relator destacou que os custos para a concretização de todos os direitos fundamentais devem ser considerados pelo poder público e pelos Tribunais (Brasil, 2014).

Essa discussão recai, especialmente, no âmbito das políticas públicas. Esses programas de ação governamental com objetivos específicos são fundamentais para o desenvolvimento da sociedade e concretização de direitos. É por meio das políticas públicas que se busca solução para os problemas políticos, econômicos e sociais que afetam a coletividade.

[Política pública é] o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados [...] visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (Bucci, 2006, p. 39).

Partindo do pressuposto de que os recursos estatais, financiados pelos tributos, são limitados e diante do amplo rol de direitos que devem ser garantidos pelo Estado Democrático de Direito, a escolha das políticas públicas adotadas pelo governo deve se pautar em “serviços públicos que atendam as demandas sociais” (Costa, 2022) responsáveis pela garantia do mínimo existencial dos direitos fundamentais. Isto é, a discricionariedade administrativa não pode se abster de garantir o núcleo essencial dos direitos fundamentais ligados à proteção da dignidade da pessoa humana, sob pena de omissão inconstitucional.

[...] se por um lado, na formulação da política pública o administrador (e legislador) podem agir com conveniência e oportunidade, por outro lado devem observar os limites do ordenamento jurídico, sobretudo a satisfação dos direitos fundamentais sociais previstos na Carta Magna (Brito; Souza, 2021, p. 1113).

O Judiciário possui legitimidade democrática de velar pela promoção destes direitos fundamentais e pela observância do Estado Democrático de Direito (Barroso, 2012). O argumento da reserva do possível, fundado na ausência de disponibilidade financeira, não pode servir de barreira para a regularização de políticas públicas atinentes a direitos sociais e econômicos (Oliveira; Alves, 2014), com o fim de garantir o mínimo existencial e, em última *ratio*, a dignidade da pessoa humana (Cambí; Haas; Schmitz, 2019). O argumento da ausência de recursos não pode ser invocado pelo Estado, salvo justo motivo objetivamente demonstrado, para exonerar-se do cumprimento de obrigações constitucionais relativas aos direitos constitucionais fundamentais essenciais (Barcellos, 2002).

Não obstante as críticas em torno do “ativismo judicial” e em relação à intervenção do Judiciário em matérias atinentes à gestão pública, predomina na doutrina o entendimento de que é necessária a judicialização da política para concretização de direitos fundamentais em caso de violação da Constituição pelos outros Poderes (Streck, 2016). Diante do princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CF/88), o Poder Judiciário não pode escusar-se em atuar quando provocado em razão da ineficiência do Poder Executivo em executar as promessas constitucionais (Costa; Santos, 2021). Com as técnicas de ponderação de Alexy (2003), entre o mínimo existencial e a reserva do possível, impõe-se ao Poder Judiciário, no caso concreto de omissão do gestor público, concretizar os direitos fundamentais (Oliveira; Alves, 2014), em especial os sociais que costumam ser mais custosos e, por consequência, menos atendidos.

Compartilha do mesmo entendimento a jurisprudência brasileira, no julgamento da ADPF n. 45/DF (Brasil, 2004), expressamente firmou-se a legitimidade do Poder Judiciário na intervenção no controle de políticas públicas para garantia da efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais, bem como para cumprimento do dever constitucional de garantir o mínimo existencial em detrimento da cláusula da “reserva do possível”.

Não obstante a legitimidade democrática do Judiciário em concretizar ao menos o mínimo existencial dos direitos fundamentais omissos pelo Poder Público, essa atuação, além de se pautar nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, deve observar as consequências jurídicas na realidade fática da sociedade. Assim, os argumentos consequencialistas devem orientar a tomada de decisão, de modo que “a opção do órgão decisor recaia sobre aquela solução que gere impacto mais positivo para a sociedade” (Alvim, 2021, p. 178).

De outro modo, “a decisão do juiz não pode ignorar o direito objetivo e furtar-se da sua missão de garantir segurança jurídica, previsibilidade e estabilidade do direito” (Mazini; Silva, 2023, p. 117), deste modo, o argumento consequencialista não pode ser a única fundamentação da decisão, ele deve atuar como “tempero” (Alvim, 2021, 174), o que torna a missão do Judiciário extremamente complexa, principalmente para juízes que acumulam competências, além do fato de a multiplicidade de ações individuais ajuizadas impedirem o Judiciário de ter uma visão global do problema estrutural e dos custos para sua resolução.

Tanto para a eleição das políticas públicas quanto para a atuação do Judiciário no controle das omissões inconstitucionais do gestor público na concretização dos direitos

fundamentais, as decisões deveriam se pautar nos custos dos direitos e no equilíbrio entre a reserva do possível e o mínimo existencial, ponderação que se torna relevante em demandas decorrentes de omissões estatais na concretização de direitos fundamentais sociais, como o direito à moradia, à saúde e à educação. Esta análise se coaduna com a exigência de se considerar na tomada de decisão, administrativa ou judicial, os fins sociais da norma e as consequências práticas e jurídicas da decisão, inclusive no âmbito econômico e social, não se podendo impor a uma das partes ônus extremamente oneroso e desproporcional (artigos 5^o³⁶; 20, *caput* e p. único³⁷; e 21, *caput* e parágrafo único³⁸, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB).

As alterações da nova LINDB privilegiam a consensualidade (arts. 26, 27, §2º, 29), proporcionalidade (arts. 20, 21, 22, 23, 24, 27) e previsibilidade (arts. 21, § único, 22, 23, 24, 30), na busca de “maior segurança jurídica na interpretação e aplicação do direito público” (Menegat, 2023, p. 241), contribuindo, por conseguinte, na solução de problemas complexos, como os estruturais.

Além dos custos dos direitos, o pragmatismo jurídico, consubstanciado na análise das consequências práticas e jurídicas das decisões, deve servir de sustentáculo na judicialização de políticas públicas. Assim, nesses litígios estruturais, a preocupação não deve ser a de dar razão a um dos polos da ação, mas de forma amplificada uma visão prospectiva do processo.

[...] que não mais se dirige aos eventos ocorridos no passado, mas observa os impactos da decisão no futuro. Neste contexto, os argumentos consequencialistas tornam-se a base das reivindicações regulamentares dos acórdãos estruturais (Lima; França, 2021, p. 179).

Sustenta-se, desse modo, que, em matéria de jurisdicionalização de direitos sociais, o juiz tenha uma postura consequencialista, a fim de ponderar as complexidades

³⁶ Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

³⁷ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

³⁸ Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

e dificuldades na execução de sua decisão, tais como: limites orçamentários e financeiros; e dificuldades procedimentais de atender à determinação no prazo estipulado por conta, por exemplo, de necessidade de licitação. Sugere-se, ainda, que o magistrado atue de modo estratégico na execução de decisões que implicam a implementação de políticas públicas, substituindo decisões estáticas, que determinam uma obrigação de fazer ou não fazer sob pena de multa, por um “plano de atuação, incluindo a mediação entre as partes envolvidas” (Costa, 2017, p. 404).

A judicialização da saúde pode ser apontada como um exemplo de demandas complexas e estruturais. Uma demanda ajuizada pleiteando uma tutela de urgência para realização de uma cirurgia de emergência, em um juízo de cognição sumária não poderia ser indeferida se comprovada necessidade do procedimento sob risco de vida do paciente e o dever estatal de prestar o serviço. Todavia, a alocação de recursos para este único procedimento cirúrgico pode desestabilizar a política pública de saúde já planejada e retirar a vaga de leito de um outro paciente que aguardava na fila e poderia estar em estado de saúde ainda mais grave que o autor da ação. Ou mesmo pode estar, sem sequer ter esta compreensão, desalojando recursos de outra finalidade pública igualmente essencial (Arenhart, 2013).

Há consequências trágicas para o “tratamento atomizado de direitos sociais” (Costa, 2017, p. 406), na medida em que, além da possibilidade de se interferir negativamente no planejamento de uma política pública em curso, pode gerar desigualdades, haja vista que somente garante o direito àquele que demandou em juízo, pois tem foco somente na situação particular do autor, não havendo espaço sobre a discussão da política pública. “Isso pode significar a prolação de decisões distantes da realidade do Poder Público, não passíveis de universalização” (Costa, 2017, p. 406).

Do mesmo modo, ao decidir conflitos fundiários coletivos, recomenda-se que o Magistrado realize um prognóstico quanto às consequências de suas decisões no tecido social e para o grupo de pessoas atingidas, sem descuidar do direito de propriedade igualmente protegido constitucionalmente; todavia, essa análise pelo modelo tradicional do processo civil tende a ser mais limitada, ante os limites impostos pelos princípios da demanda e da congruência.

O panorama apresentado permite concluir que a análise econômica do Direito e o pragmatismo jurídico devem servir de sustentáculo para as decisões judiciais em matéria de política pública. Há necessidade de preparo do Judiciário para lidar com estas demandas. Essa preparação decorre do desenvolvimento de habilidades e qualificações

específicas, especialização das varas e tempo hábil para os magistrados analisarem estas demandas estruturais da forma mais adequada, viabilizando a entrega de uma prestação jurisdicional efetiva que não gere uma externalidade negativa ainda maior do que o dano que se pretende evitar. Os métodos e técnicas alternativas de resolução de conflitos, enfatizados pelo Código de Processo Civil de 2015, apontam o caminho para a resolução de demandas complexas e compatibilização dos interesses envolvidos.

3.3 MÉTODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

No panorama de colisão de direitos fundamentais, judicialização de políticas públicas e insuficiência do procedimento tradicional para tratamento de demandas complexas, a utilização de métodos alternativos de resolução de conflitos pode oferecer melhorias na compatibilização dos interesses envolvidos, considerando que o modelo “ganha-perde” através da solução adjudicada pelo Estado-Juiz, pode, nesses litígios complexos, como nos coletivos pela posse, não ser capaz de solucionar o problema estrutural subjacente e/ou minorar as vulnerabilidades envolvidas.

Os métodos alternativos de resolução de conflito se inserem no sistema multiportas de acesso à Justiça, o qual se caracteriza pela existência de várias possibilidades para se buscar a solução do litígio além do método tradicional através do qual o Estado-Juiz busca pôr fim ao conflito de forma coercitiva. É oportunizada aos litigantes a escolha de uma das portas para a solução do conflito, quais sejam: mediação; conciliação; orientação; ou ação tradicional.

O conceito foi criado após uma conferência (Pound Conference) apresentada por Frank Sander, professor da Harvard Law School, em 1976, na qual defendeu a ineficácia de uma única porta para todos os tipos de conflito. A ideia defendida pelo professor, posteriormente intitulada de *muti-door courthouse*, consiste na implantação de uma triagem que possibilite a escolha do melhor método para solução do conflito apresentado dentre as diversas portas – mediação, negociação, arbitragem e *med-arb* (uma mistura das técnicas de mediação e arbitragem), ideia que teria impulsionado o desenvolvimento dos meios alternativos de resolução de conflitos (ADR - *alternative dispute resolution*) no setor público e privado nos Estados Unidos (Nogueira; Nogueira, 2018).

Os Métodos Alternativos de Solução de Conflitos (Mascs) são técnicas para resolução do conflito alternativos ao modelo tradicional, adversarial, com solução adjudicada pelo Estado-Juiz. Dentre eles se destacam a negociação; mediação;

conciliação; justiça restaurativa³⁹ – que são consensuais –; e a arbitragem – modelo adversarial. As principais características em comum são a confidencialidade; livre manifestação de vontade das partes; informalidade; autonomia; e cooperação (Bacellar, 2020).

Na negociação, as próprias partes envolvidas no conflito realizam tratativas entre si para encontrarem uma solução consensual, sem a intervenção de um terceiro. Por sua vez, a conciliação e mediação são métodos em que há atuação de um terceiro imparcial. Diferenciam-se entre si basicamente pela possibilidade de esse terceiro sugerir alternativas. Enquanto o conciliador pode sugerir alternativas para a solução do litígio, o mediador deve apenas facilitar a comunicação entre os envolvidos, colaborando na compreensão dos verdadeiros interesses deles. O mediador atua como facilitador para aflorar os “interesses subjacentes aos expressamente declarados na lide” (Cobo, 2022, p. 172) para obtenção de benefícios mútuos. Essas características são extraídas do disposto no artigo 165, §§2º e 3º, do Código de Processo Civil⁴⁰, bem como do artigo 2º, inciso III, do Código de Ética de Conciliadores e Mediadores Judiciais (Anexo III da Resolução CNJ n. 125/2010)⁴¹.

No Brasil há uma expansão do sistema negocial, adotado paulatinamente pela legislação ordinária, conforme se extrai do Código de Processo Civil de 1973, da Lei do Divórcio e da Lei dos Juizados Especiais. Mas a utilização dos instrumentos consensuais ganhou impulso com a publicação da Resolução CNJ n. 125/2010, através da qual se formalizou a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses e o sistema multiportas no ordenamento jurídico brasileiro, segundo a qual devem os próprios órgãos judiciários oferecerem “mecanismos de soluções de

³⁹ Introduzida no âmbito do Poder Judiciário brasileiro pela Resolução n. 225/2016 do CNJ.

⁴⁰ CPC, Art. 165. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição. (...) § 2º O *conciliador*, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, *poderá sugerir soluções para o litígio*, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem. § 3º O *mediador*, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, *auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos* [grifo nosso].

⁴¹ Art. 2º As regras que regem o procedimento da conciliação/mediação são normas de conduta a serem observadas pelos conciliadores/mediadores para o bom desenvolvimento daquele, permitindo que haja o engajamento dos envolvidos, com vistas à sua pacificação e ao comprometimento com eventual acordo obtido, sendo elas: [...] III – Ausência de obrigação de resultado - dever de não forçar um acordo e de não tomar decisões pelos envolvidos, *podendo, quando muito, no caso da conciliação, criar opções, que podem ou não ser acolhidas por eles*; [grifo nosso].

controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação”.

Atualmente, há um minissistema brasileiro dos métodos consensuais de solução de conflitos, formado por três marcos regulatórios: a Resolução CNJ n. 125/2010; o atual Código de Processo Civil; e a Lei da Mediação (Grinover, 2015). Tais alterações refletiram também no âmbito da Administração Pública e nos denominados interesses públicos, conforme se extrai do artigo 174 do Código de Processo Civil e dos artigos 26 e 27 da Lei n. 13.665/2018 (LINDB).

No que tange à Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos sistematizada pelo Conselho Nacional de Justiça, extrai-se da Resolução CNJ n. 125/2010 a preocupação com o acesso à ordem jurídica justa, dando-se especial atenção ao aspecto material do princípio da inafastabilidade da jurisdição (artigo 5º, inciso XXXV, da CF/88). De tal modo, essa garantia deve ser compreendida como o acesso a uma “resolução adequada dos conflitos”, compreendida como justa, efetiva e célere (Bacellar, 2016, p. 105-107).

O artigo 2º⁴² da referida Resolução revela a preocupação com a estruturação de unidades autônomas para centralização das soluções consensuais, com a criação dos Centros Judiciários de Resolução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC); e com a adequada formação e treinamento dos funcionários atuantes nestas unidades, além da determinação de controle dos dados estatísticos das demandas, os quais subsidiam a implementação e aperfeiçoamento de políticas judiciárias, atribuição exercida pelo Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) nos Tribunais.

A utilização dos métodos consensuais de resolução dos conflitos, além de contribuir para a cultura da paz com a redução da litigiosidade, vai ao encontro do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 16 da Agenda 2030 da ONU, pois contribui para uma adequada e eficaz resolução do conflito social e não apenas do processo (Cambi; Haas; Schmitz, 2019).

A transposição do modelo tradicional do processo civil, caracterizado pelo método “ganha-perde” e pela solução adjudicada através da sentença, para o novo conceito de acesso à justiça pelo sistema de multiportas é de fundamental importância em

⁴² Art. 2º Na implementação da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, com vista à boa qualidade dos serviços e à disseminação da cultura de pacificação social, serão observados: I - centralização das estruturas judiciárias; II - adequada formação e treinamento de servidores, conciliadores e mediadores; III - acompanhamento estatístico específico.

litígios complexos em que se adota o processo estruturante, nos quais o Juiz passa a exercer uma função mediadora, buscando uma solução negociada e negociável, em busca do atendimento dos interesses de todos os envolvidos, conhecido pelo método “ganha-ganha” (Coelho, 2017, p. 5). A utilização da mediação na concretização de direitos fundamentais também facilita o diálogo entre a comunidade e os agentes públicos, contribuindo para a superação dos “obstáculos à efetivação das políticas públicas” (Cambi; Haas; Schmitz, 2019, p. 12).

Embora o Código de Processo Civil de 1973 já previsse a realização da conciliação na audiência preliminar (artigo 331⁴³), observa-se que no Código de 2015 a solução consensual de conflitos configura um dos pilares do novo diploma, em consonância com a Política Nacional de tratamento adequado dos conflitos introduzida pela Resolução CNJ n. 125/2010.

