



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ

CCF – COMISSÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS
DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ

NOTA TÉCNICA 01/2022

*Precisamos de novos comportamentos,
muito mais que novas ferramentas (Clay
Shirky, em “Lá Vem Todo Mundo”)*

Assunto: procedimentos administrativos e jurisdicionais para o adequado tratamento dos conflitos fundiários urbanos ou rurais de natureza coletiva.

1. Relatório

A primeira instância dos Tribunais de Justiça é a porta de entrada das ações possessórias, as quais têm se apresentado como um grande desafio para o sistema de justiça. Isso porque, especialmente quando de natureza coletiva, trazem consigo significativa repercussão social e, para além da discussão de direito material sobre posse e propriedade, exigem do julgador o exame do conflito social de fundo, que está na sua origem e envolve outros direitos, sendo o principal deles o de moradia – direito social fundamental previsto na Carta Magna de 1988, em seu art. 6º, *caput*.

Atento a esse fato, em 2015 o legislador inovou ao disciplinar a tutela coletiva da posse, com destaque para a busca de solução consensual em audiência de mediação que deverá ser designada quando o esbulho houver ocorrido há mais de ano e dia (art. 565 c/c art. 8º, do CPC).

É clara a intenção de inserir as partes em ambiente de diálogo, no qual poderão refletir e encontrar alternativas que não passem necessariamente pela reintegração ou despejo forçados, ocasião em que outros importantes atores poderão contribuir e para isso devem ser chamados: Ministério Público, Defensoria Pública, movimentos sociais e associações de moradores, o Município onde se localiza o imóvel, bem como os órgãos de assistência social e os setores de urbanização, entre outros.

No caso, ainda que não seja possível atingir este resultado, a aproximação permite aos envolvidos tratar da reintegração em si, mediante o estabelecimento de diretrizes mínimas para o cumprimento da ordem, as quais obrigatoriamente devem evitar atos de violência e violação de direitos fundamentais das pessoas despejadas.

Assim, a presente nota técnica tem por objetivo sugerir procedimentos administrativos e jurisdicionais para o adequado tratamento dos conflitos fundiários coletivos, bem como apresentar a Comissão de Conflitos Fundiários e o CEJUSC Fundiário como instrumentos de auxílio nesse processo.

2. Fundamentação

2.1. Identificação da ação possessória coletiva.

Em regra, a ação coletiva pela posse envolve conflitos multipolares e complexos, em que litigam grupos de pessoas hipossuficientes, com ou sem liderança organizada, cuja ocupação em área urbana ou rural é causadora de relevante impacto ambiental, urbanístico, social e econômico.

2.2. Caracterização da coletividade que figura no polo passivo da ação.

Dentre outros aspectos, a caracterização se dá pelo número ilimitado de ocupantes/réus e pelo fato de se tratarem de indivíduos não identificáveis, diferentemente do que ocorre nas demandas individuais pela posse, formadas por pessoas de antemão qualificadas e em número limitado.

Normalmente, a própria parte autora sinalizará que se trata de ação coletiva quando, na petição inicial e na autuação, usar determinadas designações para indicar o polo passivo: ocupantes, invasores, desconhecidos, fulano e outros, nome de determinado movimento social ou associação de moradores, além de outros termos. Já o art. 554, §1º, do CPC, cita o “grande número de pessoas” como fator preponderante para a diferenciação entre o individual e o coletivo.

2.3. Cautela na citação da parte ré.

A dificuldade ou impossibilidade de identificação dos eventuais réus não pode tornar impossível ou excessivamente oneroso o acesso à justiça pela parte autora, a despeito da exigência de qualificação completa das partes na petição inicial (art. 319, CPC). De outro lado, não pode comprometer a adequada representação dos interesses coletivos no processo, tampouco os princípios do contraditório e da ampla defesa.

O alerta é necessário porque, tratando-se de qualificação por vezes genérica da parte ré, corre-se o risco de os ocupantes da área em litígio sequer saberem que contra eles corre a ação. Nesse contexto, não obstante a importância do chamamento aos autos dos movimentos sociais que eventualmente deem suporte aos ocupantes daquela área, a citação ou intimação do MST, MLST, associações de moradores ou qualquer outra entidade jamais substituirá a citação pessoal ou por edital dos próprios ocupantes (art. 554, §1º e 2º, do CPC).

Daí a imprescindibilidade da inspeção e da identificação da natureza do conflito desde o início, se individual ou coletivo, a fim de evitar a assimetria que por vezes é constatada nos processos coletivos, nos quais ou os réus não são citados ou o são por edital.

