

Repercussões jurídicas das remoções forçadas após o regime de transição estabelecido na ADPF nº 828/DF

Gilson Santiago Macedo Júnior

Doutorando em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (FD/UFBA). Mestre em Direito pelo Centro Universitário FG (UniFG). Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pelo Centro Universitário União das Américas (UniAmérica). Professor adjunto do curso de Direito da Faculdade Independente do Nordeste (Fainor). Coordenador da Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários Urbanos (IBDU/Oak Foundation). *E-mail:* academico@gilsonssantiago.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4661-9082>.

Antonio Celestino da Silva Neto

Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pesquisador em Pernambuco, da Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários Urbanos (IBDU/Oak Foundation). Conselheiro estadual (2022-2024) e membro das Comissões de Advocacia Popular e de Direito Urbanístico (Secretário) da OAB Seccional Pernambuco. *E-mail:* antoniocelestino@live.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3094-0189>.

Allan Ramalho Ferreira

Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade de São Paulo (PUC-SP). Especialista em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Defensor Público do Estado de São Paulo. Ex-Coordenador do Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (2018-2022). Coordenador de Relações Institucionais do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. *E-mail:* aferreira@defensoria.sp.def.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0015-3432>.

Resumo: Amparado em pesquisa documental, este trabalho pretende investigar o regime de transição adotado no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828/DF, que suspendeu os atos judiciais e extrajudiciais de remoções forçadas coletivas durante a pandemia. Para tanto, o artigo analisa o cenário das medidas legais e judiciais adotadas durante e após a pandemia, com destaque para as instâncias de mediação judicial dos conflitos fundiários. Ao fim, reflete-se sobre as estratégias e os limites de atuação e incidência junto aos tribunais de justiça para soluções adequadas dos conflitos fundiários urbanos, visando construir repertório jurídico e de *accountability* das decisões tomadas no âmbito das comissões regionais de soluções fundiárias, criadas pela ADPF nº 828/DF.

Palavras-chave: ADPF nº 828/DF. Comissões regionais de soluções fundiárias. Conflitos fundiários. Pandemia.

Sumário: 1 Introdução – 2 Medidas judiciais e legislativas protetivas do direito à moradia durante a pandemia – 3 A ADPF nº 828/DF e o regime de transição – 4 Considerações finais – Referências

1 Introdução

Em meio à pandemia de coronavírus (Sars-Cov-2), o Brasil e outros países do mundo declararam a moratória dos despejos forçados como medida protetiva do direito à vida e à saúde. No Brasil, a Lei nº 14.216/2021 suspendeu até 31.12.2021 os atos judiciais, extrajudiciais e administrativos que visavam remover famílias ocupantes de imóveis urbanos, bem como suspendeu a possibilidade de concessão de medida liminar em ação de despejo, regulamentada pela Lei nº 8.245/1991.

No plano judicial, o Supremo Tribunal Federal foi provocado em ação de controle concentrado de constitucionalidade por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828/DF, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSol). A ADPF nº 828/DF, relatada pelo Ministro Roberto Barroso, em três concessões de tutelas provisórias incidentais sucessivas, determinou a suspensão dos atos de cumprimento de remoções forçadas de ocupações urbanas e rurais – em extensão àquilo determinado pela legislação mencionada – e, por fim, na quarta tutela provisória incidental, o Min. Roberto Barroso estabeleceu um “regime de transição” para a retomada gradual dos atos de remoção forçada no país a partir do arrefecimento da crise sanitária global.

Refletir os conflitos fundiários coletivos urbanos, num quadro em que a produção das cidades exclui cada vez parcela mais relevante¹ da população da cidade formal, demanda compreensão de que o processo de constituição da pólis no Brasil insiste em ser dissociado da reflexão transversal acerca da complexidade de condicionantes desse fenômeno. Trata-se da normalização do privilégio de corpos que acessam direitos, políticas e propriedade em detrimento de corpos pobres, quase sempre negros, que detêm um *status* limitado nas cidades, permitida sua existência segundo a medida de sua exploração:

As terras apropriadas sob regimes de posse que não a propriedade individual titulada e registrada, no campo e nas cidades, ganham um novo papel na fase financeirizada e rentista do capital: o de funcionar como uma reserva, passível de ser ocupada a qualquer momento por frações do capital financeiro em sua fome incessante de novas garantias para seus ativos. Assim, de *locus* de um exército industrial de reserva, as favelas do mundo convertem-se em novas reservas de terra para extração de renda, sob a hegemonia do complexo imobiliário-financeiro. [...] Para isso, tanto a construção da transitoriedade permanente como o estigma territorial são elementos fundamentais. (ROLNIK, 2015, p. 135)

¹ Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontavam, em 2010, 11,4 milhões de pessoas em assentamentos subnormais. Enquanto, entre os anos 2000 e 2010, a população brasileira cresceu 12,3%, o percentual de moradores em assentamentos cresceu 75%.

O processo de institucionalização do saber do urbanismo, sua posituação, leis de zoneamento e códigos de construção podem ser interpretados a partir de mecanismos de produção e reprodução da dominação, encontrando na consolidação da norma jurídica e apropriação de seu discurso elementos fundamentais. As favelas, cortiços e mocambos, habitados majoritariamente por pessoas negras, são, desde a origem, tomados como elementos indesejáveis na constituição das cidades sob o argumento, por exemplo, das condições de salubridade (ROMEIRO, 2019), algo que na perspectiva do urbanismo pode-se considerar enquanto a perpetuação da territorialização colonial que se expressa pela negação da diferença e objetificação do *outro*, povo negro. Esse planejamento urbano, que elege, por exclusão, a configuração da infraestrutura da cidade, representa estratégia consciente de negativa da apropriação dos recursos pelo *outro* pobre e racializado. A segregação, racial e urbana, alimenta a valorização (mais-valia) do solo dotado de infraestrutura pelo Estado.

Num contexto estrutural, agravado por uma conjuntura de crise econômica, sanitária e de desmonte, a política urbana, naquilo que representa a atuação das diversas esferas do poder público, é essencialmente controlada segundo os interesses da concentração imobiliária e dos antigos e persistentes privilégios e racismo da elite de cidades brasileiras marcadas pela escravatura.