O CPC de 2015 já introduz no capítulo das normas fundamentais o reconhecimento da arbitragem como uma das portas de acesso à justiça e o incentivo à aplicação da conciliação, mediação e outros métodos de solução consensual dos conflitos por todos os agentes do Sistema da Justiça, previamente e no curso do processo judicial (artigo 3º, §§1º a 3º⁴⁴, e artigo 139, inciso V⁴⁵). Os conciliadores e mediadores foram inseridos no rol dos auxiliares da justiça (artigo 149); a audiência preliminar de conciliação tornou-se obrigatória, salvo manifestação contrária de ambas as partes (artigo 334); inova-se com a previsão do negócio jurídico processual (artigos 190, 191 e 200⁴⁶);

⁴³ CPC/1973, Art. 331. Se não ocorrer qualquer das hipóteses previstas nas seções precedentes, e versar a causa sobre direitos que admitam transação, o juiz designará audiência preliminar, a realizar-se no prazo de 30 (trinta) dias, para a qual serão as partes intimadas a comparecer, podendo fazer-se representar por procurador ou preposto, com poderes para transigir. § 1º Obtida a conciliação, será reduzida a termo e homologada por sentença. § 2º Se, por qualquer motivo, não for obtida a conciliação, o juiz fixará os pontos controvertidos, decidirá as questões processuais pendentes e determinará as provas a serem produzidas, designando audiência de instrução e julgamento, se necessário. § 3º Se o direito em litígio não admitir transação, ou se as circunstâncias da causa evidenciarem ser improvável sua obtenção, o juiz poderá, desde logo, sanear o processo e ordenar a produção da prova, nos termos do § 2º.

⁴⁴ Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. §1º É permitida a arbitragem, na forma da lei. §2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. §3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

⁴⁵ Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: [...] V - promover, a qualquer tempo, a autocomposição, preferencialmente com auxílio de conciliadores e mediadores judiciais;

⁴⁶ Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo.

Art. 191. De comum acordo, o juiz e as partes podem fixar calendário para a prática dos atos processuais, quando for o caso.

impõe-se a realização de nova tentativa de conciliação na audiência de instrução e julgamento (artigo 359⁴⁷); e estipula a audiência de mediação como ato obrigatório preliminar à análise de pedido liminar nos litígios coletivos pela posse, objeto de estudo da presente pesquisa (artigo 565).

Há também no atual CPC uma seção dedicada aos Conciliadores e Mediadores Judiciais (Seção V), na qual também se encontra prevista a criação dos CEJUSCs e a descrição das funções exercidas por estes auxiliares da justiça (artigo 165); além dos princípios informativos destes métodos de heterocomposição (artigo 166) e outras normas administrativas e procedimentais da atuação dos conciliadores e mediadores.

Há diversas vantagens da solução consensual na solução de problemas estruturais: o acordo tende a diminuir o tempo e o custo do processo; as negociações permitem que se trace uma decisão mais detalhada, na medida do interesse das partes; são as partes quem detém maior conhecimento da causa, podendo trazer grandes contribuições; os requeridos tendem a melhor respeitar acordos que ajudaram a formular; permite-se evitar a complexidade em se definir quais danos foram causados pelo réu e quais decorrem de causas naturais; transfere para a própria administração a gestão das medidas adotadas; e não há questionamentos em relação à separação dos poderes (Bauermann, 2022).

O Programa Clínico de Negociação e Mediação de Harvard oferece treinamento prático e teórico aos alunos da Faculdade de Direito de Harvard. Com base no sucesso reconhecido da Comissão de Solução Fundiária do Estado do Paraná, o programa decidiu estudar as técnicas de mediação aplicadas pelas comissões regionais em todo o Brasil para resolver conflitos fundiários coletivos envolvendo comunidades vulneráveis. Posteriormente, em parceria com o Conselho Nacional de Justiça, o projeto desenvolveu um manual que identifica os principais obstáculos dos métodos tradicionais de solução de conflitos e destaca as habilidades essenciais para que mediadores judiciais conduzam com sucesso essas disputas (CNJ; HNMCP, 2024).

O manual aborda o processo de mediação previsto pela Resolução CNJ 510/2023, ressaltando a necessidade de uniformidade, mas também a flexibilidade para adaptar o processo às necessidades e desafios locais. Ele enfatiza a importância de criar

Art. 200. Os atos das partes consistentes em declarações unilaterais ou bilaterais de vontade produzem imediatamente a constituição, modificação ou extinção de direitos processuais.

⁴⁷ Art. 359. Instalada a audiência, o juiz tentará conciliar as partes, independentemente do emprego anterior de outros métodos de solução consensual de conflitos, como a mediação e a arbitragem.

confiança entre todos os envolvidos e identifica cinco habilidades essenciais para os mediadores: empatia, escuta ativa, gerenciamento de equipes e casos, adaptação ao público e competência cultural. Além disso, o mediador deve entender os direitos e obrigações legais das partes, para facilitar acordos viáveis e aplicáveis, e ter conhecimento básico em diversas áreas do direito, além de compreender a história dos movimentos sociais sem-terra, a origem das ocupações e o contexto da disputa.

As regras de incentivo à solução negociada trazidas pelo Código de Processo Civil de 2015 confirmam a Política Nacional de tratamento adequado dos conflitos introduzida pela Resolução CNJ n. 125/2010 e ainda contribuem para a adoção de técnicas estruturantes na solução de conflitos complexos, como é o caso dos conflitos fundiários. A solução dialogada com as partes interessadas e órgãos públicos responsáveis pelas políticas públicas de habitação apresenta-se como o meio mais eficaz para solução desses litígios. Com isso, a próxima seção tem como objetivo a análise do processo estruturante enquanto estratégia viável para conciliar os múltiplos interesses envolvidos nos conflitos fundiários coletivos.

4 O PROCESSO ESTRUTURANTE COMO MEIO MAIS ADEQUADO PARA COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE OS DIREITOS ENVOLVIDOS NOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS

A adoção de medidas estruturantes pode ser o meio mais apropriado para tratar litígios complexos que envolvem políticas públicas e a colisão de direitos fundamentais. Assim, esta seção se concentra em analisar as razões pelas quais essas medidas, quando aplicadas a conflitos fundiários urbanos, podem facilitar a conciliação dos diversos interesses em jogo. O processo estruturante, por meio de uma abordagem flexível, dialógica, prospectiva e escalonada, possibilita a resolução do conflito social subjacente, indo além da simples solução judicial. Ademais, busca assegurar a proteção dos direitos fundamentais da população vulnerável, sem recorrer ao uso desproporcional e arbitrário da força policial.

Desse modo, primeiramente serão apresentadas as principais características do processo estrutural e os benefícios de sua aplicação aos conflitos fundiários. Na sequência, serão analisados alguns casos de atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná na região metropolitana de Londrina, no período de 2019 a 2024. E, ao final, sugere-se a criação de Unidades Regionais Especializadas em conflitos Fundiários para melhor tratamento destas demandas através do procedimento estrutural, de modo concentrado, com uniformização de procedimentos e decisões judiciais.

4.1 AS CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO ESTRUTURAL E OS BENEFÍCIOS DA SUA APLICAÇÃO AOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS

Um processo pode ser considerado estruturante quando possui um procedimento flexível, prospectivo e com a participação dos diferentes atores envolvidos para reorganização de uma estrutura burocrática, privada ou pública, que gera um litígio estrutural. O diálogo entre os grupos sociais diretamente interessados, bem como com os órgãos especializados é, preferencialmente, uma das medidas aplicadas. “Traça-se um plano escalonado de reorganização para superação de uma irregularidade no funcionamento de uma entidade, pública ou privada, que está gerando a violação sistemática de direitos” (Santos; Cambi, 2023, p. 3). O objetivo desta seção é analisar se a aplicação de medidas estruturantes em processos que envolvem litígio coletivo pela

posse é cabível, bem como se configura um método mais adequado que a utilização do procedimento tradicional.

O processo estrutural surgiu com a preocupação de ampliar a efetivação de direitos fundamentais. Conforme relatam Jobim e Rocha (2022), o caso que deu origem à nova configuração das tutelas jurisdicionais foi *Brown vs. Board of Education of Topeka*, dividido em duas atuações, a primeira intervenção ocorreu em 1954 (Brown I) e a segunda em 1955 (Brown II). Almejava-se, a partir da interpretação da Décima Quarta Emenda da Constituição dos Estados Unidos da América, a superação da segregação racial no âmbito escolar, com a criação de um sistema público de ensino que assegurasse igualdade inter-racial.

O ajuizamento dessa demanda foi estrategicamente pensado para superar decisões anteriores da Suprema Corte Americana, proferidas no século XIX, nos casos *Dred Scott v. Sandford* (1857) e *Plessy v. Ferguson* (1896). No primeiro caso, um escravizado trabalhava para a família Sandford em território escravocrata e em localidades em que o sistema era proibido, razão pela qual buscou a tutela na Suprema Corte para ser declarado livre, contudo foi-lhe negado o direito de acesso à justiça sob o argumento de que não poderia ser considerado cidadão. Já no segundo precedente, a Corte interpretou que a lei que permitia a separação de negros e brancos em vagões de trem não violava o direito constitucional da igualdade, dando origem à doutrina conhecida como “separados mas iguais” (*separate but equal*). Este *slogan* perdurou por 58 anos e a separação também ocorria em outros ambientes, como cinemas, teatros, restaurantes, clubes e escolas.

Em nova tentativa de alterar a interpretação da Suprema Corte dos Estados Unidos acerca da limitação dos direitos civis dos negros americanos, foi escolhido o caso da Linda Brown para representar a luta. Ela era uma criança negra que tinha de atravessar a cidade de Topeka a pé, no estado de Kansas, para chegar à sua escola pública. Havia outras escolas públicas próximas à sua residência, porém destinadas exclusivamente a crianças brancas. Diante da negativa das autoridades escolares locais, ela ajuizou ação contra o Conselho de Educação Estadual (*Board of Education of Topeka*) para conseguir autorização de estudar perto de sua casa, cujo direito-lhe foi concedido, pondo fim à doutrina *separate but equal*.

A primeira decisão proferida pela Suprema Corte dos Estados Unidos (Brown I), todavia, não teve a efetividade desejada, haja vista que, na prática, persistiu a segregação racial. Instada novamente a se manifestar, no caso conhecido como Brown II,

a Corte compreendeu que, diante da complexidade da situação, que envolvia fatores culturais, econômicos e políticos sedimentados, teria que determinar uma implementação escalonada de diversas políticas públicas para concretização da igualdade racial nas escolas, razão pela qual determinou que os Juízos locais adotassem medidas necessárias para a concretização do direito, desde a elaboração até a fiscalização destes planos de ação, dando origem a um novo modelo de tutela jurisdicional, denominado de “*structural reform*” (Fiss, 1979).

Outro precedente emblemático no âmbito internacional, que buscou assegurar o direito à moradia, foi o caso *Grootboom*, julgado em 04 de outubro de 2000 (Strapazzon; Tramontina, 2016) no qual 900 reclamantes – que viviam em uma ocupação informal em *Wallacedene*, na África do Sul, e aguardavam por anos em lista de espera do município por uma moradia de baixo custo – receberam ordem de despejo, em ação judicial promovida pelo proprietário do imóvel onde residiam e foram despejados à força. Suas casas foram queimadas e demolidas, assim como seus bens foram destruídos, vindo a se alojar de forma ainda mais precária em um campo esportivo da cidade.

Ao julgar o caso, a Corte Constitucional da África do Sul considerou ser razoável exigir a implantação pelo governo de um programa de solução emergencial que garantisse medidas temporárias para pessoas que, por algum motivo, ficassem sem abrigo.

[...] a Suprema Corte considerou que a Constituição exigia não apenas um plano de longo prazo para fornecer abrigo para pessoas de baixa renda, mas também um sistema para garantir ajuda de curto prazo para pessoas que não tinham onde morar. Acredito que essa seja a primeira vez que a Suprema Corte de qualquer país emite uma decisão desse tipo geral. O que mais chama a atenção nessa decisão é a abordagem distinta e inovadora dos direitos socioeconômicos, que não exige abrigo para todos, mas uma definição sensata de prioridades, com atenção especial para a situação dos mais necessitados (Sustein, 1999, p. 8, tradução nossa).

Nesse mesmo julgamento, o Tribunal da África do Sul também afastou o rotineiro argumento de falta de orçamento para concretização dos direitos socioeconômicos. Concluiu que, por meio de um planejamento razoável e dialógico, é possível proteger tais direitos, inclusive nos países mais pobres.

No contexto da América Latina, destaca-se o caso das vítimas do deslocamento forçado na Colômbia. A Corte Constitucional firmou o entendimento de que havia um “estado de coisas inconstitucional”, diante da situação de vulnerabilidade e abandono que se encontravam as pessoas que tiveram de abandonar suas casas em razão do conflito armado interno. Reconheceu que houve a violação de vários direitos constitucionais, bem

como a omissão prolongada das autoridades que não adotavam medidas legislativas, administrativas ou orçamentárias para o amparo da população deslocada. Dessa forma, assegurou a tutela judicial para atendimento coletivo das vítimas, para se evitar um congestionamento judicial, além da adoção de medidas multissetoriais para solução deste problema complexo (*Sentencia* T-25 de 2004).

A Corte identificou vários problemas no sistema de atendimento das vítimas, dentre elas a ausência de alocação de recursos, políticas e programas assistenciais para acolher essas pessoas. Portanto, para atender aos pedidos dos reclamantes, determinou a elaboração de plano de medidas para garantir os direitos de toda a população deslocada.

A atividade do Tribunal Constitucional nesse caso não terminou com a emissão da sentença, mas criou três instrumentos para verificar o cumprimento das ordens emitidas: os relatórios periódicos que as autoridades administrativas encarregadas de implementar as ordens devem apresentar sobre seu trabalho; a criação de uma sala especial de monitoramento, composta pelo próprio Tribunal, que emite ordens sobre o grau de cumprimento da sentença; e a realização de audiências públicas nas quais o progresso e as dificuldades no cumprimento da sentença são periodicamente analisados (Osuna, 2015, p. 103, tradução nossa).

No Brasil, o julgamento da ADPF n. 347, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), é um caso emblemático de aplicação do modelo de processo estrutural. A decisão reconheceu o “estado de coisas inconstitucional” no Sistema Penitenciário Nacional, em virtude da superlotação carcerária e das condições desumanas de custódia reconhecidas, com violação massiva de direitos fundamentais. A ação constitucional foi julgada em 27 de agosto de 2015. Apesar de já terem sido reconhecidas as violações aos direitos humanos dos encarcerados e a existência de falhas estruturais, com determinação de adoção de medidas, muito pouco se alterou na prática, à míngua de um planejamento mais específico e fiscalização.

Diante das falhas constatadas na segunda fase desta ação estrutural, o STF retornou a julgar a referida ação e, em 04 de outubro de 2023, reconhecendo a persistências das violações, determinou a elaboração, em até 6 meses, de um plano nacional, pela União, e planos locais, pelos Estados e Distrito Federal, com participação do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do CNJ, a serem submetidos à homologação do Supremo e executados em até três anos, para controle da superlotação carcerária, má qualidade das vagas e da entrada e saída dos presos (Brasil, 2023).

O processo estrutural busca “a reorganização de uma estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos, pelo

modo como funciona, originando um litígio estrutural” (Vitorelli, 2023, p. 73). O objetivo da demanda estrutural é reestruturar a organização para eliminar a causa da violação a valores constitucionais. Em casos em que os direitos civis estão sendo violados por organizações de grande escala, não basta a adjudicação do direito, isto é, a subsunção do fato à norma, somente a reestruturação dessas organizações é capaz de eliminar essas ameaças constitucionais e incumbe ao Judiciário promover esta reestruturação através da reforma estrutural (Fiss, 1979).

O problema estrutural decorre de um estado de desconformidade estruturada, “uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal” (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 2), de modo que somente com a reorganização desta estrutura se consegue solucionar integralmente o problema estrutural, não basta uma única decisão, a complexidade exige uma intervenção prospectiva e escalonada de acordo com o surgimento dos obstáculos durante a execução do plano. O processo estrutural configura o instrumento manejado para substituir este estado de desconformidade. Portanto, o modelo estruturante tem o potencial para uma solução de conflitos fundiários mais eficaz, a fim de se buscar solucionar o problema na origem, decorrente da ineficiência de políticas públicas de habitação.

As lides estruturais são litígios coletivos complexos, irradiados e policêntricos que decorrem do mau funcionamento de uma estrutura burocrática pública ou privada, que atingem grupos sociais em diferentes formas e intensidades e, por consequência, envolvem vários centros de interesses jurídicos (Vitorelli, 2018). Os conflitos fundiários podem ser considerados litígios estruturais, na medida em que têm como base do conflito a desigualdade social acompanhada de uma desestruturação nas políticas públicas de reforma agrária e de moradia, de modo que, se não houver uma reestruturação nas políticas públicas adotadas, o problema social provavelmente continuará porque não se trabalhou nas causas.

Estes litígios são considerados coletivos por envolverem um grupo de pessoas. São complexos pois dependem de fatores econômicos e de outras áreas de conhecimento, cuja solução não está preestabelecida em lei, na medida em que está além do lícito e ilícito. São irradiados por atingirem as pessoas que compõem este grupo de modo diverso, de acordo com suas necessidades e vulnerabilidades específicas, formando subgrupos de

demandas, e policêntricos porque o atendimento de um desses interesses influencia na resolução do outro (Vitorelli, 2018).

Para Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020), a multipolaridade, coletividade e complexidade são características típicas, mas não essenciais dos litígios estruturais. Em relação à multipolaridade, afirmam ser comum a multiplicidade de interesses envolvidos, mas entendem ser possível a existência de um processo estrutural bipolar, com dois polos de interesse apenas, ou mesmo um processo com multipolaridade de interesses que não seja estrutural. No que tange à não essencialidade da natureza coletiva, asseveram que uma demanda individual pode estar pautada num problema estrutural e, por esta razão, tenha de ser tratado como processo estrutural, “quando o mesmo fato pode afetar a esfera de situações jurídicas individuais e de situações jurídicas coletivas” (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 7).