Tal ocorrência, por si só, é capaz de acirrar os ânimos no momento do cumprimento de eventual ordem de desocupação, por vezes frustrando-a, inclusive, na medida em que só neste momento tomaram conhecimento de eventual deferimento de medida liminar. Além disso, a ausência de prévia verificação do local pelo juízo aumenta significativamente o caráter irreversível da medida, ante a possibilidade de destruição de residências, plantações, espaços comunitários e outros ambientes.

2.4. Identificação de grupos vulneráveis (crianças, idosos, pessoas com deficiência, gestantes e outros).

A visita *in loco* pode fornecer informações sobre a existência, dentre os ocupantes, de crianças, idosos, gestantes, pessoas com deficiência e outros vulneráveis, o que pode ser complementado ou suprido por meio de dados fornecidos pelos órgãos de assistência social do respectivo Município, desde que atualizados, os quais podem ser intimados para assim informar.

2.5. Necessidade de identificação do conflito social de fundo.

Para além da discussão de direito material sobre posse e propriedade, é fundamental examinar o conflito social de fundo, que está na origem das ações possessórias coletivas, conflitos estes que envolvem outros direitos que não apenas os de posse e propriedade privada, mas abrangem inclusive direitos e garantias fundamentais, como a moradia, a função social da posse e da propriedade e a dignidade da pessoa humana, por exemplo.

No caso, ainda que atendidos pelo autor da ação de reintegração os requisitos do artigo 561 do CPC (comprovação da posse; da turbação ou esbulho pela parte ré; da data da turbação ou do esbulho e da perda da posse), **“o julgador, diante do caso concreto, não poderá se furtar da análise de todas as**

implicações a que estará sujeita a realidade, na subsunção insensível da norma. É que a evolução do direito não permite mais conceber a proteção do direito à propriedade e posse no interesse exclusivo do particular, uma vez que os princípios da dignidade humana e da função social esperam proteção mais efetiva. O Supremo Tribunal Federal orienta que, tendo em vista a impossibilidade de haver antinomia entre normas constitucionais, sem a exclusão de quaisquer dos direitos em causa, deve prevalecer, no caso concreto, o valor que se apresenta consentâneo com uma solução razoável e prudente, expandindo-se o raio de ação do direito prevalente, mantendo-se, contudo, o núcleo essencial do outro. Para esse desiderato, recomenda-se a aplicação de três máximas norteadoras da proporcionalidade: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito” (REsp 1302736/MG, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 12/04/2016, DJe 23/05/2016).

Ou seja, é necessário que, para além da razão de existir do conflito, busquem-se as implicações que as medidas a serem adotadas pelo Judiciário poderão repercutir e, em vista disso, ante todo o contexto humano e socioambiental envolvido, sejam adotadas ações proporcionais e adequadas, de modo que o impacto socioeconômico seja minimizado e sejam garantidos, ao máximo, os direitos fundamentais das pessoas envolvidas.

2.6. Intimações obrigatórias nas ações possessórias coletivas.

É obrigatória a intimação do Ministério Público nos litígios coletivos pela posse (art. 178, III, CPC) e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública (art. 554, §1º, CPC).

2.7. Cautela no uso de determinadas expressões.

Durante o processo de interlocução e/ou mediação entre as partes, devem ser evitadas expressões amplas ou genéricas, que levem insegurança aos envolvidos por não poderem distinguir exatamente o que está sendo falado ou proposto. Se verificada disparidade informacional entre as partes ou entre elas e os demais atores, cabe ao interlocutor explicar e traduzir os termos utilizados por quem quer que seja, de modo a preservar a boa comunicação entre todos.

Igualmente deve ser evitado o uso de denominações de caráter pejorativo ou preconceituoso, as quais, no âmbito dos conflitos fundiários coletivos, em regra se referem aos ocupantes das áreas, na tentativa de criminaliza-los e, com isso, deslegitimar o ato de ocupação. Aqui, é importante destacar a diferença existente, para os movimentos sociais, entre as expressões invasão e ocupação: só se invade o que já é utilizado e só se ocupa o que está vazio e que, por isso, não cumpre função social.

2.8. Comissão de Conflitos Fundiários X CEJUSC Fundiário X CEJUSC Cível.

A Comissão de Conflitos Fundiários, criada em 2019 e atualmente composta por três desembargadores e três juízes de direito, tem por objetivos evitar o uso de força pública no cumprimento de mandados de reintegração/desocupação e minimizar os efeitos deletérios das desocupações, mormente no que diz respeito às pessoas de vulnerabilidade social reconhecida.