Um controle que se afirma em detrimento de tratados internacionais, do sistema constitucional – que define as normas para a política urbana e a apropriação do território –, demanda um enfrentamento que vá além da retórica técnica da necessidade de “democratização do acesso à terra” e do “exercício do direito à cidade”, sustentando a compreensão inafastável, de fato, de que há uma interdição planejada da apropriação do solo. Enfrentar o fenômeno de *desposseção*, que se apresenta como nova face do imperialismo na visão de Harvey (2005), requer a adoção de medidas que promovam a recuperação de espaços de cidadania (SANTOS, 2014) e de oportunidades a todas as pessoas.

Neste sentido, o artigo pretende analisar as repercussões jurídicas do regime de transição adotado pela ADPF nº 828/DF, que determinou a criação de instâncias mediadoras de conflitos fundiários nos tribunais. Para isso, valendo-se de pesquisa documental e bibliográfica, apresenta o cenário da propriedade urbana no plano doméstico e internacional, analisando os desafios e indicando estratégias para a equalização do aparente conflito entre os direitos fundamentais à propriedade e à moradia.

2 Medidas judiciais e legislativas protetivas do direito à moradia durante a pandemia

2.1 O direito à propriedade urbana: limitações e especificidades

A propriedade, inserida no catálogo de direitos fundamentais da Constituição, não pode ser lida enquanto absoluta. O regime constitucional – e a própria classificação de direitos fundamentais – impõe a relativização de todo direito para a concretização de outros, o que aparece como diferenciação necessária entre direito patrimonial e aquele revestido de fundamentalidade. Embora evoluída ao longo dos séculos, a noção de propriedade nas cidades, para os juristas, permanece vinculada ao paradigma civilista, de nítida inspiração romanista, em desconsideração ao avanço trazido pelo texto constitucional.

Dessa forma, a adequada compreensão do direito à propriedade urbana deve considerar a sua publicização com a Constituição e com a edição do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), de modo que o proprietário de imóvel precisa adequá-lo aos ditames da função social da propriedade, estabelecendo uso conforme o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – art. 182, §2º da Constituição. Assim, a Constituição definiu que a propriedade urbana não pertence àquela categoria clássica de matriz civilista – definida como a capacidade de exercer o *ius utendi, abutendi et fruendi* de modo absoluto sobre o bem que lhe pertence –, mas a uma nova categoria conformada pela função social. Essa visão clássica romanista pode ser definida, nas lições de Cretella Júnior (1995, p. 173), da seguinte forma:

[J]us utendi é o direito de *usar* a coisa, como, por exemplo, o direito do proprietário de construir sobre o seu terreno. [...] Jus fruendi é o direito de usar não propriamente a coisa, mas o direito de aproveitar os frutos e os produtos [...]. Jus abutendi é o direito que tem o proprietário de *abusar* da coisa, dispondo dela como melhor lhe aprouver, inclusive destruindo-a, isto é, alterando-a ‘*substantia rerum*’.

Para Fernandes (2005), o processo de crescimento das cidades brasileiras ocorreu sob a influência do paradigma jurídico do civilismo clássico. Este paradigma, entretanto, não atendia às necessidades de enfrentamento de um fenômeno multifacetado e complexo, com profundas implicações, que resultou na transformação do Brasil de uma economia agrária exportadora para uma economia urbano-industrial. É nesse paradigma, segundo Fernandes (2005), que os juristas assentam sua visão sobre a propriedade.

Tomar a propriedade urbana como disciplinada pelo direito privado implica negar a função pública do urbanismo – prevista no art. 1º, parágrafo único, do Estatuto

da Cidade –, que se sobrepõe ao interesse privado enquanto norma cogente. Além disso, representa verdadeira confusão sobre o alcance da categoria de direitos fundamentais. Podem-se considerar direitos fundamentais aqueles direitos subjetivos que são extensíveis a todos em universalidade (*includendi alios*), previstos em uma matriz publicista (verticalidade) e marcados pela indisponibilidade, inalienabilidade, intransigibilidade e pessoalidade. O direito *de* propriedade, como dispõe a Constituição, não pode ser considerado um direito fundamental – sendo apenas o direito *à* propriedade enquadrado nesta categoria – vez que é direito singular (*excludendi alios*), isto é, exercido com exclusividade oponível a todos, e marcado pela disponibilidade, negociável em sistema de mercado, podendo ser alvo de transação comercial (CADEMARTORI; BORBA, 2014). Essa não é uma discussão gramatical, mas uma postura restritiva e analítica necessária à tipologia dos direitos fundamentais.

A partir da adequada compreensão da propriedade urbana, pode-se dizer sobre a sua limitação enquanto direito fundamental estabelecido na Constituição, fato verificável pela intervenção estatal na propriedade que descumpra sua função social. O Estatuto da Cidade prevê, em seu art. 4º, inc. V, instrumentos jurídicos e políticos voltados à concretude da função social da propriedade urbana, incluindo a possibilidade de desapropriação, de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC), usucapião especial urbana e regularização fundiária urbana (BRASIL, 2001). Desse modo, nota-se a sujeição do imóvel urbano a regras especiais, de natureza pública, sobre a sua conformidade, afastando-se da regra de não intervenção na propriedade privada, o que justifica a possibilidade de se reconhecer o direito de ocupação de imóveis que descumprem a sua função social sem a caracterização penal de esbulho possessório. Em outras palavras:

Para consolidar a Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade propõe que esse paradigma civilista em relação à forma específica de propriedade imobiliária urbana seja revogado. Para ser reconhecida, a propriedade imobiliária tem que cumprir uma função socioambiental. (FERNANDES, 2005, p. 17)

2.2 Os conflitos fundiários urbanos em juízo e a pandemia de Covid-19

Assim, a síntese dialética da desigualdade nas cidades encontra especial desvelamento na relação entre déficit habitacional e as ocupações coletivas. Nessa relação, o princípio da função social da propriedade, ou sua baixa recorrência, levanta a questão da luta pela posse da terra e pela moradia adequada como uma das centralidades dos tensionamentos nos espaços urbanos.

São décadas de políticas habitacionais que, paradoxalmente, tendem ao agravamento do quadro que deveriam enfrentar (MILANO, 2016). O planejamento, a formulação e o monitoramento de políticas públicas urbanísticas são conduzidos à revelia do diagnóstico da profunda desigualdade na distribuição do espaço urbano. Os conflitos fundiários urbanos se acentuam; a luta por moradia, por acesso aos serviços públicos mais básicos e por participação popular na constituição da política urbana confrontam-se com a legitimidade do direito.