A complexidade não é uma característica intrínseca, mas comum, por ser possível a existência de um problema estrutural que não admite uma diversidade de soluções. Segundo os autores, seriam características essenciais “o problema estrutural, a implementação de um estado ideal de coisas, o procedimento bifásico e flexível e a consensualidade” (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 8).

Em contraponto, é possível que demandas individuais na origem se convertam em processos estruturais durante sua tramitação, justamente por versarem sobre um litígio estrutural que também atinge a coletividade (Vitorelli, 2023). São indicadas como hipóteses dessa situação: processo de reintegração de posse ajuizado contra uma ocupação coletiva, visando inicialmente atender ao interesse individual do proprietário de ter seu imóvel reintegrado, adaptado com o fim de atender à demanda dos ocupantes para concretização de seus direitos fundamentais; processo ajuizado por uma munícipe para obrigar o ente público a disponibilizar uma vaga de creche, que pode ser convertido em estrutural para reestruturar a disponibilização de vagas na educação infantil no município; e uma demanda individual para fornecimento de medicamento, ao qual são aplicadas medidas estruturantes para reorganizar o fornecimento do medicamento para todos os que dele necessitam.

Aliás, se recomenda que o Judiciário assim atue, na medida em que uma atuação isolada em direitos com custo elevado para implementação pode desestruturar ainda mais a política pública atrelada ao direito reivindicado, por exemplo, no caso de número expressivo de ações individuais nas quais se requer a concretização do direito à educação infantil, direito fundamental inclusive já confirmado pelo STF como de eficácia plena e

imediate (Tema 548). Embora a disponibilização de uma vaga de creche ao demandante não gere impacto financeiro ao ente municipal, não se pode ignorar que certamente outras crianças que se encontram na fila por uma vaga deixam de ser atendidas em detrimento daquelas que sabiamente buscam a tutela jurisdicional, de modo que uma atuação conjunta e consensual, da Secretaria Municipal da Educação, Ministério Público e Defensoria Pública, através de um processo estrutural, para a criação de um planejamento rumo à concretização deste direito fundamental a todas as crianças que necessitam, melhor atende aos valores jurídicos da justiça e inclusão social.

Já a complexidade destes conflitos estruturais decorre desde a fase de identificação do problema, isto é, a delimitação dos fatos; perpassa pela definição dos atores processuais – que podem precisar ser alterados durante o trâmite processual para melhor representatividade da coletividade e solução do litígio –, incide na definição e colheita das provas e no planejamento e fiscalização das medidas a serem tomadas para a reorganização institucional e correção do estado de desconformidade.

Litígio complexo, nesse contexto, não é aquele que envolve discussão sobre tese jurídica complexa ou sobre muitas questões de fato, mas sim aquele que põe em rota de colisão múltiplos interesses sociais, todos eles dignos de tutela (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 23).

Denomina-se processo estrutural ou estruturante este novo procedimento aplicado para solucionar conflitos coletivos complexos, irradiados e policêntricos na origem, através de formas flexíveis e decisões prospectivas, escalonadas e, preferencialmente, negociadas. Parte-se do pressuposto de que o processo civil tradicional é adaptado com a utilização de técnicas especiais ou medidas estruturantes (*structural injunctions*), conforme descreve Tushnet (2011), para reorganizar a estrutura burocrática de instituições públicas ou privadas que está gerando violação de direitos fundamentais, por ação ou omissão de seus agentes.

As técnicas de flexibilização previstas expressamente em certos dispositivos, a consensualidade e a possibilidade de utilização de técnicas processuais previstas em procedimentos especiais tornam o procedimento comum do CPC (LGL\2015\1656) um circuito propício para a tramitação de processos estruturais (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 19).

A aplicação do processo estrutural ou estruturante em litígios coletivos pela posse destaca-se pelas seguintes características: a) flexibilização do princípio da congruência, haja vista que o objeto da tutela jurisdicional é moldado ao longo do

processo, podendo ser inseridos novos limites necessários para a completa concretização do direito à moradia; b) prospectividade da instrução probatória, na medida em que, em complemento à característica anterior, a instrução deve demonstrar a origem do problema agrário e a realidade atual, mormente para uma análise mais fidedigna das consequências práticas da decisão a ser tomada; c) amplos poderes instrutórios do Juiz na busca de uma adequada e efetiva tutela jurisdicional dos direitos humanos dos cidadãos, podendo, inclusive de ofício, determinar todas as medidas necessárias no curso do processo, tais como a determinação de estudos técnicos, perícias interdisciplinares, audiências públicas, intervenção de terceiros e *amicus curiae*; d) prolação de decisões em cascata, decisões devem ser provisórias, sem prejuízo de novas avaliações e revisões, pois o foco não é o processo em si mesmo, mas a solução efetiva do problema estrutural, de modo que, conforme a instrução avança, novas decisões podem ser mais adequadas; e) utilização de meios executivos típicos e atípicos, tendo como norte os princípios da dignidade da pessoa humana, proporcionalidade e razoabilidade (Santos; Cambi, 2023, p. 3).

É comum em demandas que se discutem a disputa coletiva pela posse, cuja solução jurisdicional aplicada seja apenas a reintegração da posse ao proprietário, que novas ocupações voltem a ocorrer na região, inclusive de forma mais desordenada, gerando impacto socioambiental negativo para a localidade, haja vista que as pessoas geralmente não têm para onde voltar e, em regra, são grupos vulneráveis que necessitam de políticas públicas eficientes para sua inclusão social. Posto isto, a aplicação de medidas estruturantes é de extrema relevância, na medida em que se o foco for apenas resolver o processo, muito provavelmente haverá reiteração do problema (Vitorelli, 2023).

Imagine-se uma demanda de reintegração de posse de área ocupada por uma coletividade. Uma sentença que se limitasse a desalojar essa comunidade pode, muitas vezes, criar um problema muito maior do que aquele que existia com a violação do direito de propriedade. A solução melhor do problema, sem dúvida, exigirá que o juiz pense em mecanismos de remoção pacífica da coletividade, atrelada a medidas para seu reassentamento em outra área (Arenhart, 2013, p. 5).

Dentre as características apresentadas, a flexibilidade do procedimento é fundamental para solução desses casos complexos, permitindo que se concentre no objetivo do processo, isto é, na tutela de direitos, porque as medidas vão sendo aplicadas de acordo com as necessidades, considerando que não há como se estabelecer um único caminho imutável, uma única solução predefinida. Essa flexibilidade do procedimento permite que o juiz se valha de “meios atípicos de intervenção de terceiros e de medidas

executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciário” (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2022, p. 466).

De acordo com Bochenek (2021, p. 162), há necessidade de se adotar um procedimento cuja adaptação e flexibilidade garantam a eficiência da prestação jurisdicional, tendo como base o disposto no artigo 327, §2º, do CPC. O direito processual civil, portanto, deve ser interpretado à luz dos princípios, direitos e garantias fundamentais dispostos na Constituição, tendo em vista o atual estágio metodológico do direito processual civil (neoprocessualismo).

[...] nem a ação (porque privilegia as partes) nem a jurisdição (porque privilegia o juiz) podem estar no centro metodológico. [...] é o momento de pensar a construção de um novo estágio metodológico para o processo, mais empirista e pragmático, que leve a sério as experiências para superar, em um futuro próximo, as insuficiências do atual modelo racionalista (Bochenek, 2021, p. 162).

Este novo modelo de julgamento não visa compensar o dano sofrido no passado, em vez de uma única decisão, exige-se um processo contínuo de cumprimento, sujeito a modificações durante o seu curso, com negociações e mediações a cada fase, motivo pelo qual o processo estrutural se caracteriza pela sua prospectividade (Chayes, 1976). As decisões não podem ser imutáveis, sendo necessário traçar-se um plano inicial e adequá-lo em processos cíclicos até a regularização da estrutura burocrática para alcance do “resultado social desejado” (Vitorelli, 2018, p. 8), haja vista que “não existem respostas simples para problemas complexos” (Vitorelli, 2023, p. 198). Essa revisão escalonada muito se assemelha com o ciclo de políticas públicas explicitado por Secchi (2013), o qual se divide nas seguintes fases: 1) identificação do problema; 2) formação de agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; e 7) extinção.

Somente à medida que a decisão judicial vai sendo implementada é que se terá a exata noção de eventuais problemas surgidos e, assim, de outras imposições que o caso requer. Aliás, a complexidade da causa implicará, comumente, a necessidade de se tentar várias soluções para o problema. Essa técnica de tentativa-erro-acerto é que permitirá a seleção da melhor técnica e do resultado ótimo para o caso (Arenhart, 2013, p. 5).

Outra medida estruturante relevante para solução de litígios coletivos pela posse é o diálogo com todas as partes, Ministério Público, Defensoria Pública, Secretarias de Habitação, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), quando imóveis rurais, e entidades da sociedade civil com pertinência temática, se existentes, na

tentativa de uma solução consensual do problema. A consensualidade, embora não obrigatória no processo estrutural (Vitorelli, 2023), ganha especial destaque em ambas as fases desse procedimento, na etapa de reconhecimento do problema e de execução, para uma construção conjunta de um plano de reorganização da estrutura deficitária, bem como sua reformulação, se necessária, para garantia da efetividade.

O diálogo interinstitucional, por meio da cooperação processual, é, preferencialmente, uma das medidas aplicadas nas demandas estruturais e contribui para o incremento de soluções criativas, consensuais e exequíveis, eficazes, por consequência, na solução de litígios estruturais. “Não se pode querer mudar problemas estruturais arraigados com a mesma conduta binária e polarizada do processo tradicional” (Gomes, 2023, p. 67). Há um incremento na eficácia das decisões judiciais, na medida em que os órgãos responsáveis pelo seu cumprimento participam de sua construção, não podendo, por consequência, alegar fatores impeditivos à sua aplicação, tais como a reserva do possível.

Este diálogo encontra amparo na Resolução CNJ 350/2020 (Brasil, 2020) e pode ocorrer entre integrantes ou não do sistema da Justiça que possam, direta ou indiretamente, contribuir para a administração da justiça. Nesse contexto, podem atuar em cooperação interinstitucional diferentes órgãos do Poder Judiciário (estadual, federal e trabalhista), Procuradorias, Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas – por meio de sua auditoria operacional –, além de representantes dos grupos sociais diretamente interessados e órgãos especializados.

Neste contexto de cooperação, destaca-se também a figura do juiz consultor que vem ganhando destaque em demandas de alta complexidade. O juiz consultor auxilia o juiz natural da causa na tomada de decisão e na condução das audiências públicas, dentre outras funções que se fizerem necessárias, tendo como vantagens uma análise racional e objetiva de um magistrado com expertise que não está inserido no problema. Ademais, o consultor judicial pode auxiliar no controle do próprio procedimento adotado, a fim de que a flexibilidade não implique em arbitrariedade. O “caso Urbana⁴⁸” é um exemplo de execução fiscal estrutural que foi instituída uma “governança judicial” e designado um juiz consultor externo (Martins, 2022, p. 17).

⁴⁸ Processo n. 003973-21.2011.4.05.8400 em trâmite na 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, no qual a Fazenda Nacional executa créditos tributários de elevado valor contra uma sociedade de economia mista municipal de limpeza urbana, a Urbana Companhia de Serviços Urbanos do Município de Natal – RN.

[permite-se que] um segundo magistrado, sem função jurisdicional no caso, colabore para a construção de soluções para os desafios tratados na ação. (...) um “consultor judicial externo” propicia uma visão de fora. Estando mais distanciado do problema e dos diversos interesses em jogo, é possível que esse magistrado perceba oportunidades que o juiz titular, por estar inserido no ambiente do conflito, não consiga identificar com facilidade. Esse relativo afastamento pode viabilizar uma análise mais objetiva e racional dos cenários, contribuindo para a elaboração de alternativas para a solução da lide. (...) o “consultor judicial externo” pode compartilhar experiências extraídas de casos semelhantes. (...) A participação de um “consultor externo”, acompanhando os atos processuais e dialogando permanentemente com o juiz da ação, pode servir para conter soluções arbitrárias, reforçando o caráter democrático do processo (Martins, 2022, p. 23-24).

Esse diálogo se coaduna com o princípio da separação das funções estatais, fortalecendo a legitimidade democrática do Poder Judiciário em sua atuação contramajoritária em áreas afetas ao Executivo, haja vista que este participa ativamente da solução criada. O “ativismo dialógico” democratiza a tomada de decisão nesses processos que abordam litígios estruturais (Lima; França, 2021, p. 190). Partindo-se da noção de Estado Democrático de Direito, o conceito clássico da tripartição dos Poderes, previsto no artigo 2º da CF/1988 e estabelecido para manutenção da independência das funções estatais e observância do Sistema de Freios e Contrapesos, recebe uma releitura com o processo estrutural, pois, na omissão dos demais Poderes em concretizar os direitos fundamentais, o Judiciário deve atuar para garantir a cidadania e proteger os grupos sociais vulnerabilizados, ante sua legitimidade democrática de tutelar os direitos fundamentais (Cambi, 2023). A participação de entidades civis e associações com pertinência temática na resolução do conflito judicializado, da mesma forma, permite que os cidadãos, os quais detêm a legitimidade política, indiretamente participem da tomada de decisão (Marçal, 2019).

O processo estrutural viabiliza a revisão de políticas com um enfoque prospectivo, dialógico e gradual, contribuindo para efetividade na proteção dos direitos fundamentais (Osna, 2022). O processo deve servir de instrumento para um “palco de negociações e de debates prospectivos, procurando uma regulação razoável” (Osna, 2022, p. 500). A adoção de medidas estruturantes traz resultados positivos na atuação do Judiciário em matéria de políticas públicas, viabilizando uma efetiva concretização dos direitos fundamentais e, por consequência, a inclusão social de grupos em situação de vulnerabilidade, haja vista que possibilita uma construção dialógica e prospectiva, com todas as partes, órgãos governamentais, entidades civis e especializadas, dos planos a

serem desenvolvidos, bem como o acompanhamento e revisão sempre que necessário, até que haja uma completa reestruturação da política deficitária.

Impõe-se um processo em que efetivamente se possa permitir a participação social, o conhecimento a fundo do problema e a gestão adequada do litígio. Não sendo assim, corre-se o sério risco de atirar o magistrado em um campo de batalha, em que ele sequer terá condições de conhecer aquilo que está julgando, em suas múltiplas facetas e com seus vários desdobramentos. Isso será, é claro, a certeza do fracasso da atuação judicial e da inadequação da decisão aí proferida (Arenhart, 2013, p. 9).

A abertura para a chamada de instituições especializadas, denominadas *special master*, supre as críticas existentes em torno da ausência de preparo técnico dos membros do Judiciário para intervir em políticas públicas, na medida em que permite que os Juízes deleguem as atividades mais técnicas, mas permaneçam com a supervisão dos atos (Tushnet, 2011). Estas entidades especializadas em muito agregam no auxílio da prestação jurisdicional em casos complexos e podem contribuir tanto na primeira fase, de identificação do problema estrutural, quanto na fase de planejamento e fiscalização.

[...] a solução de litígios estruturais e policêntricos, dentre os quais se enquadram as disputas coletivas pela posse, exige uma atuação além dos interesses individuais das partes, na medida em que o problema atinge outras pessoas, exigindo decisões prospectivas, flexíveis e de ofício, preferencialmente de modo negociado (Costa; Santos; Cremonesi, 2023, p. 226).

A condução do processo com aplicação de medidas estruturantes não depende da aprovação de novos atos normativos para legitimá-la. Primeiramente, porque o neoprocessualismo, conforme já explicitado, reclama o abandono do formalismo exacerbado do processo civil, o qual deve deixar de ser um fim em si mesmo para ser compreendido como um instrumento para realização do fim a que se destina, ou seja, o atendimento dos fins sociais e exigências do bem comum (artigos 8º do CPC e 5º da LINDB), principalmente nas demandas que envolvem políticas públicas. Portanto, o direito processual civil deve servir de instrumento para a concretização de direitos fundamentais.

Tal entendimento não representa a defesa do descumprimento do Código de Processo Civil de 2015, apenas direciona a interpretação de seus dispositivos de forma sistemática e teleológica, considerando que seu corpo de normas preconiza a consensualidade, admite a flexibilização de procedimentos, prevê a adoção de medidas probatórias e executivas atípicas, a cooperação entre juízos e a intervenção de *amici*

curiae, conforme se extrai de seus artigos 3º, § 3º; 67; 138; 139, IV; 190; 191; 327; e 536, § 1º.

O CPC trata a adequação e a flexibilidade dos procedimentos como uma das suas premissas para atingir o objetivo da tutela adequada e efetiva. Ao contrário do CPC-1973, no qual o processo e o procedimento eram considerados normas de ordem pública, de caráter cogente e inderrogável pelas partes e pelo juiz, o que acarretava uma série de nulidades absolutas por inversão ou alteração procedimental, o CPC atual permite às partes e ao juiz estabelecerem o procedimento que mais se ajuste à solução do litígio, sendo controlada a escolha pela sua capacidade de prover na adequada solução, critério material de adequação ao direito tutelado, e não por um critério formal de adequação (Didier Jr.; Zaneti Jr, 2016, p. 63).