Tem atuado na busca de solução para esses conflitos por meio de técnicas de mediação com as partes envolvidas, destacando-se dentre as suas atividades as **visitas técnicas** às ocupações e a intensa interlocução com as partes, órgãos de Estado e os movimentos sociais.

Sua intervenção antecede a atuação do CEJUSC Fundiário, cuja finalidade é a realização de audiências de mediação ou conciliação em ações que envolvem conflitos fundiários em que litigam grupos de pessoas hipossuficientes, com ou sem liderança organizada, cuja ocupação de área urbana ou rural é causadora de relevante impacto ambiental, urbanístico, social e econômico.

Não compete ao CEJUSC Fundiário, assim, tratar de ações individuais, com definição precisa dos atores e em que se discutem aspectos contratuais. Ainda que a relação jurídica entre as partes possa ter elementos que envolvam regularização de loteamento, a natureza eminentemente privada da lide acaba por afastar a intervenção deste órgão e abrir espaço para a participação do CEJUSC Cível.

2.9. Condução do processo e preparação do ambiente para diálogo.

Ações possessórias coletivas abrigam debates envolvendo o direito social à moradia e o adequado gozo da posse como atributo do direito de propriedade. Os debates tocam, então, em considerações sobre políticas públicas habitacionais, direito de propriedade e suas limitações e outros temas que vão além da posição das partes para tocarem em interesses de gestão pública e da própria organização da sociedade. E, se a controvérsia vai além da mera subsunção dos fatos à norma, a decisão a ser proferida também irá.

A partir disso, deve o juiz conduzir o processo para que este atenda às necessidades do direito material em discussão. E nesta atenção ao procedimento em vista da complexidade do caso, o juiz pode chamar à colaboração instituições públicas e privadas vocacionadas para o tratamento do tema, prestigiando o ambiente de diálogo e as capacidades institucionais daquelas instituições. Este chamamento pode advir do uso de técnicas processuais decorrentes da aplicação dos artigos 138, 139, IV, 190, 191, 515, §2º e 565 do Código de Processo Civil.

Então, se a decisão judicial vai afetar, para um lado ou para o outro, os rumos de políticas públicas habitacionais e urbanísticas, indispensável que se instaure diálogo, já no ambiente do processo, com os órgãos que operam exatamente para a concretização daqueles mesmos direitos, em atuação aditiva, e não substitutiva. A Comissão de Conflitos Fundiários trabalha sob esta perspectiva de diálogo e colaboração, e o seu trabalho, juntamente com o do juiz, ganhará em eficiência se tal perspectiva for a tônica do trâmite processual.

Assim, pressupõe-se que eventuais medidas planejadas pelo juiz contem com melhores resultados se se aproveitarem, no ambiente processual, da capacidade institucional de órgãos como INCRA, COHAB, Secretarias de Habitação e Urbanismo, Comissões Legislativas, grupos de estudos universitários e demais órgãos responsáveis pela gestão de políticas públicas ligadas à área. A condução do processo vai fomentar o ambiente de diálogo e cooperação, e eventuais intimações e determinações serão mais bem assimiladas se partirem de procedimento em que todos os atingidos participem desde o seu início.

2.10. Alternativas à reintegração de posse.

Em determinados casos e diante da consolidação da ocupação, o cumprimento da ordem judicial de reintegração de posse, muito embora contemple o interesse da parte autora, se dará mediante o sacrifício de outros direitos e às custas de graves danos às muitas famílias que há anos, por vezes décadas, construíram suas vidas na área.

Conclui-se, assim, pela completa inviabilidade da reintegração e pela prevalência do direito à moradia e da dignidade da pessoa humana. Impossibilitada a execução específica de eventual ordem de reintegração, ao magistrado cumpre lançar mão de tutela alternativa e materialmente possível, no caso as perdas e danos (art. 499, do CPC).

Além disso, em qualquer fase processual é possível averiguar a possibilidade de desapropriação, aquisição da área pelo Estado ou pelo Município onde ela se localiza - com a manutenção dos ocupantes no local e posterior regularização fundiária -, aquisição da área, loteada ou não, pelos próprios ocupantes, doação de parte ou da integralidade da área pelo proprietário, entre outras saídas.