Nos conflitos fundiários, o direito de propriedade e a segurança patrimonial assumem a regra das manifestações judiciais em sede de ações de reintegração de posse, em abstração ao quadro de segregação suprarreferido e em detrimento da coletividade que ocupa, do dimensionamento do espaço ocupado, mesmo da legitimidade ou validade do título de propriedade apresentado (MILANO, 2016). Na dinâmica constituída entre a luta coletiva pelo direito à moradia, o Estado e os agentes do mercado imobiliário, o direito à moradia é relegado a um tom de passividade, orientado quase que como uma norma programática:

É dessa tensão entre civilismo e urbanismo tecnocrático que se alimentam a informalidade urbana e a exclusão socioespacial – e é nesse contexto que o direito tem sido um dos principais fatores que produzem a ilegalidade urbana. Longe de ser inofensiva, a omissão estatal e/ou a ação estatal tecnocrática têm servido para determinar o padrão excludente da urbanização no Brasil e no contexto mais amplo da América Latina, combinando especulação imobiliária, vazios urbanos, degradação ambiental, destruição do patrimônio cultural e a proliferação de processos informais de produção de assentamentos humanos essencialmente precários. (FERNANDES, 2005, p. 12)

Milano (2016), a partir de investigação de decisões judiciais em conflitos fundiários coletivos de todo o país, aponta para o problema de uma atuação predominante do Poder Judiciário que individualiza o fenômeno social em depreciação de sua dimensão coletiva e de política pública. O processo judicial, como conduzido, faz desvanecer a dimensão espacial do conflito, não sendo o registro de propriedade confrontado com a necessária funcionalização social. Os instrumentos de proteção ao direito humano à moradia adequada não são aplicados pelo Poder Judiciário, mesmo ratificados e incorporados ao ordenamento brasileiro.

A pandemia de Covid-19 evidenciou, de uma vez por todas, a moradia como direito humano de centralidade absoluta, há de se lhe imprimir esta condição de direito subjetivo coletivo, saindo da passividade, que nada tem a ver com as ocupações e a implementação da função social da propriedade. Aquele que ocupa propriedade ociosa está exercendo o ordenamento jurídico constitucional, e esse deve ser um elemento ponderado no silogismo processual. Assim que há de se apregoar, em benefício da função social da propriedade, o direito humano de morar.

A dimensão do direito de morar, assim, assume centralidade coletiva contraposta ao binômio jurídico direito-propriedade, pois, lança-se na dimensão da função social da propriedade e da necessidade de integração de políticas públicas por parte do Estado democrático de direito. Os movimentos de luta por moradia representam em verdade movimento de luta pela permanência nas cidade (SOUZA, 2007), termômetros do constante (conflito) processo de produção excludente desinente do uso e ocupação do solo, exemplo do chamado “conflito fundiário amplo”, tipificado pela violação da ordem urbanística de maneira estrutural e estruturante dentro do ordenamento jurídico pátrio, fruto do recorrente planejamento desbalanceado das cidades em detrimento do direito à moradia dos sujeitos cada vez mais vulnerabilizados (SAULE JÚNIOR; DI SARNO, 2013).

Ao remeter ao núcleo fundamental de organização e acesso aos bens e serviços necessários à vida, a luta por moradia demarca a centralidade do desigual embate pelo espaço urbano. Há de se repensar a visão de “clandestinas, violentas e precárias” atreladas à posse dos aglomerados, do *sensu comum teórico dos juristas*, para utilizar o conceito de Warat (2002), e que demarca o sujeito que ocupa, e a coletividade que ocupa, não em razão das condições sociais desiguais de produção das cidades, mas em função de um pensar racista e excludente.

2.3 Cenário internacional sobre as medidas protetivas

Em abril de 2020, o Plano de Resposta da ONU-Habitat para Covid-19 já indicava que a pandemia afetava mais de 1.430 cidades em 210 países, 95% dos casos em centros urbanos (ONU-HABITAT, 2020). Segundo o documento, o impacto da crise seria mais devastador nas áreas pobres e densas dos centros urbanos, especialmente nas favelas e assentamentos informais. Pese a evidência das imensas desigualdades sociais e as especificidades dos diferentes contextos culturais de incidência da doença, as medidas adotadas pelo Estado, apoiadas em uma infinidade de atos normativos pelos entes federativos, mesmo as mais acertadas e necessárias, como o distanciamento social, foram protocolares e genéricas.

Uma cortina de fumaça encobriu, assim, a relação entre propagação da doença e condições habitacionais e urbanas. Os comandos internacionais, desde o princípio da crise sanitária – a exemplo da Resolução nº 1 da Corte Interamericana de Direitos Humanos – CIDH (2020) –, denotaram que as medidas para combater e conter a pandemia deveriam ter por centralidade os direitos humanos, em particular, os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, com enfoque nas populações vulnerabilizadas.

Passados 55 anos desde o reconhecimento internacional do direito à moradia pelo Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), 33 anos da Constituição que já o reconhecia e que o explicitava como direito social em 2000, o

que pode explicar o fato de termos ainda um sistema de justiça vacilante e contraditório nos posicionamentos sobre o direito à moradia? Para Saule Júnior (2004, p. 155), “a definição do conceito e os efeitos jurídicos do direito à moradia, no direito brasileiro, devem ser construídos a partir da compreensão internacional do direito à moradia”.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e o Pidesc foram incorporados pela ordem constitucional brasileira, seja pela cláusula de abertura material prevista no art. 5º, §2º, seja pelo princípio da prevalência dos direitos humanos, que rege o Brasil em suas relações internacionais, conforme art. 4º, I. Nesse sentido, a exata compreensão do direito humano à vida é indissociável ao disposto no item 2 do art. 25 da DUDH, que estabelece:

[T]odo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (ONU, 1948)

A DUDH garante, há muito, a habitação como central do mínimo irredutível de direitos humanos; o PIDESC, de 1966, no item 1 de seu art. 11, em complemento à Declaração Universal, expressa:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequada, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (BRASIL, 1992)

O Comentário Geral nº 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais aprofunda a compreensão do espectro-significativo do direito à moradia adequada (item 7):