Em uma definição contemporânea, o acesso à justiça compreende o acesso a uma “solução adequada, de preferência célere e eficaz”, o Código de Processo Civil deve ser interpretado como instrumento para viabilizar esta prestação jurisdicional adequada (Bacellar, 2020, p. 12), em consonância com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 16 da Agenda 2030 da ONU. No aspecto desses objetivos globais, frisa-se que a concretização do direito à moradia por meio de reformas estruturais também reflete no cumprimento de outras metas da Agenda 2030 da ONU, na medida em que contribui para a erradicação da pobreza e redução das desigualdades (ODS n. 1 e 10); a destinação de uma habitação com o mínimo de estrutura preserva a saúde e o bem-estar de grupos vulneráveis (ODS n. 3); e colabora para a manutenção de cidades e comunidades sustentáveis (ODS n. 11).

Acrescenta-se que, em relação aos litígios coletivos pela posse, já há previsão no artigo 565⁴⁹ do Código de Processo Civil de adoção de algumas medidas estruturantes pelo juiz, quando se determina, antes da apreciação do pedido liminar, a prévia designação de audiência de mediação com participação do Ministério Público, Defensoria

⁴⁹ Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º.

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

§ 2º O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência, e a Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça.

§ 3º O juiz poderá comparecer à área objeto do litígio quando sua presença se fizer necessária à efetivação da tutela jurisdicional.

§ 4º Os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio poderão ser intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório.

§ 5º Aplica-se o disposto neste artigo ao litígio sobre propriedade de imóvel.

Pública e órgãos responsáveis pela política agrária e política urbana na localidade do imóvel, além da previsão de inspeção judicial, se necessária.

Atualmente há dois projetos de lei em tramitação que conferem maior segurança na adoção de medidas estruturais por tratarem da matéria expressamente. O Projeto de Lei (PL) n. 8.058/2014 (Brasil, 2014), que regulamenta o processo de controle de políticas públicas; e o Projeto de Lei n. 1.641/2021 (Brasil, 2021), apelidado “Projeto Ada Pelegrini Grinover”, que disciplina o novo processo coletivo. Além destes projetos que já se encontram em andamento, recentemente foi instituída pelo Senado Federal uma Comissão de Juristas responsáveis pela elaboração de um anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil (Brasil, 2024), composta por juristas renomados, dentre eles o Edilson Vitorelli e Sérgio Cruz Arenhart, que servem de referencial teórico para a presente pesquisa.

O PL n. 8.058 basicamente apresenta os princípios que devem ser aplicados pelo Poder Judiciário no controle de políticas públicas, com determinação de adoção do procedimento estrutural para facilitar o diálogo institucional entre os Poderes e com a sociedade; com cognição ampla para um pleno conhecimento da realidade fática e jurídica; e decisões flexíveis e progressivas, rumo a soluções justas, equilibradas e exequíveis; com adequado acompanhamento por pessoas, físicas ou jurídicas, órgãos ou instituições, sob a supervisão do juiz.

O Projeto Ada Pelegrini Grinover disciplina a nova Lei de ações coletivas para a tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, trazendo como princípios, dentre outros: o diálogo; a participação social; a resolução consensual; a colaboração de pessoas jurídicas públicas e privadas; a flexibilidade e o pragmatismo. Prevê também a requisição de informações de órgãos de controle responsáveis nas demandas que envolvam políticas públicas e audiência para identificação do conflito e autocomposição, características que se assemelham às técnicas do processo estrutural.

Além dos projetos de lei já em tramitação, está em andamento uma Comissão formada por 15 juristas, instituída pelo Senado em 13 de junho de 2024, para elaborar o anteprojeto de lei do processo estrutural (Senado, 2024).

A Comissão de Juristas responsável pela elaboração do anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil (CJPRESTR) já estabeleceu um Plano de Trabalho e organizou Audiências Públicas. Nessas audiências, especialistas responderão à seguinte questão: “Em sua atuação acadêmica e prática, qual aspecto do processo estrutural você considera que merece regulamentação específica?”. A CJPRESTR pretende elaborar um

texto conciso, contendo o conceito de processo estrutural e os princípios aplicáveis, com um procedimento flexível que opere em conjunto com o Código de Processo Civil (CPC), a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor (CDC). O texto também incorporará dispositivos específicos dos Projetos de Lei 5.139/09, 8.058/2014 e 1.641/21, relacionados ao contexto do processo estrutural.

O anteprojeto terá como prioridade a construção compartilhada de soluções para litígios complexos, o incentivo ao uso de métodos consensuais e extrajudiciais de resolução de conflitos, a cooperação interinstitucional (incluindo órgãos técnicos não jurisdicionais, como tribunais de contas e agências reguladoras) e a negociação processual. O anteprojeto deverá incluir técnicas processuais voltadas para: ampliar a participação de entidades que possam auxiliar na resolução do litígio e de subgrupos afetados; aumentar a transparência; assegurar tratamento isonômico aos indivíduos pertencentes aos grupos envolvidos; e regular a atuação de agências reguladoras e órgãos técnicos.

Os integrantes da CJPRESTR também pretendem que o processo estrutural seja uma iniciativa institucional, e não apenas de juízes interessados, o que envolve a criação de mecanismos de suporte para a apreciação dos aspectos técnicos do conflito. Como destacou o relator do Plano de Trabalho, Edilson Vitorelli:

(...) incentivos para o juiz que se envolve em um caso muito complexo e que continua submetido a metas quantitativas. Isso envolve órgãos internos de apoio à atuação estrutural, como coordenadorias, núcleos de cooperação e centros de inteligência (Agência Senado, 2024).

O anteprojeto também deverá conter diretrizes para a formulação de um plano da controvérsia, com metas específicas, indicadores mensuráveis, responsáveis claramente definidos, e um cronograma para prestação de contas e revisão do plano, tanto na fase decisória quanto na fase de implementação. As decisões no processo estrutural deverão ser minimalistas, de modo a permitir espaço para o consenso, e, quando necessário, escalonadas, com a definição progressiva das medidas a serem adotadas.

A doutrina varia entre as nomenclaturas deste novo paradigma na condução do processo civil, contudo, independentemente da preferência terminológica – processo estrutural ou estruturante; técnicas ou medidas estruturais ou estruturantes – o foco é a busca pela reestruturação de uma organização burocrática, pública ou privada, que está gerando um problema estrutural – coletivo, complexo, irradiado e policêntrico – para

cessar a violação a direitos fundamentais, através de procedimentos flexíveis, dialogados, prospectivos e escalonados, até a efetiva concretização do direito.

Em resumo, qualquer que seja o sentido dado a ideias como “processos estruturais”, “decisões estruturais” ou “provimentos estruturantes”, ele não pode restringir o uso de provimentos complexos, contínuos ou cascateados sempre que a realidade material assim recomendar (Osna, 2020, p. 257).

A aplicação do processo estruturante ou mesmo apenas a adoção de algumas medidas estruturantes oferece maior eficácia para a solução de litígios coletivos pela posse, pelas razões que passa a enunciar: diante da complexidade do litígio; a presença de vários interesses jurídicos entrelaçados; a necessidade de compatibilizar, na melhor medida possível, os direitos fundamentais em colisão e proteger os grupos vulneráveis contra agressões físicas e emocionais nas desocupações forçadas, se houver; e da relevância em se solucionar o problema estrutural subjacente ao litígio, de ausência ou ineficiência das políticas públicas de habitação.

Na próxima seção, serão analisadas algumas demandas de conflitos fundiários urbanos na região metropolitana de Londrina nas quais a Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná prestou apoio técnico para a solução consensual, no período de 2019 a 2024, a fim de confirmar a hipótese traçada de que a adoção de medidas estruturantes configura o meio mais adequado para a solução destes litígios coletivos pela posse.

4.2 A ATUAÇÃO DA COMISSÃO DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ NA REGIÃO METROPOLITANA DE LONDRINA NO PERÍODO DE 2019-2024

A Comissão de Soluções Fundiárias (CSF) do Tribunal de Justiça do Paraná foi instituída pela Portaria n. 10777/2019 da Presidência deste tribunal, após requerimento da Superintendência Geral de Diálogo e Interação Social – SUDIS para colaboração na solução de conflitos fundiários, com objetivo de promover a paz social e buscar a solução alternativa destes conflitos “com efetividade, celeridade e economia do dinheiro público” (Tribunal de Justiça do Paraná, 2019), a fim de se evitar o uso de força pública no cumprimento de mandados de reintegração de posse ou despejo e simultaneamente minimizar os efeitos deletérios das desocupações, em especial às pessoas vulneráveis, tais como crianças, mulheres e idosos.

Em primeiro lugar, esclarece-se que a SUDIS é um órgão do Governo do Estado do Paraná, criado com o objetivo de prestar assessoria e apoio estratégico especializado ao Governador, promovendo o diálogo, a mediação e a interação entre a sociedade civil organizada e órgãos públicos para a implementação de políticas públicas. A missão da SUDIS está diretamente ligada a uma técnica estrutural que consiste em facilitar o diálogo entre esses atores para a efetivação das políticas públicas.

Em 2019, a SUDIS encaminhou o Ofício n. 064/2019-SUDIS à Presidência do Tribunal de Justiça do Paraná, solicitando apoio do Tribunal para que o Governo do Estado pudesse resolver conflitos fundiários. Para tanto, foi proposta a criação de uma Comissão Interna no Tribunal, que facilitaria as tratativas entre as duas instituições. Em resposta, o então Presidente do Tribunal de Justiça do Paraná, Desembargador Adalberto Jorge Xisto Pereira, determinou, em 22 de outubro de 2019, por meio do Despacho n. 4548945 – P-GP-JLMAF, a criação da Comissão de Conflitos Fundiários, posteriormente renomeada como Comissão de Soluções Fundiárias após a publicação da Resolução CNJ n. 510/2023.

A criação da Comissão também atendeu à primeira recomendação do CNJ relacionada a conflitos fundiários. A Recomendação CNJ n. 90/2009 sugeriu aos tribunais que realizassem uma monitoração contínua das demandas envolvendo esses conflitos, com o objetivo de promover a pacificação social.

A composição atual da CSF, após a sucessão de seis Portarias⁵⁰, encontra-se formada por nove integrantes: Desembargador Fernando Prazeres (Presidente da Comissão); Desembargadora Maria Aparecida Blanco de Lima; Desembargador Tito Campos de Paula; Dra. Fabiane Pieruccini; Dra. Ana Carolina Bartolomei Ramos; Dr. José Augusto Guterres; Dra. Fernanda Karam de Chueiri Sanches; Dr. Fernando Bardelli Fischer; e Patrícia Elache Gonçalves dos Reis (Secretária da Comissão).

Desde sua instalação até fevereiro de 2024, a Comissão de Soluções Fundiárias do TJPR já atendeu a 204 solicitações de intervenção, cuja atuação se dá por solicitação do Juiz ou Desembargador Relator dos autos; das partes; Movimentos Sociais; Associações de moradores; Órgãos públicos; Ministério Público; e Defensoria Pública, dentre outros. Dessas intervenções, houve 156 mediações, sendo 28 frutíferas; 45 infrutíferas e 83 em andamento. Em decorrência dos acordos realizados, 3.196 famílias

⁵⁰ Portarias n. 10777/2019; 12358/2019; 8903/2020; 9708/2022; 4409/2023; 5342/2023.

não sofreram reintegração e houve quatro desocupações, sendo duas voluntárias e duas com uso da força policial.

Os números demonstram o sucesso do trabalho desenvolvido pela Comissão de Soluções Fundiárias no Estado do Paraná e corroboram a hipótese levantada de que o tratamento adequado dos litígios coletivos pela posse, com a utilização de medidas estruturantes, em especial em relação à utilização da solução negociada, contribui para uma prestação jurisdicional mais eficaz e para minoração das consequências negativas advindas dos cumprimentos de desocupações forçadas, as quais podem causar violações aos direitos fundamentais de grupos vulneráveis.

O trabalho desenvolvido pela CSF foi reconhecido pelo Ministro Luís Roberto Barroso, relator da ADPF n. 828-DF, como exemplo a ser seguido pelos outros Tribunais. No período pandêmico da COVID-19, foram suspensos os despejos e desocupações coletivos forçados para preservação da saúde das pessoas vulneráveis em imóveis urbanos, pela Lei n. 14.216/2021, e rurais, após medida cautelar proferida na referida Ação de Descumprimento de Preceito fundamental em 06 de dezembro de 2021. Ante a permanência dos efeitos deletérios da COVID-19, a suspensão foi prorrogada até 31/10/2022. Para a retomada das desocupações, em julgamento realizado em 02/11/2022, o STF determinou a adoção de um regime de transição pelos Tribunais, com a instalação de “comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes”, as quais realizam visitas técnicas e audiências de mediação – com participação do Ministério Público, Defensoria Pública e órgãos responsáveis pela política agrária e urbana dos entes federativos onde se situa o litígio –, previamente ao cumprimento das ordens de desocupação coletiva, “tendo como referência o modelo bem-sucedido adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná” (Brasil, 2022).

Determinou-se, ainda no julgamento da ADPF 828-DF, como condições para as desocupações coletivas, dentre outras medidas: a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; que seja oportunizado um prazo razoável mínimo para desocupação pela população envolvida; o encaminhamento das pessoas com vulnerabilidade social para abrigos ou locais dignos, vedando-se a separação de membros de uma mesma família; manifestação prévia dos órgãos de saúde e assistência social; e elaboração de um plano prévio de remoção e reassentamento dos atingidos, a ser discutido nas comissões ou grupos de conciliação e mediação especializados em conflitos fundiários. Extrai-se, ademais, do acórdão o incentivo à adoção de medidas estruturantes, voltadas à regularização fundiária das ocupações e criação de políticas públicas

habitacionais, a fim de se evitar, ao máximo, a violação e direitos fundamentais de pessoas vulneráveis na execução de reintegração de posse coletiva.

Na sequência, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n. 510/2023, a fim de regulamentar a criação, no âmbito do CNJ, de Comissão Nacional de Soluções Fundiárias, e dos Tribunais, das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, instituindo suas diretrizes de atuação. A função da institucionalização destas Comissões no âmbito de todos os Tribunais é de apoio, através de equipe especializada, à solução pacífica das desocupações, contudo sua atuação depende da concordância do Juiz natural do processo.

A pesquisa realizada pelo Programa Clínico de Negociação e Mediação de Harvard analisou a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do Estado do Paraná na resolução de conflitos fundiários e destacou que as técnicas estruturais aplicadas foram fundamentais para resolver o conflito, tanto na manutenção dos ocupantes quanto na obtenção de uma desocupação voluntária, utilizando o mínimo de força policial e preservando o valor da terra.

O uso da mediação pelo Tribunal de Justiça do Paraná em casos de disputas fundiárias coletivas pode ser um exemplo útil para se verificar a eficácia da mediação. Ao usar técnicas inovadoras de mediação, a Comissão de Soluções Fundiárias do Paraná conseguiu chegar a acordos em disputas altamente complexas, beneficiando milhares de famílias e proprietários de terras (CNJ; HNMCP, 2024, p. 17).

Para estudo da atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná foram analisados processos selecionados de uma planilha de suas atuações de 2019 a 2024⁵¹, que continham o registro de 204 solicitações atendidas, adotando-se como critério *processos cuja mediação foi frutífera, ainda que parcialmente, na Região Metropolitana de Londrina*. Embora os processos sejam públicos, a consulta ao acervo processual ocorreu pelo Sistema Projudi com o acesso por parte da pesquisadora na condição de servidora do TJPR no exercício do cargo da Magistratura.

No Processo n. 0000149-12.1997.8.16.0056 foi distribuída, em 19 de setembro de 1997, perante a 1ª Vara Cível de Cambé, uma Ação de Reintegração de Posse com pedido liminar contra desconhecidos que ocupavam uma Chácara de 2,875 alqueires paulistas no Município de Cambé. Após várias suspensões, a requerimento das partes, para tentativa de solução amigável, os autos foram encaminhados à CSF por determinação judicial, em

⁵¹ Monitoramento das Atuações da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, atualizado até fevereiro de 2024, fornecido pela Secretária da Comissão Patricia Elache Gonçalves dos Reis.

26/07/2023. Foi realizada visita técnica na área do litígio em 25 de agosto de 2023, na qual se constatou a existência de 217 casas e mais de 180 crianças, bem como que os ocupantes não possuíam outro local para moradia em caso de desocupação, motivo pelo qual desejavam a regularização fundiária da área. Após tratativas conciliatórias, o Município de Cambé se dispôs a pagar ao proprietário do imóvel uma indenização inicial para desapropriação, sem prejuízo de complemento do valor em ação própria, tendo já sido publicado o Decreto de desapropriação por interesse social para posterior regularização fundiária administrativa (na modalidade Reurb-S). Com a concordância das partes, Ministério Público e Defensoria Pública foi celebrado negócio jurídico processual, com fulcro no art. 190 do CPC, para a solução deste conflito fundiário urbano em audiência de mediação realizada pelo Presidente da CSF em 23 de janeiro de 2024, com acordo homologado pela juíza da causa e posteriormente divulgado aos ocupantes através de audiência pública.

Nessa demanda, a adoção de técnicas estruturais foi observada após um longo período de tramitação, que durou quase vinte e seis anos, com o encaminhamento do processo à Comissão de Soluções Fundiárias (CSF). A primeira medida adotada pela comissão foi a designação de uma visita técnica à área em disputa, com o objetivo de conhecer o local, as partes envolvidas e suas vulnerabilidades. Durante essa visita, utilizou-se a técnica da escuta ativa e do *rapport*, que facilita o diálogo e a implementação de métodos alternativos de solução de controvérsias, ao criar um vínculo de confiança entre os participantes.