3. Conclusão

A partir das ponderações feitas na presente nota técnica, sugere-se a adoção dos seguintes procedimentos administrativos e jurisdicionais na condução dos conflitos fundiários coletivos, sem prejuízo de outros que estejam

alinhados à busca por solução consensual e à adoção de medidas voltadas a minimizar o impacto social do eventual cumprimento de ordem de desocupação:

a) A análise das ações possessórias coletivas deve se dar, para além das discussões sobre posse e propriedade, a partir da avaliação do conflito social de fundo que dá origem à ação, inclusive quando da análise de pedido liminar.

b) Se inexistentes ou incompletos os dados sobre a área em litígio, bem como sobre o número de ocupantes e seu perfil, será realizada inspeção no local, pelo magistrado que preside os autos ou pela Comissão de Conflitos Fundiários, mediante provocação.

c) Os ocupantes devem ser adequadamente identificados e qualificados, pela parte autora ou após diligências pelo juízo, a fim de garantir a sua regular citação, que não pode ser suprida com a intimação de movimentos sociais ou associações de moradores.

d) A determinação de intimação do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Município onde se localiza a área deve se dar o quanto antes, a fim de que se manifestem sobre a possibilidade de solução para o conflito, bem como sobre a garantia dos direitos fundamentais dos envolvidos, notadamente dos em condição de vulnerabilidade social.

e) Sempre que possível, será estabelecida interlocução prévia com órgãos responsáveis pela política urbana ou agrária, do Estado e do Município da localidade da área litigiosa, pelo magistrado que preside os autos e/ou por intermédio da Comissão de Conflitos Fundiários.

f) A busca por solução consensual será constante e incansavelmente estimulada, mediante a remessa dos autos à Comissão de Conflitos Fundiários e, após, ao CEJUSC Fundiário.

g) Para as ações possessórias em andamento e com ordens de reintegração suspensas, deverá ser observada a regra do art. 2º, §4º, da Lei Federal n.º 14216/2021, a fim de que, superado o prazo de suspensão dos mandados por força da ADPF n.º 828, **sejam realizadas audiência de mediação entre as partes**, com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública, e inspeção judicial nas áreas em litígio.

h) A execução de ordem de reintegração, em sede liminar ou em cumprimento de sentença, será precedida, sempre que possível, da adoção das seguintes providências:

h.1) Designação de audiência pública ou reunião preparatória, com a presença dos ocupantes e/ou seus advogados, Ministério Público, Defensoria Pública,

Prefeito/Procuradoria do Município, órgãos de assistência social, movimentos sociais, associações de moradores, Oficial de Justiça, COORTERRA, Polícia Civil, SUDIS, Secretarias de Estado, entre outros.

h.2) Cadastramento prévio e obrigatório das famílias pelo Município, além do encaminhamento para programas sociais de habitação, o qual se dará em dias úteis e finais de semana, pelo menos uma vez em cada período (manhã, tarde e noite).

h.3) Realocação das famílias em espaço previamente designado pelo Estado ou Município.

h.4) Elaboração de cronograma para a desocupação voluntária, mediante o estabelecimento de prazos razoáveis.

h.5) Colocação de placas no local, além de muros nas frações de área já desocupadas, para evitar a chegada de novos ocupantes.

h.6) No caso de conflitos agrários, verificar a existência de plantações/lavouras e/ou animais, para que se possa viabilizar cronograma de retirada das famílias para depois da colheita ou de acordo com o período de internada.

h.7) No dia:

- Serão disponibilizados caminhões de mudança e ônibus para o transporte das famílias e seus pertences pelo Município e/ou pela parte autora.
- Não se admitirá, em hipótese alguma, "operação surpresa"; a data do início da desocupação deve ser prévia e amplamente divulgada.
- Será realizada a retirada prévia e cuidadosa de hipervulneráveis (pessoas com necessidades especiais, idosos, crianças, gestantes e mães com crianças de colo).
- Devem estar presentes policiais do sexo feminino.
- A desocupação jamais se iniciará no período da noite, em feriados ou datas comemorativas ou dias de muito frio ou chuva.
- Todos os agentes públicos envolvidos devem ser facilmente identificados.
- O ato será integralmente gravado pelo Oficial de Justiça.

4. Atos Normativos:

- Recomendação n.º 22/2009-CNJ.
- Recomendação n.º 90/2021-CNJ.
- Resolução n.º 10/2018-CNDH.
- Resolução n.º 125/2010-CNJ.
- CPC.
- Lei n.º 14.216/2021 – Lei da ESPIN (Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional).
- Lei n.º 13.465/2017 – REURB.