Segundo o ponto de vista do Comitê, o direito à habitação não deveria ser interpretado em um sentido estreito ou restrito que o equipara com, por exemplo, o abrigo provido meramente de um teto sobre a cabeça dos indivíduos, ou julga o abrigo exclusivamente como uma mercadoria. [...] Em primeiro lugar, o direito à habitação é integralmente vinculado a outros direitos humanos e a princípios fundamentais sobre os quais a Convenção é baseada. Segundamente, a referência no artigo 11(1) deve ser lida referindo-se não apenas à habitação,

mas à habitação adequada. Como a Comissão sobre Assentamentos Humanos e a Estratégia Global para Habitação para o ano 2000 afirmaram, “habitação adequada significa privacidade adequada, espaço adequado, segurança, iluminação e ventilação adequadas, infraestrutura básica adequada e localização adequada em relação ao trabalho e facilidades básicas, tudo a um custo razoável”. (BRASIL, 2013, p. 34-35)

A Nova Agenda Urbana (NAU), fruto da Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), de 2016, é expressa quanto à consecução da função social e ecológica da terra com fins de integralização do direito à moradia adequada, sem discriminação, acesso universal à água e saneamento seguros e economicamente acessíveis, assim como acesso igualitário para todos aos bens públicos e aos serviços de qualidade em domínios como segurança alimentar e nutrição, saúde, educação, infraestrutura, mobilidade e transporte, energia, qualidade do ar e subsistência (art. 13, “a”) (ONU, 2019, p. 5).

3 A ADPF nº 828/DF e o regime de transição

Em maio de 2024, o Brasil acumulava 702.211 mortes provocadas pela Covid-19. Em 2021, quando ajuizada a ADPF nº 828/DF, esse número era de 320 mil mortos. Baseando-se nos dados disponíveis à época, fornecidos pelo Ministério da Saúde e pela Campanha Despejo Zero, a ADPF nº 828/DF argumentava sobre a violação dos direitos fundamentais à saúde, à moradia, à cidade e à vida em meio à pandemia.

Valendo-se de um juízo sobre a proporcionalidade (MACEDO JÚNIOR; PEDRON, 2023), o Min. Roberto Barroso, relator da ação, deferiu parcialmente a tutela provisória em 4.7.2021, determinando a suspensão, por seis meses, das medidas administrativas ou judiciais que resultassem em despejos de ocupações anteriores a 20.3.2020. Após a decisão, foi promulgada pelo Congresso Nacional a Lei nº 14.216/2021 – após ter derrubado o veto integral oposto pela Presidência da República –, que estabeleceu a suspensão das remoções forçadas até 31.12.2021.

A primeira tutela provisória incidental foi deferida pelo relator em 1º.12.2021, considerando a aproximação do prazo dado pela legislação, e prorrogou a suspensão – agora com a inclusão de áreas rurais – até 31.3.2022. Na segunda tutela provisória incidental, datada de 30.3.2022, o relator prorrogou a medida cautelar de suspensão de despejos até o dia 30.6.2022, sinalizando para o esgotamento dos seus limites jurisdicionais. Já a terceira tutela provisória incidental foi deferida em 29.6.2022, prorrogando a proteção até 31.10.2022.

O julgamento do referendo da quarta tutela provisória na ADPF nº 828/DF, que determinou a adoção de um regime de transição para a retomada gradual das ações judiciais e extrajudiciais de remoções forçadas, restou assim relatado:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual Extraordinário, na conformidade da ata de julgamento, [...] por maioria de votos, referendar a tutela provisória incidental parcialmente deferida, para determinar a adoção de um regime de transição para a retomada da execução de decisões suspensas na presente ação, nos seguintes termos: (a) Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais deverão instalar, imediatamente, comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes e, principalmente nesse primeiro momento, elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada; (b) Devem ser realizadas inspeções judiciais e audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos. As audiências devem contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nos locais em que esta estiver estruturada, bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados, Distrito Federal e Municípios onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, §4º, da Lei nº 14.216/2021; (c) As medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis devem (i) ser realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) ser antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família. Por fim, o Tribunal referendar [*sic*] ainda, a medida concedida, a fim de que possa haver a imediata retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo (Lei nº 8.245/1991, art. 59, §1º, I, II, V, VII, VIII e IX). (BRASIL, 2022, p. 7-8)

De se rotular que a consolidação do entendimento do STF não nasce de uma inteligência jurídica isolada, o sistema jurídico já apontava a relevância de estruturar-se contrapeso à cominação de decisões liminares nos litígios coletivos pela posse despiciendas de tratativas de composição. Nesse sentido, o novo Código de Processo Civil, em seu art. 565, determinou, antes da apreciação de eventual medida liminar, o dever de realização de audiência de mediação com a indispensável intimação do Ministério Público e Defensoria Pública em todas as ações possessórias coletivas (§2º).

O mesmo dispositivo, ademais, dispôs a possibilidade de que os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, estado ou Distrito Federal e município onde se situe a área objeto do litígio fossem intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre interesse e possibilidade de solução para o conflito possessório (§4º).

Também a Resolução nº 10, de 17.10.2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, estabeleceu diretrizes pela solução garantidora do direito humano à moradia nos conflitos coletivos possessórios. Já entronizava a excepcionalidade das remoções e despejos (art. 14) e a obrigatoriedade de formulação de plano prévio de remoção e reassentamento (art. 16).

A inteligência combinada dos supramencionados dispositivos permitiu, nos estados, a incidência da sociedade civil em face do Poder Judiciário, a exemplo da Recomendação nº 2 de TJPE, fruto da articulação do Núcleo de Habitação Terras e Moradia – NUTHAM da Defensoria Pública do Estado de Pernambuco e da Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares – Renap. Ainda de 4.6.2020, no início do processo pandêmico, refletiu um dos primeiros posicionamentos nacionais, entre os tribunais, de orientação manifesta aos magistrados que se abstivessem de promover despejos e remoções, individuais ou coletivas, durante o período excepcional da pandemia de Covid-19.

É desde esse arcabouço, aliás, que, em 2.3.2021, é expedida a Recomendação nº 90 do Conselho Nacional de Justiça, orientando os órgãos do Poder Judiciário pela adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versassem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia, sobretudo nas hipóteses que envolverem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica (art. 1º).

É dizer, a decisão do Supremo Tribunal vem no sentido de desenhar o regime de transição centrado na instituição de um mecanismo de orientação estratégica na estrutura dos tribunais estaduais e federais e na obrigatoriedade de realização de inspeções judiciais e de audiências de mediação, como etapa prévia e necessária às eventuais ordens de desocupação coletiva.