A escuta ativa, uma técnica de gestão de conflitos usada por mediadores, envolve ouvir atentamente e sem fazer julgamentos, buscando compreender as perspectivas das partes. O mediador deve mais ouvir do que falar, repetindo a informação recebida para confirmar se entendeu corretamente o que foi dito (Cunha, 2024).

Já o *rapport*, segundo o Manual de Mediação do CNJ, visa construir uma relação de confiança, usando sensibilidade, sem prejulgamentos, com uma comunicação acessível e linguagem neutra. As interrupções do mediador devem ser pontuais e respeitadas. A sensibilidade do mediador é fundamental para saber o momento e a forma adequados para intervir, pois uma intervenção mal colocada pode abalar a confiança das partes. O mediador reconhece e valida os sentimentos das partes, auxiliando-as a identificar seus interesses (Conselho Nacional de Justiça, 2016).

Durante a visita técnica, iniciou-se o diálogo e a aproximação com os órgãos que poderiam colaborar na solução do conflito, como a Companhia de Habitação de Londrina,

a Companhia de Habitação do Paraná, o Município de Cambé/PR, a SUDIS, o NUFURB (Núcleo Itinerante de Questões Fundiárias e Urbanísticas da Defensoria Pública do Estado do Paraná) e o Ministério Público.

Depois da visita, a comissão elaborou um relatório que, conforme o padrão adotado, incluiu registros fotográficos e informações como a especificação do imóvel, o número de moradores e a presença de grupos vulneráveis, como idosos, crianças e gestantes. O relatório também abordou o acesso a serviços públicos, como água potável, energia elétrica, saneamento básico, escolas e postos de saúde, além da descrição das moradias e sua disposição na área. Na ocasião, recomendou-se o congelamento das ocupações para permitir o andamento das negociações e sugeriu-se a instalação de placas informando que o imóvel está em litígio.

Em seguida, foram realizadas duas audiências de mediação, com a presença das partes envolvidas, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da SUDIS e do Município de Cambé. Através dessas audiências, foi possível construir uma solução colaborativa e negociada para o litígio, atendendo aos interesses de ambas as partes. Em menos de um ano de tramitação sob o método estrutural, o conflito foi resolvido, após 26 anos de processamento pelo modelo tradicional.

No Processo n. 0049644-48.2020.8.16.0014, distribuído à 1ª Vara Cível de Londrina em 26 de agosto de 2020, foi ajuizada ação de reintegração de posse em face de ocupantes incertos. No decorrer da tramitação, os autos foram suspensos em razão da liminar proferida na ADPF 828. Na sequência, o Ministério Público solicitou a intervenção da CSF. Foi realizada visita técnica pela Comissão em 09/05/2023, na qual se constatou a ocupação por aproximadamente 50 famílias que não possuem para onde ir. As mediações para solução do litígio ainda estão em andamento. O Município de Londrina não demonstrou interesse em adquirir a área e informou não possuir projeto de regularização de imóveis particulares. Vem-se encontrando dificuldade no cadastramento das famílias, na medida em que, tratando-se de área particular, a COHAB-LD informou que teria um custo por família para este levantamento e a Secretaria Municipal de Assistência Social não efetuou diligências “casa a casa”, tendo apenas apresentado os dados socioeconômicos obtidos junto ao CRAS dos moradores da região. A mediação caminhou no sentido de contratação de uma empresa especializada em cotização coletiva para intermediar a compra do imóvel pelos moradores, a serem organizados em Associação de Moradores ou Condomínio, para posterior regularização fundiária.

Na quarta audiência de mediação, foi acordada a contratação da empresa REURBANE para a elaboração de um plano de trabalho com o objetivo de regularizar a área e negociar o imóvel. Além disso, foi decidido o envio de um convite ao Coordenador Legal da Comissão Integrada de Regularização Fundiária Urbana (CIRF), responsável pela regularização fundiária em áreas privadas, para que participasse das negociações. No entanto, a REURBANE não pôde iniciar os trabalhos, alegando a necessidade de um pagamento inicial de R\$ 50 mil, valor que a parte autora não possuía. O Coordenador Legal da CIRF informou que só poderia atuar após a apresentação do projeto de regularização fundiária.

A última audiência de mediação contou com a participação das partes envolvidas, da Associação União por Moradia Popular (UMP), da Companhia de Habitação de Londrina, da Comissão Integrada de Regularização Fundiária, da Defensoria Pública, do Ministério Público, do Estado do Paraná e do Município de Londrina. Durante essa audiência, ficou decidido que a Diretoria da COHAB-LD seria consultada sobre a possibilidade de intermediar os serviços de compra e venda do imóvel. Além disso, a representante da UMP comprometeu-se a verificar se a Associação poderia assumir essa função, uma vez que já tem parceria com a SUDIS em outros projetos.

Para a solução desse litígio, a CSF adotou as mesmas técnicas estruturais. Primeiro, foi designada uma visita técnica, na qual se teve a oportunidade de conhecer a área, aproximar as partes e iniciar as tratativas para uma resolução alternativa do conflito. Até o fechamento da pesquisa, foram realizadas cinco audiências de mediação com o objetivo de construir uma solução negociada que atendesse aos interesses de ambas as partes. Embora as partes estejam empenhadas em resolver o conflito de maneira negociada, ainda não foi possível chegar a uma solução definitiva, devido ao fato de se tratar de uma área privada, o que limita a atuação de alguns órgãos públicos na regularização fundiária.

A Ação de Reintegração de Posse n. 14578-71.2001.8.16.0014 foi distribuída em 14 de setembro de 2001, na 4ª Vara Cível de Londrina, contra réus nomeados e não nomeados. A reintegração liminar de posse foi deferida em 24 de setembro de 2001 e mantida pelo Tribunal de Justiça. Contudo, o mandado não foi cumprido devido à omissão da Polícia Militar em fornecer apoio operacional. Posteriormente, o processo foi suspenso para tentativa de solução amigável. A pedido da COHAB-LD, os autos foram remetidos ao CEJUSC-Fundiário em 8 de agosto de 2023. As partes concordaram em submeter o

imóvel a uma perícia para avaliação de seu valor, com os honorários do perito pagos pela COHAB-LD e pela administradora do imóvel ocupado.

Em nova audiência de mediação, realizada em 4 de dezembro de 2023, as partes concordaram com o valor sugerido pelo perito para a indenização do proprietário. A COHAB-LD comprometeu-se a pagar à empresa proprietária o valor da avaliação no ato da assinatura da escritura pública e a realizar a desapropriação consensual do imóvel, conhecido como “Ocupação Aparecidinha”, que abriga aproximadamente 2.800 pessoas. A área foi desapropriada em 30 de janeiro de 2024, conforme o acordo, e o registro imobiliário atualizado foi anexado ao processo, que agora aguarda apenas a extinção pelo Juízo.

Nesta demanda, a principal técnica estrutural utilizada foi a realização de audiências de mediação, que auxiliaram na construção de uma solução negociada, com a participação das partes, do Ministério Público, da Defensoria Pública, do Estado do Paraná, da SUDIS, da Companhia de Habitação de Londrina e do Município de Londrina. Embora as partes já tivessem tentado uma solução negociada antes da intervenção da CSF, sem sucesso, a CSF iniciou seu apoio técnico após 12 anos de tramitação do processo e, em menos de um ano, foi possível alcançar uma solução efetiva, construída com o apoio das partes e dos órgãos públicos.

O processo n. 9816-12.2001.8.16.0014, distribuído à 3ª Vara Cível de Londrina em 23 de maio de 2001, é uma ação de reintegração de posse ajuizada pelo Município de Londrina em face de ocupantes, identificados e incertos, de áreas institucionais reservadas no Loteamento denominado “Parque Residencial professora Marieta”. Houve o deferimento de liminar em 28/05/2001. O Tribunal de Justiça revogou a liminar em sede de Agravo de Instrumento. Foi proferida sentença de procedência da demanda, mantida em sede de Apelação pelo TJPR. Não se conseguiu efetivar a reintegração de posse e, em 24/04/2023, foi determinada a remessa para a CSF. Realizada audiência de Mediação, em 16/10/2023, o Município requerente concordou pela perda superveniente do interesse de agir, haja vista que o imóvel objeto do litígio está passando por regularização fundiária administrativa, de modo que as partes acordaram na extinção, sem resolução do mérito, do cumprimento de sentença.

A técnica estrutural aplicada pela CSF foi a realização de uma audiência de mediação, com a participação das partes envolvidas, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da SUDIS, da Companhia de Habitação de Londrina e do Município de Londrina. Embora o processo de regularização fundiária administrativa já estivesse sendo

conduzido pelo Município de Londrina e pela Cohab-LD, judicialmente estava se na pendência relacionada à apresentação de um plano de realocação das famílias. Nesse contexto, a mediação foi fundamental para auxiliar as partes a chegarem a um consenso, resultando na possibilidade de extinção do processo por perda superveniente de interesse processual. O acordo foi homologado, encerrando o litígio.

Na ação de reintegração de posse n. 0039250-50.2018.8.16.0014, distribuída em 15 de junho de 2018 perante a 1ª Vara da Fazenda Pública de Londrina, o Município de Londrina pleiteou a liminar em face de requeridos nominados e inominados, com a concessão de liminar em 15 de junho de 2018, sem o efetivo cumprimento. Foi proferida sentença de procedência, confirmando a liminar deferida. Na sequência, os autos foram suspensos em cumprimento à decisão liminar proferida na ADPF n. 828. Retomado o curso, os autos foram encaminhados para a CSF. Durante a visita técnica realizada em 2 de março de 2023, verificou-se que cerca de 30 famílias ocupavam o imóvel. Na audiência de mediação realizada em 16 de maio de 2023, foi acordado que a COHAB-LD faria o cadastramento das famílias e o mapeamento social da área. O Município de Londrina, por sua vez, comprometeu-se a realizar, por meio de seu órgão competente, um estudo técnico para analisar a viabilidade topográfica de regularização fundiária da área, permitindo a permanência das famílias.

Neste processo de reintegração, a CSF aplicou técnicas estruturais, incluindo a realização de uma visita técnica e de uma audiência de mediação, com a participação das partes envolvidas, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da SUDIS, da Companhia de Habitação de Londrina e do Município de Londrina. Essas ações visaram auxiliar as partes e os terceiros intervenientes na gestão do conflito e na construção de uma solução consensual. A negociação ainda está em andamento, aguardando a conclusão do estudo técnico sobre as condições ambientais da área e o cadastramento dos moradores e suas famílias.

A ação de manutenção de posse n. 0073021-29.2012.8.16.0014, em trâmite perante a 1ª Vara da Fazenda Pública de Londrina, ajuizada em face do Município de Londrina em 10 de novembro de 2012, teve pedido de liminar indeferido. Proferida a sentença, foram julgados improcedentes os pedidos iniciais e procedente o pedido contraposto de reintegração de posse, mantida pelo TJPR. Os autos foram suspensos em decorrência da medida cautelar proferida na ADPF n. 828 do STF. Remetidos os autos à CSF, em 22 de fevereiro de 2023, foi realizada visita técnica em 03/03/2023. Na audiência de mediação, as partes deliberaram pela realização de um estudo técnico conjunto entre

o Município de Londrina e a COHAB-LD, com o objetivo de analisar as condições ambientais da área e verificar a viabilidade de regularização fundiária, permitindo a permanência das famílias no local, conforme previsto no art. 64 do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), uma vez que a área se trata de um fundo de vale. Os estudos ainda estão em andamento, e as negociações continuarão na próxima audiência de mediação, marcada para o dia 21 de outubro de 2024.

Nesta ação possessória, a CSF aplicou técnicas estruturais, como a realização de visita técnica e a condução de audiências de mediação, com a participação das partes, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da SUDIS, da Companhia de Habitação de Londrina e do Município de Londrina, buscando meios alternativos para a resolução do conflito.

Constatou-se nos processos analisados que a CSF aplica, principalmente, as seguintes técnicas estruturais: visitas técnicas às áreas ocupadas, elaboração de relatórios dessas visitas e intensa interlocução com as partes, órgãos estaduais e municipais, além de movimentos sociais. A solução dos conflitos é construída por meio de diálogo e colaboração, utilizando-se da escuta ativa, do *rapport* e da sensibilidade do mediador. Nos casos analisados, não houve a efetivação de desocupação do imóvel, seja voluntária ou forçada. No entanto, a CSF sempre orienta as partes para que, em caso de desocupação, sejam observadas as diretrizes estabelecidas na Nota Técnica n. 01/2022 (Tribunal de Justiça do Paraná, 2022).

Esse ato normativo, elaborado pela própria Comissão, apresenta procedimentos administrativos e jurisdicionais adequados para lidar com os conflitos fundiários urbanos e rurais de natureza coletiva. O documento destaca a complexidade dos litígios coletivos pela posse e a prioridade, conferida pela legislação, à busca de soluções consensuais. Também enfatiza que a mediação deve envolver diversos atores, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, órgãos públicos e privados e movimentos sociais, para encontrar alternativas à reintegração ou ao despejo forçado. O ato recomenda que se realizem inspeções no local, para avaliar a situação, identificar indivíduos em situação de vulnerabilidade e assegurar o respeito aos direitos fundamentais. Além disso, sugere a utilização de termos adequados que não criminalizem os ocupantes, diferenciando “ocupação” de “invasão”, conforme o princípio da função social da propriedade.

A Nota Técnica também propõe que, nos casos de ocupação consolidada, sejam consideradas alternativas como a desapropriação ou a regularização fundiária, em vez de reintegração forçada. Caso a solução negociada não seja viável, a desocupação deve ser

precedida por audiências públicas, cadastramento das famílias, realocação adequada e definição de um cronograma para desocupação voluntária. A operação deve ser previamente divulgada e realizada com cautela, evitando dias de frio intenso, chuvas, feriados ou períodos noturnos.

A Nota Técnica propõe uma abordagem humanizada e dialógica para a resolução de conflitos fundiários, priorizando a mediação e a proteção dos direitos fundamentais dos envolvidos. Suas orientações estão alinhadas com a Resolução n. 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, que estabelece diretrizes para soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos, sejam eles rurais ou urbanos (Brasil, 2018).

A Resolução visa à proteção de grupos vulneráveis, como trabalhadores rurais sem-terra, povos indígenas, quilombolas e pessoas em situação de rua, determinando que despejos e deslocamentos forçados ocorram apenas em circunstâncias excepcionais, mediante decisão judicial. Além disso, estipula que medidas coercitivas não prejudiquem a dignidade humana e estabelece critérios para a execução de despejos forçados, quando inevitáveis.

A Resolução n. 10/2018 também reflete o conteúdo do Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), veiculado pelo Decreto Federal n. 7.037, de 21 de dezembro de 2009. O PNDH-3 está estruturado em seis eixos orientadores, subdivididos em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas. A respeito do que agora interessa, o objetivo estratégico n. 6 propõe a construção de um sistema de justiça mais efetivo, visando: assegurar a criação de marco legal para a prevenção e a mediação de conflitos fundiários urbanos, garantindo o devido processo legal e a função social da propriedade; promover diálogo com o Poder Judiciário para a elaboração de procedimento para o enfrentamento de casos de conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais; e propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação como ato inicial das demandas de conflitos agrários e urbanos, priorizando a realização de audiência coletiva com os envolvidos (Mazini; Silva, 2023, p. 111).

A análise por amostragem dos processos de atuação da Comissão de Soluções Fundiárias demonstra que a atuação do Poder Público, em especial do Município sede do imóvel objeto do litígio, foi fundamental para o êxito das negociações, aumentando a dificuldade na conciliação dos interesses quando não há a colaboração estatal.

[...] o Judiciário pode exercer importante papel [...]. Todavia, é imprescindível que se tenha a consciência do fato de a ele ser impossível garantir o cumprimento das *structural injunctions* de forma isolada, porque é indispensável o comprometimento dos outros ramos de poder com o quanto

determinado para que se obtenha a observância integral dos direitos (Bauermann, 2022, p. 339).

Esta conclusão é possível extrair da análise do processo n. 0008647-91.2018.8.16.0014, no qual uma empresa particular ajuizou ação de reintegração de posse em face de pessoas desconhecidas (aproximadamente 190 famílias), distribuída em 09 de fevereiro de 2018 perante a 9ª Vara Cível de Londrina. Previamente ao deferimento da liminar, houve a expedição de mandado de constatação e, posteriormente, foi indeferida a liminar ante a constatação de que se tratava de ocupação antiga, sendo determinada a realização de Audiência de conciliação pelo CEJUSC Londrina, com participação da Defensoria Pública e COHAB-LD na qualidade de terceiros interessados. Infrutífera a conciliação, foi concedida medida liminar em 23 de março de 2020, cuja decisão foi reformada pelo TJPR. Os Autos foram encaminhados ao CEJUSC Fundiário em 12/05/2022. Contudo, a mediação não logrou êxito, ante a ausência de alguma proposta efetiva por parte do Poder Público, embora tenham participado da Audiência o Estado do Paraná, a Superintendência Geral do Diálogo e Interação Social (SUDIS), o Município de Londrina e a COHAB-LD.