Exemplo de decisões protetivas, com esteio na ADPF nº 828/DF, a Ocupação Leonardo Cisneiros (Processo nº 0810131-19.2021.4.05.8300/Agravo de Instrumento nº 0807081-53.2021.4.05.0000), que conta 210 famílias no bairro de Santo Antônio, centro do Recife-PE, logrou, em sede de agravo de instrumento junto ao TRF da 5ª Região, um dos primeiros precedentes nacionais (junho de 2021) de decisão de suspensão com base na ADPF. A ação de reintegração, na origem, foi movida pelo INSS em face do Movimento de Luta e Resistência pelo Teto (MLRT).

A liminar de reintegração no primeiro grau foi conferida sem citação das partes ou mesmo audiência de conciliação. A Defensoria Regional de Direitos Humanos

da Defensoria Pública da União, em agravo de instrumento, sustou a liminar de reintegração de posse do primeiro grau:

Sugere-se ao juízo de origem a realização de audiência a envolver as partes do processo, além do Município do Recife, o Estado do Pernambuco e a União, a fim de se poder tentar encontrar uma solução de consenso sobre a questão, audiência a ser designada ou não de acordo com a discricionariedade judicial de Sua Excelência, já que ele é o condutor do processo de origem [...] Por tais razões, defiro o pedido da DPU, suspendo a eficácia da decisão agravada e determino que qualquer desocupação do imóvel em disputa somente poderá ser executada quando o Estado brasileiro viabilizar que as pessoas que ali se encontram sejam levadas para abrigos públicos ou que, de outra forma, seja a elas assegurada moradia adequada (auxílio-aluguel etc.). (BRASIL, 2021, p. 3)

3.1 As comissões de “soluções” de conflitos fundiários nos estados

Regulamentando a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 828/DF, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 510/2023, estabelecendo a criação de uma Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e a estrutura que deverá ser seguida pelos Tribunais para a criação de Comissões Regionais de Soluções Fundiárias (BRASIL, 2023).

A Resolução nº 510/2023 estabelece que a eventual reintegração de posse em imóveis ocupados por famílias em situação de vulnerabilidade social deve ser realizada de forma gradual e humanizada, com a observância de diversos critérios, como a realização de estudo social das famílias ocupantes, a busca de soluções habitacionais definitivas, bem como a adoção de medidas de apoio social e psicológico.

A Tabela 1 indica, a partir dos endereços eletrônicos de cada tribunal de justiça, as informações sobre a existência de comissões de conflitos fundiários e os atos normativos que foram editados para o cumprimento da Resolução nº 510/2023 do CNJ.

TABELA 1 – Existência de Comissões de conflitos fundiários/
soluções fundiárias nos tribunais de justiça

(continua)

UF	Tribunal	Possui CCF/CRSF?	Data de criação	Ato normativo
Acre	TJAC	SIM	27.3.2023	Portaria Presidência nº 1.465/2023
Alagoas	TJAL	SIM	07.2.2023	Resolução Pleno nº 02
Amapá	TJAP	SIM	26.7.2023	Portaria nº 69.322/2023-GP
Amazonas	TJAM	SIM	18.12.2022	Portaria nº 4.847/2023
Bahia	TJBA	SIM	06.5.2024	Decreto Judiciário nº 367
Ceará	TJCE	SIM	9.3.2023	Resolução do Órgão Especial nº 04/2023
Distrito Federal	TJDFT	SIM	5.4.2024	Portaria Conjunta 35 de 5.4.2024
Espírito Santo	TJES	SIM	17.4.2024	Resolução nº 059/2024
Goiás	TJGO	SIM	11.11.2022	Decreto Judiciário nº 2.811/2022
Maranhão	TJMA	SIM	30.11.2022	Ato da Presidência-GP nº 84
Mato Grosso	TJMT	SIM	22.11.2022	Provimento TJMT/CM nº 43
Mato Grosso do Sul	TJMS	SIM	3.7.2023	Portaria nº 2.735, de 3.7.2023
Minas Gerais	TJMG	SIM	16.12.2022	Portaria Conjunta nº 1.428/PR/2022
Pará	TJPA	SIM	29.3.2023	Portaria nº 1364/2023-GP
Paraíba	TJPB	SIM	12.1.2023	Ato da Presidência nº 03/ 2023
Paraná	TJPR	SIM	23.10.2019	Portaria nº 10.777-DM
Pernambuco	TJPE	SIM	10.4.2023	Resolução nº 488
Piauí	TJPI	SIM	15.3.2023	Portaria Conjunta nº 2/2023 – PJPI/TJPI/SECPRE
Rio de Janeiro	TJRJ	SIM	17.1.2023	Ato Executivo nº 05/ 2023 – TJRJ
Rio Grande do Norte	TJRN	SIM	18.8.2023	Portaria nº 1.031/2023
Rio Grande do Sul	TJRS	SIM	17.5.2023	Ato Conjunto nº 001/2023

(conclusão)

UF	Tribunal	Possui CCF/CRSF?	Data de criação	Ato normativo
Rondônia	TJRO	SIM	22.12.2023	Ato Conjunto nº 022/2023-PR-CGJ
Roraima	TJRR	SIM	19.12.2023	Portaria nº 2108 de 19/12/2023
Santa Catarina	TJSC	SIM	14.12.2022	Resolução GP nº 82/2022
São Paulo	TJSP	SIM	28.7.2023	Portaria nº 10262/2023
Sergipe	TJSE	SIM	16.10.2023	Portaria nº 528/2023 GP2 – Constitutiva
Tocantins	TJTO	SIM	16.11.2022	Portaria nº 2692, de 16.11.2022

Fonte: Dados dos sítios eletrônicos dos tribunais de justiça.

Já a Tabela 2 indica as informações extraídas dos *sites* dos tribunais regionais federais da 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª e 6ª Regiões.

TABELA 2 – Existência de comissões regionais de soluções fundiárias nos tribunais regionais federais

Tribunal	UFS	Possui CCF/CRSF?	Data de criação	Ato normativo
TRF-1	AC, AP, AM, BA, DF, GO, MA, MT, PA, PI, RO, RR e TO	Sim	5.9.2023	Resolução PRESI nº 46/2023
TRF-2	RJ e ES	Sim	15.6.2023	Resolução nº TRF2-RSP-2023/00024
TRF-3	SP e MS	Sim	12.1.2024	Portaria PRES nº 3461, de 12.1.2024
TRF-4	PR, RS e SC	Sim	27.1.2023	Resolução nº 274/2023
TRF-5	AL, CE, PB, PE, RN e SE	Sim	12.1.2023	Ato Presidência nº 11/2023
TRF-6	MG	Sim	22.5.2023	Portaria PRESI 69/2023

Fonte: Dados dos sítios eletrônicos dos tribunais regionais federais.