O apoio da Comissão de Soluções Fundiárias, com a realização de visitas técnicas e auxílio na mediação dos interesses das partes, para condução na solução consensual destes litígios complexos, contribui para uma prestação jurisdicional mais efetiva, considerando que muitas decisões que determinam a remoção forçada dos ocupantes acabam não tendo exequibilidade e, quando têm, geram um custo social à localidade, além da majoração da vulnerabilidade das pessoas que se encontram nestas ocupações irregulares. A solução consensual tende a melhor atender aos interesses de todos os envolvidos. Todavia, conclui-se que para a solução consensual dos conflitos fundiários a colaboração da administração pública é determinante em alguma medida para o termo do litígio.

A estruturação das Comissões de Soluções Fundiárias para o julgamento das causas fundiárias também contribui para a solução desses litígios. O tratamento por parte de equipes multidisciplinares pode contribuir para um tratamento que leve em conta todas as complexidades dos casos, interesses envolvidos, abertura dialógica e tempo de atenção destinado, conforme será explorado adiante.

4.3 A NECESSIDADE DA ESTRUTURAÇÃO DAS COMISSÕES DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS

A pesquisa confirmou a hipótese de que a implementação de medidas estruturais tem potencial de contribuir para a solução efetiva de conflitos fundiários, assim como a criação de Comissões de Soluções Fundiárias, a exemplo da que foi formada no Estado do Paraná, facilita o tratamento dessas demandas. Esta seção destina-se à análise da estrutura dessas Comissões, abordando a disponibilização de uma unidade cartorária para a prática de atos processuais, a qualificação de seus membros e a padronização do procedimento adotado.

É essencial que os Tribunais reconheçam a importância de estruturar as Comissões de Soluções Fundiárias para garantir uma prestação jurisdicional eficiente, justa e célere. Processos complexos necessitam de tratamento prioritário e exigem maior dedicação, o que pode ser prejudicado em Varas onde o magistrado acumula outras demandas. Portanto, além da adoção de um novo paradigma na condução desses processos, é necessária uma mudança de “mentalidade dos gestores da administração judicial, para que possam perceber a importância desse tipo de litígio e oferecendo o devido valor aos magistrados envolvidos”, com a devida qualificação, e às causas, sem apego a estatísticas (Arenhart, 2022).

Uma demanda estrutural, no Brasil, se não tratada com prioridade, tomaria décadas de trabalho, dada sua complexidade. Além de desprestigiar a Jurisdição, um processo tão longo enfrentaria toda sorte de interferências em seu resultado: mudança de magistrados por progressão e remoção, renúncia e substabelecimento de procuradores, alternância de legisladores e administradores, expiração das provas produzidas em razão da passagem do tempo. Além da completa ausência do efeito psicológico decorrente da pendência da causa (Violin, 2022, p. 689).

O Código de Processo Civil de 2015 já cria um ambiente propício para uma nova organização judiciária, conforme se depreende da interpretação sistemática de suas normas, que permitem a flexibilização de procedimentos e a cooperação judiciária. A divisão territorial tradicional e a rigidez das normas de competência cedem à flexibilização para a “criação de juízos especializados, equalizações de cargas de trabalho, virtualização processual, como no programa Justiça 4.0 do Conselho Nacional de Justiça” (Bochenek, 2021, p. 163).

A destinação de unidades cartorárias, sob o modelo do juízo 4.0, para a prática de atos processuais, contribui para a maior eficiência do serviço prestado pelas Comissões, uma vez que elimina a necessidade de solicitar ao cartório do juiz da causa a realização de intimações. Ademais, a experiência adquirida com a rotina dos atos judiciais e a facilidade de contato com profissionais especializados são fatores que aumentam a celeridade processual.

Nos Estados onde os processos judiciais tramitam exclusivamente no formato eletrônico, com a possibilidade de realização de atos de forma remota, sugere-se a criação de uma unidade cartorária de apoio virtual às Comissões, nos moldes dos “Núcleos de Justiça 4.0” (Resolução CNJ n. 345/2020). Esses núcleos, com serviços de gestão cartorária totalmente digital, viabilizariam o tratamento das demandas em todo o território estadual, sem maiores custos para o respectivo Tribunal de Justiça, devido à desnecessidade de cartórios físicos.

O CNJ sugere no artigo 1º, inciso I, da Resolução CNJ n. 398/2021, a criação de “Núcleos de Justiça 4.0” para apoiar “questões especializadas em razão de sua complexidade” (CNJ, 2021). Além disso, a Resolução CNJ n. 510/2023, que regulamenta a criação das Comissões de Soluções Fundiárias (CSF), prevê que os Tribunais devem providenciar a estrutura necessária para o funcionamento dessas Comissões. Conforme o artigo 3º, parágrafo único que “Tribunais proporcionarão aos seus membros condições adequadas para o desempenho satisfatório das suas atribuições, garantindo-se a designação de equipe de apoio em número proporcional à demanda” (Conselho Nacional de Justiça, 2023).

No Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR), a Comissão de Soluções Fundiárias conta com uma unidade autônoma no sistema PROJUDI, vinculada ao CEJUSC FUNDIÁRIO, que permite a prática de atos cartorários. Esse procedimento foi estabelecido no Ofício-Circular n. 47/2022-NUPEMEC, que implementou um novo fluxo para o encaminhamento dos processos à referida unidade. O magistrado titular do processo, por iniciativa própria ou após solicitação, encaminha eletronicamente o processo ao CEJUSC FUNDIÁRIO, que realiza as intimações e designa visitas técnicas e audiências de mediação.

Para regulamentar o cartório virtual, podem ser instituídas Secretarias Especializadas em Movimentações Processuais (SEMP), como ocorreu no Tribunal de Justiça do Paraná, com a criação de cartórios virtuais através da Resolução n. 411/2023, para promover a celeridade processual e a razoável duração dos processos, em

conformidade com os “imperativos de simplificação e de otimização da atividade jurisdicional” (Tribunal de Justiça do Paraná, 2023).

Além disso, a Resolução TJPR n. 411/2023 reforça que os Tribunais possuem autonomia administrativa para organizar suas secretarias e serviços auxiliares, conforme o artigo 96, inciso I, alínea “b”, da CF/1988. Assim, podem criar unidades de apoio virtuais, especializadas e independentes de um Juízo específico. Essa estrutura cartorária própria aumenta a agilidade e qualidade do serviço prestado, uma vez que a Comissão não dependerá de outros cartórios ou de servidores com funções acumuladas.

A nomeação de magistrados para essas Comissões também é fundamental. Devem ser escolhidos profissionais que demonstrem empatia com causas de grupos vulneráveis e que possuam qualificação adequada para lidar com os conflitos e buscar meios alternativos de resolução.

Nem sempre é fácil, por óbvio, encontrar magistrados engajados suficientemente a processar e julgar adequadamente essas disputas. Sem dúvida, trata-se de litígios que trazem consigo um enorme fardo e representam a necessidade de um gigantesco esforço e uma enorme disponibilidade de tempo, que muitos juízes não conseguem oferecer. E não o conseguem por circunstâncias, muitas vezes, alheias à sua vontade, como as metas estabelecidas pelas suas corregedorias ou pelo Conselho Nacional de Justiça, o acúmulo de serviço ou as próprias limitações materiais do trabalho forense (Arenhart; Osna, 2021, p. 14).

A especialização contribui para um ambiente mais adequado às demandas específicas e afasta as recorrentes críticas quanto à falta de expertise dos magistrados na implementação de políticas públicas. Conforme pesquisa encomendada pelo CNJ, 25,7% dos juízes e 78,7% dos servidores relataram ter conhecimento insuficiente sobre direitos coletivos, e 80,1% dos entrevistados afirmaram que a estrutura do Judiciário é insuficiente para acompanhar a implementação de decisões envolvendo políticas públicas, conforme se extrai da “Tabela 5.2.12- Percepção dos magistrados sobre a estrutura do Judiciário” (Brasil; Sociedade Brasileira de Direito Público, 2018, p. 125).

Essa necessidade de especialização também é observada no Projeto de Lei n. 8.058/2014 (artigos 24; 28, p. único; e 31⁵²), que prevê a criação de varas especializadas

⁵² Art. 24. Os tribunais promoverão encontros periódicos, presenciais ou por videoconferência, com os juízes competentes para o processamento e julgamento de ações que visem, direta ou indiretamente, ao controle jurisdicional de políticas públicas, destinados ao conhecimento e possível harmonização de entendimentos sobre a matéria.

Art. 28, Parágrafo único. Cada circunscrição judiciária organizará e manterá comissão de especialistas destinada a assessorar o magistrado nos diversos setores de políticas públicas, fornecendo dados e informações que o auxiliem em sua decisão.

para o processamento de ações relacionadas ao controle de políticas públicas e propõe encontros periódicos entre juízes responsáveis por essas demandas. Propõe-se ainda que os Tribunais mantenham comissão de especialistas para assessorar os Magistrados nos setores de políticas públicas, fornecendo dados e informações que os auxiliem em sua decisão.

A nomeação de magistrados para atuar nas CSF não viola a garantia constitucional do juiz natural. Os juízes titulares dos processos podem estabelecer termos de cooperação, delegando aos membros da Comissão a prática de atos decisórios, como a homologação de acordos, com base nos artigos 67 e 68⁵³ do Código de Processo Civil e na Resolução CNJ n. 350/2020. Se trata de competência previamente estabelecida em ato normativo do respectivo Tribunal de Justiça com embasamento constitucional (artigos 5º, inciso LIII⁵⁴, da CF/88) e decorrente da determinação contida no artigo 2º, inciso II⁵⁵, da Resolução CNJ n. 510/2023. Não se trata de discricionariedade das partes ou judicial, pois a competência está predefinida em ato normativo para os órgãos jurisdicionais instituídos na própria Constituição (Dinamarco; Badaró; Lopes, 2023).

A doutrina tem interpretado a garantia do juiz natural como o juízo com competência mais adequada para o julgamento de determinada demanda.

Preserva-se seu núcleo essencial para atender as exigências de um processo mais eficiente, por meio da objetividade, impessoalidade e invariância na fixação da competência adequada a partir das peculiaridades do caso concreto (Ferreira, 2019, p. 36).

É essencial que as Comissões de Soluções Fundiárias definam um fluxograma de atuação, com a padronização dos atos administrativos e jurisdicionais. Isso garante a aplicação de técnicas estruturais e a uniformidade nas ações, conforme exemplificado na Nota Técnica n. 01/2022 (Tribunal de Justiça do Paraná, 2022) e no Regimento Interno da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Paraná (Tribunal de Justiça

Art. 31. No prazo de 120 (cento e vinte) dias, contado a partir da entrada em vigor desta lei, os tribunais federais criarão, e os estaduais poderão criar varas especializadas para o processamento e julgamento de ações que visem, direta ou indiretamente, ao controle jurisdicional de políticas públicas.

⁵³ Art. 67. Aos órgãos do Poder Judiciário, estadual ou federal, especializado ou comum, em todas as instâncias e graus de jurisdição, inclusive aos tribunais superiores, incumbe o dever de recíproca cooperação, por meio de seus magistrados e servidores.

Art. 68. Os juízes poderão formular entre si pedido de cooperação para prática de qualquer ato processual.

⁵⁴ Art. 5º, LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente.

⁵⁵ Art. 2º A Comissão Regional terá, no mínimo, a seguinte composição:

I – 1 (um) desembargador indicado pelo Tribunal respectivo, que a presidirá;

II – 4 (quatro) magistrados escolhidos pelo Tribunal a partir de lista de inscritos aberta a todos os interessados.

do Paraná, 2024), em observância às diretrizes previstas na Resolução CNJ n. 510/2023 (artigo 1º, §4º, incisos I, VIII e IX⁵⁶).

Portanto, a estruturação das Comissões de Soluções Fundiárias para lidar com litígios coletivos relacionados à posse é tão fundamental quanto a sua criação. A eficiência do serviço prestado melhora com a disponibilização de uma unidade cartorária virtual, a designação de pessoal de apoio, a nomeação de magistrados e magistradas qualificados e a padronização dos procedimentos administrativos e jurisdicionais. Isso garante a implementação de medidas estruturantes, com ênfase nas soluções consensuais, desenvolvidas em conjunto com as partes diretamente interessadas, representantes dos movimentos sociais, Ministério Público, Defensoria Pública, além de entidades e órgãos estaduais e municipais que possam colaborar para a solução pacífica dos conflitos fundiários urbanos.

5 CONCLUSÃO

A pesquisa analisa o papel das medidas estruturantes na solução de litígios coletivos pela posse urbanos, denominados de conflitos fundiários urbanos. Essas demandas envolvem, de um lado, grupos sociais vulneráveis, os quais necessitam da proteção estatal para concretização do direito humano à moradia; e, de outro, o proprietário do imóvel urbano que também demanda proteção estatal.

Esse é um tipo de processo complexo, por figurarem em um dos polos várias pessoas vulneráveis com diversos interesses envolvidos, conferindo-lhe seu caráter policêntrico. A concessão ou denegação da tutela possessória pelo método tradicional resolve o processo na fase de conhecimento, porém a execução da medida pode agravar a vulnerabilidade dos ocupantes e gerar violação a seus direitos fundamentais, além de sua ineficácia para a solução do problema estrutural subjacente, porque a origem do litígio decorre de fatores socioeconômicos e políticos, os quais exigem uma reestruturação fundiária, tendo-se, ainda, o risco de inexecutabilidade de decisões judiciais que determinam remoções forçadas, ante a constatação de situações consolidadas pelo tempo.

Delimitado o objeto e com a definição do problema de pesquisa que envolve os conflitos fundiários urbanos judicializados, no caminho percorrido pelo estudo

⁵⁶ I – estabelecer diretrizes para o cumprimento de mandados de reintegração de posse coletivos; VIII – emitir notas técnicas recomendando a uniformização de fluxos e procedimentos administrativos, além de outras orientações; e IX – elaborar seu próprio regimento interno.

primeiramente foram analisados aspectos dos conflitos fundiários urbanos, com abordagem das características gerais dos principais direitos fundamentais em colisão, da moradia e propriedade. Na sequência, foi apresentado um panorama geral dos instrumentos da Regularização Fundiária Urbana, tendo como ponto de partida a sua origem legislativa. Verificou-se uma série de complexidades que envolvem tais conflitos. Dentre elas, destacam-se os aspectos históricos de um processo de desigualdade na distribuição de terras e oportunidades, que também implica desigualdades sociais, seguido da crescente urbanização no país desacompanhada de políticas públicas de habitação, em especial destinadas à população de baixa renda.

Também foram elencadas as principais dificuldades do processamento destes litígios pelo modelo processual civil tradicional, o qual inviabiliza uma análise mais ampla do problema social subjacente, com alterações do pedido e das partes, se necessário, e reformas das decisões proferidas, através de um cumprimento em cascata, até que se consiga reestruturar a política pública deficitária. Para melhor compreensão da dificuldade da condução destes processos pelo método tradicional, abordou-se a teoria dos custos dos direitos e do consequencialismo jurídico, a fim de demonstrar a necessidade de se considerar as consequências práticas econômicas e sociais na tomada de decisão. E, ao final, foram apresentados os métodos alternativos de resolução do conflito como meio mais adequado para uma eficaz resolução destes litígios complexos, como forma de coalizão dos múltiplos interesses jurídicos envolvidos.

A última seção do trabalho concentra-se em contextualizar e analisar a aplicabilidade prática do processo e medidas estruturantes. Abordaram-se aspectos como origem, características e aplicação, no âmbito do neoprocessualismo, pelo diploma processual civil vigente. O processo estrutural é caracterizado por um procedimento flexível e prospectivo, com decisões escalonadas, preferencialmente consensuais. Busca-se uma ampla participação dos diferentes atores envolvidos – partes, Ministério Público, Defensoria Pública, órgãos públicos, associações e entidades especializadas – para reorganização de uma estrutura burocrática, privada ou pública, que gera um litígio estrutural, com violação sistemática de direitos.

Trata-se de um novo paradigma de condução processual como um meio mais adequado para a solução de litígios complexos e policêntricos, como os que envolvem a judicialização de políticas públicas e, especificamente, os conflitos fundiários urbanos, diretamente ligados à ausência ou ineficiência de políticas públicas de habitação. O processo civil tradicional é adaptado – a partir de suas normas já vigentes que incentivam

a consensualidade e permitem a flexibilização de procedimentos, cooperação processual e intervenção de terceiros –, através da utilização de técnicas especiais ou medidas estruturantes, para reorganização da estrutura burocrática de instituições públicas ou privadas que está gerando violação de direitos fundamentais, por ação ou omissão de seus agentes, permitindo completude na solução do problema estrutural e, por consequência, concretização dos direitos fundamentais atingidos.

Justifica-se, deste modo, a adoção deste novo modelo processual nos litígios coletivos pela posse para a entrega de uma prestação jurisdicional adequada e efetiva, que permita a minoração dos efeitos deletérios de uma remoção forçada. Ademais, a solução proposta atende aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável traçados pela Agenda 2030, da qual o Estado brasileiro é signatário, na medida em que contribui para a erradicação da pobreza e redução das desigualdades (ODS n. 1 e 10); a destinação de uma habitação com o mínimo de estrutura preserva a saúde e o bem-estar de grupos vulneráveis (ODS n. 3); e colabora para a manutenção de cidades e comunidades sustentáveis (ODS n. 11).

A fim de confirmar a hipótese traçada de que a adoção do processo estruturante configura o meio mais adequado para solução dos conflitos fundiários urbanos, foi realizado o estudo de caso com foco nas demandas em que a Comissão de Soluções Fundiárias prestou apoio técnico para solução alternativa do litígio, com visitas técnicas nos locais das ocupações e audiências de mediação, na região metropolitana de Londrina no período de 2019 a 2024. Extrai-se dos casos analisados que a alteração da abordagem de fato contribui para a solução efetiva do problema estrutural, contudo, ainda assim, não retira a complexidade da prestação jurisdicional, sendo necessária a cooperação das partes e dos órgãos públicos para pôr termo ao litígio de modo consensual. Partindo-se dessa premissa, conclui-se que a construção de uma solução dialogada, com as partes, Ministério Público, Defensoria Pública, órgãos públicos de Habitação, Secretaria de Assistência Social e Associações pertinentes, permite a coalizão dos interesses envolvidos e preservação dos direitos fundamentais da população vulnerável envolvida, além de garantir a efetividade das decisões judiciais.

A dissertação propõe o aprimoramento no tratamento de litígios fundiários por meio da criação e estruturação das Comissões de Soluções Fundiárias. Essa proposta inclui a implementação de uma unidade cartorária virtual, a designação de pessoal de apoio e o uso de fluxogramas de atuação para organizar os procedimentos. Além disso, destaca-se a padronização dos atos administrativos e jurisdicionais, aliada à designação

de magistrados qualificados, como medidas para garantir maior celeridade e eficiência na prestação jurisdicional.

A proposta não implica maiores custos para a administração judiciária, uma vez que a estrutura cartorária seria desenvolvida nos moldes dos Núcleos de Justiça 4.0, com a realização de atos processuais eletrônicos, como já ocorre no estado do Paraná.

Para alcançar esses objetivos, é indispensável que magistrados e os demais intervenientes nestas demandas adquiram competências específicas tanto em métodos alternativos de resolução de conflitos quanto em técnicas estruturais, além de cultivarem empatia para lidar com casos que envolvam pessoas em situação de vulnerabilidade. Ademais, a institucionalização, pelos Tribunais, do processamento de demandas estruturais, mediante a criação de mecanismos de suporte, destaca a relevância de adotar uma abordagem mais eficiente e humanizada no tratamento dessas questões.

Em suma, a implementação de medidas estruturantes, aliada à promoção de soluções consensuais desenvolvidas em colaboração com as partes envolvidas e as instituições pertinentes, contribui significativamente para a pacificação dos conflitos fundiários urbanos, garantindo uma prestação de justiça mais célere e eficaz.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. Direitos fundamentais, balanceamento e racionalidade. **Ratio juris**, v. 16, n. 2, p. 131-40, 2003. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4191688/mod_resource/content/1/Leitura%20Obrigat%C3%B3ria%20Semin%C3%A1rio%2007%20%28texto1%29.pdf. Acesso em: 09 nov. 2023.

ALVIM, Teresa Arruda. Os juízes e os argumentos consequencialistas. In: GARCEL, Adriane; FOGAÇA, Anderson Ricardo; NOGUEIRA, Ramon de Medeiros (orgs). **Direito, educação & cidadania: estudos em homenagem ao Ministro Luiz Edson Fachin**. Curitiba: Clássica, 2021. p. 173-184.

ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. Políticas públicas, mínimo existencial e Poder Judiciário: a questão do direito à moradia. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 6, n. 1, p. 141-155, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/3805>. Acesso em: 28 ago. 2023.

ARENHART, Sergio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 225, p. 389-410, 2013. Disponível em: <https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad6adc600000186c6ac8c8f3d328dc5&docguid=I2e67ef50445111e3b768010000000000&hitguid=I2e67ef50445111e3b768010000000000&spos=1&epos=1&td=1&context=32&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>. Acesso em: 03 mar. 2023.

ARENHART, Sergio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: Reflexões a Partir do Caso da ACP do Carvão. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (orgs.). **Processos Estruturais**. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2022. pp. 1103-1122.

ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais—“processos estruturais” e “separação de poderes”. **Revista de Processo**, v. 331, p. 239-259, 2022. Disponível em: <https://www.thomsonreuters.com.br/content/dam/ewpm/documents/brazil/pt/pdf/other/rep-331-desmistificando-os-processos-estruturais-processos-estruturais-e-separacao-de-poderes.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2023.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Notas sobre a autocomposição no processo coletivo. **Rev. de Processo**, v. 316, p. 239-272, jun-2021. Disponível em: <https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad6adc600000187235020db325f4551&docguid=I3750df40bd1211eba4e4b55af59e07a8&hitguid=I3750df40bd1211eba4e4b55af59e07a8&spos=1&epos=1&td=1&context=13&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>. Acesso em: 27 mar. 2023.

BACELLAR, Roberto Portugal. As lições da ADR para aumentar os índices de acordo e a ressurreição da conciliação. *In*: LAGRASTA, Valéria Ferioli; ÁVILA, Henrique de Almeida. **Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses – 10 anos da Resolução CNJ n. 125/2010**. São Paulo: Instituto Paulista de Magistrados – IPAM, 2020, p. 205-223.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **(Syn)thesis**, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433>. Acesso em: 03 mar. 2023.

BAUERMAN, Desirê. Structural Injunctions no Direito Norte-Americano. *In*: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (orgs.). **Processos Estruturais**. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2022. pp. 329-349.

BOCHENEK, Antônio César. Demandas estruturais: flexibilidade e gestão. **Revista Judicial Brasileira**, v. 1, n. 1, p. 155-178, 2021. Disponível em: <https://revistadaenfam.emnuvens.com.br/renfam/article/view/81>. Acesso em: 04 maio 2024.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. **Projeto de Lei n. 8058**, de 04 de novembro de 2014. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758>. Acesso em: 06 mar. 2024.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. **Projeto de Lei n. 1641**, de 29 de abril de 2021. Disciplina a ação civil pública. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2279806>. Acesso em: 06 mar. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. Comitê Gestor Nacional da Conciliação. **Manual de Mediação Judicial**. 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça; HARVARD, Negotiation & Mediation Clinical Program (HNMCP- Programa Clínico de Negociação e Mediação de Harvard). **Manual do Mediador: guia para mediar disputas fundiárias coletivas**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/06/hnmcp-cnj-training-handbook-final-pt.pdf>. Acesso em: 25 set. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. **Recomendação n. 22, de 04 de março de 2009**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/865>. Acesso em: 25 set. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. **Relatório preliminar do Comitê Interinstitucional destinado a proceder estudos e apresentar proposta de integração das metas do Poder Judiciário com as metas e os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), Agenda 2030. Portaria n. 133**,

de 28 de setembro de 2018. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/1Relatorio_Seminario_de_Apresentacoes_dos_Trabalhos_do_Comite_dos_ODS.pdf. Acesso em: 9 maio 2023.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 01 mar. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. **Resolução n. 225, de 31 de maio de 2016.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado2111032022061062a3b36793e56.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. **Resolução n. 345, de 09 de outubro de 2020.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3512>. Acesso em: 22 jul. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. **Resolução n. 350, de 27 de outubro de 2020.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3556>. Acesso em: 23 set. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. **Resolução n. 385, de 06 de abril de 2021.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original18544020210407606dfff01fe8d.pdf>. Acesso em: 02 maio 2024.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. **Resolução n. 398, de 09 de junho de 2020.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1617002021061160c38c7cad4b7.pdf>. Acesso em: 02 maio 2024.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. **Resolução n. 510, de 26 de junho de 2023.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 02 maio 2024.

BRASIL. Conselho Nacional Dos Direitos Humanos. **Resolução n. 10, de 17 de outubro de 2018.** 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_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraisurbanos.pdf. Acesso em: 9 maio 2023.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 08 abr. 2024.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Presidência da República. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 08 abr. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, de 24 de janeiro de 1967. Presidência da República. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 jan. 1967.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 25 mar. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE). **Dados históricos dos censos demográficos**. [on-line]: IBGE, [2012]. Disponível em: <https://memoria.ibge.gov.br/historia-do-ibge/historico-dos-censos/dados-historicos-dos-censos-demograficos.html>. Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei n. 58, de 10 de dezembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 13 dez. 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm. Acesso em: 09 abr. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 jul. 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657, de 04 de setembro de 1942. Dispõe sobre a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 set. 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 5 mar. 2024.

BRASIL. Decreto n. 591, de 06 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 jul. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 21 fev. 2024.

BRASIL. **Lei n. 1, de 14 de janeiro de 1837**. Dispõe sobre Instrução Primária no Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.trf5.jus.br/index.php/noticias/leitura-de-noticias?id=325255>. Acesso em: 08 abr. 2024.

BRASIL. **Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em: 08 abr. 2024.

BRASIL. **Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil: revogada pela Lei n. 10.406, de 10.1.2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 08 abr. 2024.

BRASIL. Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jan. 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869impressao.htm. Acesso em: 04 mar. 2024.

BRASIL. Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm. Acesso em: 09 abr. 2024.

BRASIL. **Lei n. 9.785, de 29 de janeiro de 1999**. Altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9785.htm. Acesso em: 10 abr. 2024.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 07 abr. 2023.

BRASIL. Lei n. 11.481, de 31 de maio de 2007. Prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 mai. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11481.htm. Acesso em: 11 abr. 2024.

BRASIL. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 jul. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 mai. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651compilado.htm. Acesso em: 21 set. 2024.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Lei n. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Lei n. 13.465/2017, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 set. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018.** Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 abr. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm. Acesso em: 01 mar. 2024.

BRASIL. Lei n. 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 mar. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114118.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Lei n. 14.216, de 07 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 n. 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícia. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114216.htm. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. Ministérios Das Cidades. **Resolução Recomendada n. 87, de 8 de dezembro de 2009.** Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelink.php?numlink=214321>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Ato do Presidente n.3, de 2024. Institui Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil. **Boletim Administrativo do Senado Federal**, Brasília, 12 abr. 2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/SiteAssets/documentos/noticias/Ato%20do%20Senado%20que%20institui%20a%20comiss%20c3%a3o%20de%20juristas%2015042024.pdf>. Acesso em: 06 maio 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil (CJPRESTR).** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2664/>. Acesso em: 26 set. 2024.

BRASIL. Sociedade Brasileira De Direito Público. Ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva. **Relatório analítico propositivo**. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/290>. Acesso em: 06 mar. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. **Agravo de Instrumento no REsp: 1636012 MG 2016/0288145-8.** Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Data de Julgamento: 19/08/2019. T3 - Terceira Turma. Data de Publicação: DJe 26/08/2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/859221257>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. **Intervenção Federal n. 92 MT**. Relator: Ministro Fernando Gonçalves. Data de Julgamento: 05/08/2009. Corte Especial. Data de Publicação: DJe 04/02/2010. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28IF.clas.+e+%40num%3D%2292%22%29+ou+%28IF+adj+%2292%22%29.suce>. Acesso em: 04 mar. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. **REsp: 1.148.631 DF**. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Relator para acórdão Ministro Marco Buzzi. Data de Julgamento: 15/08/2013. T4 – Quarta Turma. Data de Publicação: DJe 04/04/2014. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%271148631%27\)+ou+\(%27REsp%27+adj+%271148631%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%271148631%27)+ou+(%27REsp%27+adj+%271148631%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. **REsp n. 1.854.847 CE**. Relatora: Ministra Nancy Andrichi. Data de Julgamento: 02/06/2020. T3 – Terceira Turma. Data de Publicação: DJe 04/06/2020. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201900319146&dt_pu. Acesso em: 06 maio. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45-DF**. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília. J. em 29 abr. 2004. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>. Acesso em: 09 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347-DF**. Relator: Ministro Marco Aurelio. Brasília. J. em 4 out. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 07 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828-DF**. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília. J. em 02 nov. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 7 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário com agravo n. 704520-SP**. Tema 771. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília. J. em 23 out. 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4282164&numeroProcesso=704520&classeProcesso=ARE&numeroTema=77>. Acesso em: 09 nov. 2023.

BRASIL. Lei 10.406, de 10 janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 07 abr. 2023.

BRASIL. INSPER, Instituto de Ensino e Pesquisa; 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: **CNJ**, 2021. Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Relatorio-Final-INSPEP.pdf>. Acesso: 22 jun. 2022.

BRITO, Jaime Domingues. SOUZA, Willian Alves de. Controle Judicial do Orçamento Público: Instrumento para Efetivação de Políticas Públicas na Educação. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 3, p. 1103-1126, 2021. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/632>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. 4. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023.

CAMBI, Eduardo; GALDURÓZ, Eduardo de Lima. Função Social da posse e ações possessórias. In: ALVIM, Teresa Arruda; DIDIER JR., Fredie (orgs.). **Coleção Doutrinas essenciais: novo processo civil**, v. 6, 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. pp. 1083-1103.

CAMBI, Eduardo; HAAS, Adriane; SCHMITZ, Nicole. Mediação de conflitos envolvendo direitos fundamentais sociais. **Revista de Processo**, v. 289, p. 473–507, 2019. Disponível em: https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/Media\C3%A7\C3%A3o_de_conflitos_de_direitos_sociais_-_art._2019.pdf. Acesso em: 03 mar. 2023.

CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: função social e regularização fundiária**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/9122>. Acesso em: 18 mar. 2024.

CARMO, Cláudio Márcio do. Grupos minoritários, grupos vulneráveis e o problema da (in) tolerância: uma relação linguístico-discursiva e ideológica entre o desrespeito e a manifestação do ódio no contexto brasileiro. **Revista do instituto de Estudos Brasileiros**, n. 64, p. 201-203, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rieb/a/gjKScQCrZpKtyM6mHz7S38g/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 set.2024.

CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harv. L. Rev.**, v. 89, n.7, p. 1281-1316, 1976.

COASE, Ronald. O problema do custo social. **The Latin American and Caribbean journal of legal studies**, v. 3, n. 1, p. 9, 2008. Disponível em: <https://services.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1035&context=lacjls>. Acesso em: 01 nov. 2023.

COBO, Felipe Forte. **Gerenciamento consensual do processo: do juiz às partes**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

COELHO, Renata Moritz Serpa. Atualidades sobre a mediação de conflitos no Brasil a partir de 2015. **Revista de Processo**, v. 272, p. 453–463, 2017. Disponível em: <https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad6adc500000186ad8e4de23d69c1c5&docguid=I61ba7c00951611e79908010000000000&hitguid=I61ba7c00951611e79908010000000000& spos=2&epos=2&td=3592&context=343&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>. Acesso em: 04 mar. 2023.

COMISSÃO da Lei do Processo Estrutural aprova plano de trabalho. **Agência Senado**. 17 de jun. de 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/06/17/comissao-da-lei-do-processo-estrutural-aprova-plano-de-trabalho>. Acesso em: 26 set. 2024.

CONINGHAM, Adriana Sant’Anna. **Desapropriação judicial privada indireta (art. 1.228, § 4º, do Código civil)**: diagnóstico e potencialidades na solução de conflitos fundiários coletivos de alta complexidade. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira (Enfam), Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/172035>. Acesso em 02 abr. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH), **Caso Tavares Pereira e outros Vs. Brasil**, Sentença de 16 de novembro 2023, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, Série C, núm. 507. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2024/marco/SentenaTavaresPereira.CorteIDH.pdf>. Acesso em: 27 set. 2024.

COSTA, Ilton Garcia da. Paz e Serviços Públicos. **RJLB-Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 8, p. 1879-1892, 2022. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2022/2/2022_02_1879_1892.pdf. Acesso em: 01 nov. 2023.

COSTA, Ilton Garcia da; ASSAHARA, Carolina Harumi. Normatividade ambiental e ocupação irregular em mananciais de Municípios pequenos. **Juris Poiesis**, v. 24, n. 34, p. 226-253, 2021. Disponível em: <https://mestradoedoutoradoestacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/jurispoiesis/article/view/9664>. Acesso em: 01 nov. 2023.

COSTA, Ilton Garcia da; SANTOS, Ana Flavia Coelho. O princípio da eficiência e a (i) legitimidade do controle jurisdicional das políticas públicas. **Prisma Jurídico**, v. 20, n. 2, p. 311-329, 2021. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/prisma/article/view/20145>. Acesso em: 01 nov. 2023.

COSTA, Ilton Garcia da; SANTOS, Apoema Carmem Ferreira Vieira Domingos Martins; CREMONEZI, Ana Cristina. Medidas estruturantes na solução de conflitos fundiários e inclusão social. **Global Dialogue**, [S. l.], v. 6, n. 3, p. 219–236, 2023. DOI: 10.53660/GDIA.175.415. Disponível em: <https://gdialogue.org/index.php/journals/article/view/175>. Acesso em: 6 mar. 2024.

COSTA, Susana Henriques da. A Imediata Judicialização dos Direitos Fundamentais Sociais e o Mínimo Existencial: Relação Direito e Processo. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (coords.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 397-421.

CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução: Sandra Maria Mallmann da Rosa. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2021. *Kindle*.

CUNHA, Daniela Rabello da; FERREIRA, Juliana Lopes; GAGO, Paulo Cortes. A escuta ativa na mediação judicial on-line. **Revista Direito GV**, v. 20, p. e2428, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/FZY9Sbp3rq3fNKvrhqv3TCv/#>. Acesso em: 20 set. 2024.

D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luís Quaglia. Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 32, 2009. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/172](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/172). Acesso em: 15 abr. 2024.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento**. 20. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR, Hermes. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. **Civil Procedure Review**, [S. l.], v. 7, n. 3, p. 59–99, 2016. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/132>. Acesso em: 3 abr. 2023.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, 2020. v. 303, p. 45–81. Disponível em: d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/63114001/RTDoc_27-04-2020_16_56_PM20200427-50084-8lrljr-libre.pdf?1588032975=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DELEMENTOS_PARA_UMA_TEORIA_DO_PROCESSO_ES.pdf&Expires=1681309658&Signature=IRUuj5t8fuDwIKE1gfoIXTHenzMZovlmiuckJL8yN2EjbqwWZ0yoG9fY0szs2kJSosyYqBS4VCXwOk5b_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. Acesso em: 03.03.2023.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de Oliveira. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 4. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 459–492.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Intervenção de terceiros**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do processo**. 35. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**, v. 5, 19. ed. Rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2023.