Analisando os dados de composição dos órgãos de mediação dos conflitos fundiários, tem-se a absoluta participação de magistrados de 1º e 2º grau, sem espaço de participação social nas composições. A Tabela 3 indica a composição,

estabelecida em regimentos internos e portarias de designação, de cada uma das comissões adotadas pelos tribunais de justiça no Brasil.

TABELA 3 - Composição das Comissões de Conflitos Fundiários/
Soluções Fundiárias nos Tribunais de Justiça

(continua)

UF	Tribunal	Composição
Acre	TJAC	Desembargador, juiz de direito e servidores do TJAC
Alagoas	TJAL	Desembargador, juízes, servidores, defensorias públicas, Ministérios Público e atores da sociedade civil, mediante convocação
Amapá	TJAP	Desembargador, juízes de direito, defensor público federal, defensor público do estado, promotor de justiça, servidor do instituto de terras do estado, secretário de Meio Ambiente e servidor do TJAP
Amazonas	TJAM	Desembargador, juízes de direito e servidor do TJAM
Bahia	TJBA	Desembargador indicado pelo tribunal, juízes de direito escolhidos pelo tribunal a partir de lista de inscritos aberta a todos os interessados.
Ceará	TJCE	Desembargador, juízes de direito e servidor do TJCE
Distrito Federal	TJDFT	Desembargador e juízes de direito
Espírito Santo	TJES	Desembargador e juízes de direito
Goiás	TJGO	Juiz de direito, servidores, defensorias públicas, Ministério Público Estadual e OAB
Maranhão	TJMA	Desembargadores, juízes e servidores do Judiciário
Mato Grosso	TJMT	Juízes, Casa Civil do Governo do estado, Procuradoria-Geral do Estado, Ministério Público Estadual, Defensoria Pública do Estado, Secretaria de Estado de Segurança Pública, Secretaria de Estado de Assistência Social e Cidadania (Setasc), Instituto de Terras de Mato Grosso (Intermat), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, Comando Geral da Polícia Militar do Estado de Mato Grosso, OAB, municípios interessados, Conselho Estadual de Direitos Humanos
Mato Grosso do Sul	TJMS	Desembargador e juízes de direito
Minas Gerais	TJMG	Desembargadores, juízes e a Secretaria de Governança e Gestão Estratégica do Estado
Pará	TJPA	Coordenador(a) do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Promoção de Conflitos (Nupemec), Juiz(a) Coordenador(a) do 7º Cejusc da Capital, Servidores indicados pelo Coordenador do Nupemec
Paraíba	TJPB	Desembargadores, juízes e servidores
Paraná	TJPR	Desembargadores, juízes de direito e servidores do TJPR

(conclusão)

UF	Tribunal	Composição
Pernambuco	TJPE	Desembargadores e juízes de direito. Ministério Público e Defensoria Pública podem participar desde que manifestem interesse
Piauí	TJPI	Desembargador, juízes de direito e servidores
Rio de Janeiro	TJRJ	Desembargadores e juízes de direito
Rio Grande do Norte	TJRN	Desembargador e juízes de direito
Rio Grande do Sul	TJRS	Juízes de direito, com conhecimento em mediação, preferencialmente coordenadores de Centros Judiciários de Solução de Conflitos (CEJUSCs)
Rondônia	TJRO	Desembargador, juiz de direito e juiz agrário
Roraima	TJRR	Desembargador e juízes de direito
Santa Catarina	TJSC	Desembargador, juiz de direito e juiz agrário
São Paulo	TJSP	Desembargador, juízes(as) de direito de entrância final da 1ª RAJ, Representante da Presidência da República, Membro do Ministério Público do Estado de São Paulo, Membro da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Representante da Secretaria de Estado de Governo, Representante da Secretaria de Estado da Segurança Pública, Coronel representante do Comando Geral da Polícia Militar do Estado de São Paulo, Delegado de Classe Especial representante da Delegacia Geral da Polícia Civil do Estado de São Paulo, Representante da Secretaria de Estado da Habitação, Representante da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU, Representante da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Representante da Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania, Representante da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Estado de São Paulo, Representante da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, Representante da Secretaria de Governo Municipal, Representante da Secretaria Municipal de Justiça, Representante da Procuradoria Geral do Município, Representante da Secretaria Municipal da Habitação
Sergipe	TJSE	Desembargador e juízes de direito
Tocantins	TJTO	Desembargador, juízes de direito e servidor do TJTO

Fonte: Dados dos sítios eletrônicos dos tribunais de justiça.

Tem-se que o art. 1º, §4º, IV, da referida Resolução nº 510/2023 do CNJ é assertivo ao atribuir às comissões a obrigação de

IV- interagir permanentemente com as Comissões de mesma natureza instituídas no âmbito de outros Poderes, bem como com órgãos e instituições, a exemplo da Ordem dos Advogados do Brasil, Ministério Público, Defensoria Pública, União, Governo do Estado, Municípios,

Câmara de Vereadores, Assembleias Legislativas, Incra, movimentos sociais, associações de moradores, universidades e outros; [...]. (BRASIL, 2023)

É escandaloso ter de rotular que é precisamente a *composição* o elemento nuclear da perspectiva jurídica da transição. Sem a garantia de participação da diversidade dos atores do (conflito) processo, as estratégias e os limites de atuação e incidência junto aos tribunais de justiça para soluções adequadas dos conflitos fundiários urbanos estão fadados ao *senso comum teórico dos juristas* (WARAT, 2002) e ao cotejo predominante do direito de propriedade ou da supremacia do interesse público em face do direito à moradia.

Justamente por representar natureza pública advinda dos processos fundiários urbanos, as comissões de soluções fundiárias devem atentar-se para a necessidade de inclusão de representantes da sociedade civil organizada em sua composição, sob pena de esvaziar um debate importante e de propor soluções que não atendam aos interesses em jogo. A ausência de participação social nessas esferas de mediação, e mesmo de instituições essenciais à justiça como o Ministério Público (na função de *custos legis*), a Defensoria Pública (na função de *custos vulnerabilis*) e a Ordem dos Advogados do Brasil, chama atenção pela perda da função legitimadora das “soluções” ali apresentadas. A resposta judicial adequada ao conflito fundiário – especialmente o urbano, pela natureza das normas aplicáveis – não é de interesse apenas das partes, mas de toda a sociedade civil.