FERREIRA, Gabriela Macedo. O ato concertado entre juízes cooperantes: esboço de uma teoria para o direito brasileiro. **Civil Procedure review**, v. 10, p. 11–48, 2019. Disponível em: www.civilprocedurereview.com/revista/article/download/193/181. Acesso em: 08 maio 2023.

FISS, Owen M. Foreword: The forms of justice. **Harv. L. Rev.**, v. 93, p. 1, 1979. Disponível em: https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/422/The_Forms_of_Justice.pdf?sequence=2. Acesso em: 03 jan. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Déficit habitacional Total Brasil e Regiões. PnadC 2022. **Divulgações 2024**. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 15 maio 2024.

GOMES, Jurema Carolina da Silveira. Demanda estrutural e consensualidade: um caminho colaborativo. In: BOCHENEK, Antônio Cesar (coord.). **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade**: casos práticos analisados no Mestrado da Enfam: volume 2. Brasília: ENFAM; São Paulo: Tikibooks, 2023, p. 57-73.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Os métodos consensuais de solução de conflitos no Novo CPC**. In: O Novo Código de Processo Civil: questões controvertidas. São Paulo: Atlas, 2015.

HERMANY, Ricardo; VANIN, Fábio Scopel. Análise crítica das mudanças promovidas pela Medida Provisória n. 759/2016 na regularização fundiária do Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 482–516, 2017. DOI: 10.12957/rdc.2017.27233. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/27233>. Acesso em: 26 mar. 2024.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. Marcelo Brandão Cipolla (trad.). São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

JESUS, Íncare Correa de. Coordenadoria Especial de Mediação dos Conflitos da Terra. Subcomando-Geral. Polícia Militar do Paraná. **Relatório Circunstanciado Atividades Coorterra – ano 2019**. 06 dez. 2019. Recebido por email de [coorterra@gmail.com]. Em: 27 out. 2023.

JOBIM, Marco Félix; ROCHA, Marcelo Hugo da. Medidas Estruturantes: Origem em *Brown v. Board of Education* (I e II). In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos Estruturais**. 4. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 883–900.

KLOCK, Andrea Bulgakov. **Estado ambiental de direito: nova postura social.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade Estadual de Direito do Norte Pioneiro, Jacarezinho, 2009. Disponível em: <https://uenp.edu.br/pos-direito-teses-dissertacoes-defendidas/dissertacoes-defendidas-1>. Acesso em: 16 set. 2024.

LIMA, Flavia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Processo coletivo, estrutural e dialógico: o papel do juiz-articulador na interação entre os partícipes na ação civil pública. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 21, n. 84, p. 169-198, 2021. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1366>. Acesso em: 22 nov. 2023.

MACHADO, Silvestre Sales; SANTOS, Ciro Meneses; CABRAL, Eloisa Helena de Souza. Planejamento urbano e política habitacional: analisando a relação entre regularização fundiária, especulação imobiliária e problemas socioambientais nas cidades brasileiras. **Research, Society and Development**, v. 11, n. 16, p. e542111638080-e542111638080, 2022. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/38080>. Acesso em: 16 abr. 2024.

MATTOS, Fernanda Caroline Alves de. **Vulnerabilidade da mulher no crime de tráfico de pessoas: uma análise feminista.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade Estadual de Direito do Norte Pioneiro, Jacarezinho, 2021. Disponível em: <https://uenp.edu.br/pos-direito-teses-dissertacoes-defendidas/dissertacoes-defendidas-1>. Acesso em: 16 set. 2024.

MARÇAL, Felipe Barreto. Deveres Cooperativos do Magistrado no Processo Estruturante: da cooperação com as partes à cooperação com outros órgãos (judiciários ou extrajudiciários), por meio de atribuição de competências e delegações. **Civil Procedure Review**, v. 10, n. 2, mai-ago, 2019. Civil. ISSN 2191-1339. Disponível em: www.civilprocedurereview.com. Acesso em: 20 mar. 2023.

MARTINS, Leonardo Resende. Execução fiscal estrutural: o caso urbana. *In*: BOCHENEK, Antônio Cesar (coord.). **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade: casos práticos analisados no Mestrado da Enfam.** Brasília: Enfam, 2022, p. 13-28. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade/>. Acesso em: 06 maio 2023.

MASSONETTO, Luís Fernando. Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, v. 4, p. 141-154, 2015. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5294827/mod_resource/content/1/S10d_MASSONETTO%2C%20Lui%2C%20ADs%20Fernando.%20Pontos%20cegos%20da%20regula%CC%83%C2%A7A%CC%83%C2%A3o%20urbanA%CC%83%C2%ADstica%20notas%20sobre%20uma%20articulaA%CC%83%C2%A7.pdf. Acesso em: 26 abr. 2024.

MAZINI, Paulo Guilherme; SILVA, Lucas Cavalcanti da. Resolução n. 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos e Processo Civil: a necessária harmonia no

âmbito das ações possessórias coletivas. **Revista CNJ**, Brasília, v. 7, n. 1, p. 109–122, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/390>. Acesso em: 15 nov. 2023.

MEDA, Ana Paula; BERNARDI, Renato. Da tripartição de poderes ao estado de coisas inconstitucional e o “compromisso significativo”: A contemporânea atuação do Poder Judiciário na solução de conflitos que envolvem direitos sociais fundamentais. **Revista Em Tempo**, [S.l.], v. 15, pp. 11-34, dec. 2016. ISSN 1984-7858. Disponível em: <https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/1654>. Acesso em: 15 jul. 2022.

MENEGAT, Fernando. A Nova LINDB e o processo estrutural como método de controle judicial de políticas públicas no Brasil: o exemplo da “ACP do Carvão”. **Revista de Direito Administrativo**, v. 282, n. 1, p. 233-260, 2023. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/88642>. Acesso em: 08 mar. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento: 10079130171618003** MG. Relator: Amorim Siqueira. Data de Julgamento: 11/03/2014, Câmaras Cíveis / 9ª CÂMARA CÍVEL. Data de Publicação: 17/03/2014. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-mg/119621768>. Acesso em: 20 fev. 2024.

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: www.scielo.br/j/rdp/a/fzNPtXZT3Tp5WRxLpRzyFBx/?lang=pt&format=html. Acesso em: 06 maio 2023.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial**, de 21 de dezembro de 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html. Acesso em: 01 ago. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos**, de 16 de dezembro de 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 18 jun. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, de 19 de dezembro de 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 21 fev. 2023.

NEPOMUCENO, Chaira Lacerda; DIAS, Daniella Maria dos Santos; MARQUES, Carlos Henrique Costa. As decisões estruturais e o procedimento das ações possessórias: um estudo de caso do residencial "Cristo vive". **Revista de Direito da**

Cidade, v. 11, n. 4, p. 135-173, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/41978>. Acesso em: 04 abr. 2023.

NEVES, Vítor. O problema dos custos sociais. *In*: CENTEMERI, Laura; CALDAS, José Castro (coord.). **Valores em conflito**: megaprojetos, ambiente e território. Coimbra: Edições Almedina, 2016, p. 61-87.

NOGUEIRA, Gustavo Santana; NOGUEIRA, Suzane de Almeida Pimentel. O sistema de múltiplas portas e o acesso à justiça no Brasil: perspectivas a partir do novo código de processo civil. **Revista de Processo**, v. 276, p. 505–522, 2018. Disponível em: <https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad82d9a00000186ad98252fd2fde9bb&docguid=I91381e80031911e89b1901000000000000&hitguid=I91381e80031911e89b1901000000000000&spos=1&epos=1&td=38&context=419&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>. Acesso em: 04 mar. 2023.

OLIVEIRA, Guilherme Fonseca de; ALVES, Fernando de Brito. Democracia e ativismo judicial: atuação contramajoritária do judiciário na efetivação dos direitos fundamentais das minorias. **Argumenta Journal Law**, p. 33–45, 2014. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/432>. Acesso em: 03 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, San José, Costa Rica. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**, de 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 18 jun. 2023.

OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o “practicalismo” e os “processos estruturais”. **Revista de Direito Administrativo**, v. 279, n. 2, p. 251-278, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/82013/78228/175705>. Acesso em: 30 ago. 2023.

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

OSUNA, Néstor. Las sentencias estructurales. Tres ejemplos de Colombia. **Justicia constitucional y derechos fundamentales**, v. 5, 2015. Disponível em: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>. Acesso em: 23 mar. 2023.

PARANÁ. Secretaria De Segurança Pública. Polícia Militar. Coordenadoria Especial de Mediação dos Conflitos da Terra- COORTERRA. **Quadro geral de áreas ocupadas e com processo judicial em Trâmite na COORTERRA/PMPR**. Apresentado no Curso promovido pela Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Paraná, pelo Capitão da PMPR Incare Correa de Jesus, atualizado em 16 de maio de 2022.

PARANÁ. Governo Do Estado. **Superintendência Geral de Diálogo e Interação Social**. Disponível em: <https://www.sudis.pr.gov.br/Pagina/Superintendencia-Geral-de-Diálogo-e-Interacao-Social>. Acesso em: 20 set. 2024.

PARANÁ. Governo Do Estado. Superintendência Geral de Diálogo e Interação Social. **Ofício nº 064/2019- SUDIS, de 18 de outubro de 2019.** Disponível em: https://sei.tjpr.jus.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=5016064&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=8606&infra_hash=903d4dc713b2ada001f860ba94917e4937c063078cf41ff90b942d77cf36b641. Acesso em: 20 set. 2024.

PARANÁ. Tribunal De Justiça. **Agravo de Instrumento 00313444620218160000** Curitiba 0031344-46.2021.8.16.0000 (Acórdão). Relator: Luiz Henrique Miranda, Data de Julgamento: 24/11/2021, 18ª Câmara Cível. Data de Publicação: 25/11/2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-pr/1326223456>. Acesso em: 20 fev. 2024.

PARANÁ. Tribunal De Justiça. Comissão De Soluções Fundiárias. **Monitoramento das Atuações, atualizado até fevereiro de 2024.** Encaminhado pela Secretária da Comissão Patricia Elache Gonçalves dos Reis em 16 fev. 2024.

PARANÁ. Tribunal De Justiça. **Despacho nº 4548945 – P-GP-JLMAF, de 22 de outubro de 2019.** Disponível em: https://sei.tjpr.jus.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=5016064&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=8606&infra_hash=903d4dc713b2ada001f860ba94917e4937c063078cf41ff90b942d77cf36b641. Acesso em: 20 set. 2024.

PARANÁ. Tribunal De Justiça. **Nota técnica 01/2022, de 21 de julho 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/web/comissao-de-solucoes-fundiarias/atos-normativos-do-tjpr>. Acesso em: 20 set. 2024.

PARANÁ. Tribunal De Justiça. **Ofício-Circular n. 47/2022-NUPEMEC, de 04 de maio de 2022.** Dispõe sobre novo fluxo para encaminhamento de ações ao CEJUSC FUNDIÁRIO. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/legislacao-atos-normativos/-/atos/documento/4654056>. Acesso em: 25 set. 2024.

PARANÁ. Tribunal De Justiça. **Portaria n. 10777-D.M., de 23 de outubro de 2019.**

PARANÁ. Tribunal De Justiça. **Resolução n. 411, de 25 de setembro de 2023.** Disponível em: https://portal.tjpr.jus.br/pesquisa_atos/publico/ajax_concursos.do;jsessionid=e3ce7dfc0283c7ebaaad3cb5eaa0?tjpr.url.crypto=8a6c53f8698c7ff7801c49a82351569545dd27fb68d84af89c7272766cd6fc9f42d85d1566e83714e85174a57122f7598bf440087b6b30641a2fb19108057b53eef286ec70184c6e. Acesso em: 24 set. 2024.

PARANÁ. Tribunal De Justiça. **Regimento Interno da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, de 05 de junho de 2024.** Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/documents/d/comissao-de-solucoes-fundiarias/csf-tjpr-2024-regimento-interno-atualizado-com-a-res-510-2023-cnj>. Acesso em: 25 set. 2024.

NASCIMENTO, Arthur Ramos do; ALVES, Fernando de Brito. Vulnerabilidade de grupos minoritários entre cenários de crise e proteção de direitos. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, [S. l.], v. 36, n. 2, 2020. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/110>. Acesso em: 5 set. 2024.

REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. **Revista Brasileira de políticas públicas**, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/40428>. Acesso em: 16 abr. 2024.

SALGADO, Rodrigo Oliveira. De volta à Frankfurt: Notas sobre a criação do Zoneamento Urbano. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 4, n. 8, 2017. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/44877>. Acesso em: 26 abr. 2024.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto; LUFT, Rosângela Marina. Direito à moradia: um direito social em construção no Brasil – a experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. **Planejamento e Políticas Públicas**, [S. l.], n. 46, 2016. Disponível em: www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/548. Acesso em: 28 ago. 2023.

SANTOS, Apoema Carmem Ferreira Vieira Domingos Martins; CAMBI, Eduardo. A aplicação do processo estrutural na solução de conflitos fundiários. **Revista de Processo**, v. 343, ano 48, p. 303-327. São Paulo: Ed. RT, setembro 2023. Disponível em: <http://revistadostribunais.com.br/maf/app/document?stid=st-rql&marg=DTR-2023-9286>. Acesso em: 17 set. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 46, p. 193-244, 2003. Disponível em: edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/370724/modresource/content/1/direito-fundamental-c3a0-moradia-ingo-sarlet.pdf. Acesso em: 06 maio 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos Fundamentais em espécie. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Lucas Cavalcanti da; MAZINI, Paulo Guilherme. Intervenção Estruturante nas Ações Possessórias Coletivas. *In*: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (orgs.). **Processos Estruturais**. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2022. pp. 743-766.

SOUSA, Isabel Cristina Nunes de; CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. Conflitos fundiários urbanos e a ocupação “Pinheirinho”: acesso à moradia e remoção

forçada. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, p. e20170157, 2019.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/urbe/a/J3vjb3WsnrwHJDBkndxZ7GJ/?format=html&lang=pt>.

Acesso em: 09 set. 2024.

STRAPAZZON, Carlos Luiz; TRAMONTINA, Robison. Direitos fundamentais sociais em cortes constitucionais: o caso Grootboom – tradução e comentários. **Espaço Jurídico: Journal of Law**, v. 17, n. 1, p. 285-330, 2016. Disponível em:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7277406>. Acesso em: 07 mar. 2024.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7277406>. Acesso em: 07 mar. 2024.

STRECK, Lenio Luiz. Entre o ativismo e a judicialização da política: a difícil concretização do direito fundamental a uma decisão judicial constitucionalmente adequada. **Espaço Jurídico: Journal of Law**, v. 17, n. 3, p. 721-732, 2016. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7277465>. Acesso em: 03 mar. 2023.

TAMIETTI, Gabriel. **Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de domicílios. Fundação João Pinheiro**, 24 abr. 2024. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios/>. Acesso em: 26 abr. 2024.

<https://fjp.mg.gov.br/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios/>. Acesso em: 26 abr. 2024.

TUSHNET, Mark. Reflections on judicial enforcement of social and economic rights in the twenty-first century. **NUJS L. Rev.**, v. 4, 2011. Disponível em:

<http://docs.manupatra.in/newslines/articles/Upload/5D5222F4-571E-4B7B-8816-258EC2242A83.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2023.

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), **General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)**, E/1992/23, 13 December 1991. Disponível em:

<https://www.refworld.org/legal/general/cescr/1991/en/53157>. Acesso em: 21 fev. 2024.

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), **General Comment No. 7: The right to adequate housing (Art.11.1): forced evictions**, E/1998/22, 20 May 1997. Disponível em: <https://www.refworld.org/legal/general/cescr/1997/en/53063>.

Acesso em: 21 fev. 2024.

UN, United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II), **A/CONF. 165/14**, 7 Aug.1996. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/habitat/istanbul1996>.

Acesso em: 15 mai. 2024.

VIOLIN, Jordão. Holt v. Sarver e a Reforma do Sistema Prisional no Arkansas. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (orgs.). **Processos Estruturais**. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2022. pp. 649-692.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**. v. 284, p. 333–369, 2018. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/60712061/vitorelli_-_LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO ESTRUTURAL_PROCESSO_coletivo_processo_estrategico20190926-18785-1dqvis6-libre.pdf?1569508934=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DLEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO_ES.pdf&Expires=1678203835&Signature=

fTxS HBPrNOUEyl8wmo268j5mmXKzuQeu7SE7BdcvpTKTTa2k-nZy7xu9I0H8Rhc2HptCEQWETHpR7_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. Acesso em: 03 mar. 2023.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**. Teoria e Prática. 4. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

WESTIN, Ricardo. 1º Censo do Brasil, feito há 150 anos, contou 1,5 milhão de escravizados. **Agência Senado**. 05 ago. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/1o-censo-do-brasil-feito-ha-150-anos-contou-1-5-milhao-de-escravizados>. Acesso em: 08 abr. 2024.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento métodos**. Tradução: Crísthian Matheus Herrera. 5. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2015, *kindle*.