Destaca-se, ainda, a necessidade de observância da figura do réu coletivo (art. 554, §1º), estabelecida pelo Código de Processo Civil, aplicável aos conflitos possessórios. Nestes casos, há a necessidade de intervenção do Ministério Público como *custos legis* e da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* (BRASIL, 2015), o que encontra obstáculo na composição da quase totalidade das comissões indicadas na Tabela 3.

As comissões de soluções fundiárias devem construir saídas que sejam adequadas à compatibilização entre direito à propriedade (condicionado e limitado ao cumprimento da respectiva função social) e o direito humano à moradia adequada. Para isso, precisam estar conscientes do papel social a ser desempenhado, englobando outros atores que não apenas os membros do Poder Judiciário.

Mediação não se faz sem diálogo e sem uma cultura de prevenção aos litígios, que, por sua vez, passa por incluir o *outro* como parte ativa da construção de estratégias consensuadas. A ausência de transparência sobre as decisões tomadas nos âmbitos das CSRFs é outro problema grave, verificável pela dificuldade de a sociedade civil acessar informações básicas sobre quantidade de conflitos analisados

e pessoas afetadas.² Se a instância mediadora se resume à composição clássica juiz-partes, em nada difere da previsão legal de mediação em conflitos fundiários fundados no argumento de posse velha (regra prevista no art. 565 do Código de Processo Civil), por exemplo, exceto pelo deslocamento do espaço de mediação para uma comissão nova, que nasce com ares de velha.

A garantia do direito à moradia em situação de conflitos fundiários ganha, a partir das CCFs/CRSFs, a perspectiva de procedimentos de ordem pública para o cumprimento de ordens de despejo, desocupação e remoção forçada, valorizando mecanismos de mediação e tratamento de conflitos fundiários que garantam os direitos humanos da população afetada e impeçam a violência de Estado, garantido, ao longo da análise do caso apresentado à comissão, direito de voz aos representantes das partes envolvidas no conflito.

Comprovado o esgotamento da condicionante conciliatória dos conflitos coletivos fundiários, nos casos em que eventualmente demandem-se despejos e deslocamentos forçados, a partir da inteligência da CR/88, arts. 5º, XXII; 6º; 182 e 183; da Lei nº 10.257/2021; da Lei nº 14.216/2021; e do Código de Processo Civil, art. 564, §4º, tem-se que as ordens administrativas, extrajudicial e/ou judicial, sejam válidas apenas, e tão somente, se forem precedidas das condicionantes que garantam moradia e subsistência às pessoas e famílias.

Dessa forma, entende-se que as comissões de soluções fundiárias, para adequação ao cumprimento do seu papel institucional, devem atentar-se para:

- a observância cumulativa dos requisitos, diretrizes e condicionantes estabelecidos pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos, por meio da Resolução nº 10, de 17.10.2018, especialmente, mas sem prejuízo dos demais;
- cumprimento integral de todas as obrigações contidas na Lei Federal nº 14.216 de 7.10.2021;
- adoção de plano de reassentamento com efetivas e comprovadas medidas que garantam a subsistência das famílias nas eventuais remoções forçadas;
- o acolhimento das pessoas e famílias deslocadas e/ou despejadas em locais com a construção de casas, onde haja o fornecimento de água, saneamento, eletricidade, escolas, alocação de terras e moradias;

² A esse respeito, registra-se o trabalho desenvolvido pela Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários Urbanos, que busca tornar públicos os dados relativos aos conflitos urbanos nos estados da Bahia, Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte. O projeto é uma iniciativa do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, apoiado pela Oak Foundation. Ver: IBDU (2024).

- que o reassentamento não imponha ao grupo transferido, nem ao grupo que anteriormente residia no local de destino, consequências sociais, econômicas e ambientais negativas.

A expressa proibição do uso de violência pelo Poder Público durante todo e qualquer processo de despejo, desocupação ou remoção forçada, sob pena de responsabilização cível, criminal e administrativa, deve considerar a vedação de ações de autotutela da posse dos bens municipais, assim como as remoções administrativas – entendidas como aquelas sem esteio em ordem judicial. A atuação do Poder Público nesse contexto deve ser pautada pela busca de soluções pacíficas e definitivas para os conflitos fundiários, priorizando a permanência dos grupos vulneráveis em áreas seguras e dignas, ou fornecendo soluções habitacionais adequadas.

É essencial estabelecer protocolos unificados para garantir o direito à moradia em situações de remoções e conflitos fundiários, envolvendo diferentes órgãos e instituições nos processos de mediação e tratamento desses conflitos, respeitando os direitos humanos e promovendo a participação das comunidades afetadas nas decisões. Um protocolo ou política unificada deverá observar, como conteúdo mínimo:

- Que a atuação do Poder Público, por sua Administração direta e indireta, deve ser orientada à solução pacífica e definitiva dos conflitos fundiários, primando pela garantia de permanência dos grupos em situação de vulnerabilidade, nas áreas em que vivem, ocupam e reivindicam, em condições de segurança e vida digna.
- Que os despejos, desocupações ou remoções forçadas ficam condicionadas ao arquivamento definitivo de processo de regularização fundiária, garantida a participação dos legitimados prevista no art. 14 da Lei nº 13.465/2017.
- Que ficam vedadas ações de autotutela da posse dos bens municipais, assim como as remoções administrativas – sem esteio em ordem judicial – nas hipóteses de posse já consolidada.
- Ser obrigatória a identificação dos agentes municipais envolvidos na remoção, bem como a implantação de câmeras de vigilância e monitoramento e microfones no uniforme destes agentes.
- Na hipótese de remoções em áreas demarcadas como de risco, deverá ser estritamente observado o laudo técnico específico, que deverá individualizar precisamente as moradias afetadas, o grau do risco e as medidas mitigadoras possíveis, garantindo-se a elaboração de contralaudo aos afetados, bem como seu pleno exercício do direito à ampla defesa, com assistência jurídica gratuita e integral pela Defensoria Pública.
- Deverá promover o atendimento habitacional definitivo e social a todas as famílias, oficiando-se todas as pastas envolvidas, garantidas soluções de

Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social nos moldes da Lei nº 11.888/2008 e a devida compensação financeira pelas perdas e danos, e o respeito à integridade física, psíquica e patrimonial dos removidos.

- Nas remoções inevitáveis, será elaborado plano prévio de reassentamento com ampla publicidade e participação das pessoas atingidas, priorizando o reassentamento em imóveis do município, do estado e da União, bem como suas autarquias, fundações e empresas públicas, situados na mesma região.

4 Considerações finais

A investigação sobre as repercussões jurídicas das remoções forçadas no contexto da ADPF nº 828/DF, conduzida por meio de métodos de análise documental e bibliográfica, revela uma preocupação crítica com a perpetuação da condição de despossessão enfrentada pelas comunidades vulnerabilizadas em face dos conflitos fundiários coletivos. A adoção de um regime de transição às remoções forçadas coletivas representa um passo fundamental na consecução e garantia de soluções justas e duradouras para conflitos fundiários urbanos.

Se a ADPF nº 828/DF teve sucesso em inserir na arena de debate processualística o fato de que a atuação do Poder Público não pode deixar pessoas vulneráveis em situação ainda pior do que já se encontravam, teceu-se, assim, uma hermenêutica da função social da propriedade que tensiona a política pública de habitação de interesse social. Sob essa hermenêutica é fundamental incidir, ampliando-a e dotando-a de sentido estratégico. Nasce a tarefa imediata da construção, a partir dos aportes das CCFs/CRSFs, da demanda por uma política de conflitos fundiários coletivos voltados para interface integrada dos três poderes das esferas federal, estadual e municipal.

As soluções apresentadas pelas comissões precisam respeitar um conteúdo mínimo, adequado às normativas internacionais e nacionais – especialmente a observância da função social da propriedade. Embora a Resolução nº 510/CNJ tenha estabelecido uma padronização das comissões de soluções fundiárias, nota-se a ausência de participação social em uma importante arena jurídica e política; somado a isso, a ausência de transparência do conteúdo decidido nos âmbitos das comissões viola o direito à informação da sociedade civil organizada. Ampliar os espaços de discussão e democratizar o acesso à justiça fundiária é missão que o Brasil precisa responder à altura da “Covid longa” dos despejos que ainda se apresenta.

Legal repercussions of forced removals after the transitional regime established in Action Against a Violation of a Constitutional Fundamental Right (ADPF) No. 828/DF

Abstract: Based on documentary research, this paper aims to investigate the transitional regime adopted in the context of the Action Against a Violation of a Constitutional Fundamental Right (ADPF) No. 828/DF, which suspended the judicial and extrajudicial acts of collective forced removals during the pandemic. To this end, the article analyzes the scenario of legal and judicial measures adopted during and after the pandemic, emphasizing the instances of judicial mediation of land conflicts. Finally, it reflects on the strategies and limits of action and advocacy with the courts of justice for adequate solutions to urban land conflicts, intending to build a legal repertoire and accountability for the decisions taken within the scope of the Regional Land Solutions Commissions, created by ADPF No. 828/DF.

Keywords: ADPF No. 828/DF. Regional Land Solutions Commissions. Land conflicts. Covid-19 pandemic.

Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 510, de 26 de junho de 2023*. Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 18 maio 2024.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação *DOU*, Brasília, p. 8713, 7 jul. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *DOU*, Brasília, p. 1, 11 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 19 maio 2024.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *DOU*, Brasília, p. 1, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 19 maio 2024.

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

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 Distrito Federal*. Órgão julgador: Plenário. Relator: Min. Roberto Barroso. Data de julgamento: 02/11/2022. Brasília: STF, 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764658045>. Acesso em: 17 maio 2024.

BRASIL. Tribunal Regional da 5ª Região. *Agravo de Instrumento 0807081-53.2021.4.05.0000*. Agravante: Movimento de Luta e Resistência pelo Teto (MLRT). Agravado: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Relator(A): Desembargador(a) Federal Vladimir Souza Carvalho – 4ª Turma. Magistrado Convocado: Desembargador(a) Federal Marcos Antônio Garapa de Carvalho. Processo Originário: 0810131-19.2021.4.05.8300 – 10ª Vara Federal - PE. 2021. Disponível em: <https://ibdu.org.br/docs-rede-nordeste/pernambuco-agravo-de-instrumento-0807081-53-2021-4-05-0000/>. Acesso em: 23 maio 2024.

CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de; BORBA, Isabela Souza de. O direito de propriedade no marco do constitucionalismo garantista. *Revista da Faculdade de Direito*, Fortaleza, v. 35, n. 2, p. 233-260, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/11752>. Acesso em: 19 maio 2024.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*: Resolución 1/2020. 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>. Acesso em: 18. maio 2024.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de direito romano*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. *Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental*, v. 1, n. 2, p. 5-26, out./nov. 2005.

HARVEY, David. *The new imperialism*. Nova Iorque: Oxford Press, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO. *Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários Urbanos*. 2024. Disponível em: ibdu.org.br/rede-nordeste. Acesso em: 23 maio 2024.

MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago; PEDRON, Flávio Quinaud. O direito à moradia nos tempos do coronavírus: alcances e sentidos a partir do Projeto de Lei nº 827/2020 e da ADPF 828/DF. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 524-546, 2023. DOI: 10.12957/rdc.2023.61222. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/61222>. Acesso em: 18 maio 2024.

MILANO, Giovanna Bonilha. *Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário*: decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial. 2016. 248 f. Tese (Doutorado) – Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná – UFPR, Curitiba, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *A/RES/71/256* Nova Agenda Urbana*. Português. [s.l.]: ONU, 2019. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 20 maio 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU-Habitat. *UN-Habitat Covid-19 Response Plan*. 2020. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/04/final_un-habitat_covid-19_response_plan.pdf. Acesso em: 18 maio 2024.

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

ROMEIRO, Paulo Somlanyi. *Direito urbanístico entre o caos e a injustiça (uma reflexão sobre o direito do urbanismo)*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. 7. ed. 2. reimpr. São Paulo: Edusp, 2014.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Fabris, 2004.

SAULE JÚNIOR, Nelson; DI SARNO, Daniela Libório. *Soluções alternativas para conflitos fundiários*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria da Reforma do Judiciário, 2013.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Política habitacional para os excluídos: o caso da região metropolitana do Recife. In: CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: Habitare/Finep, 2007. p. 114-149.

WARAT, Luis Alberto. *Senso comum teórico dos juristas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago; SILVA NETO, Antonio Celestino da; FERREIRA, Allan Ramalho. Repercussões jurídicas das remoções forçadas após o regime de transição estabelecido na ADPF nº 828/DF. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 18, p. 9-31, jan./jun. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i18-ART01.BA
