



Escola Nacional
de Formação
e Aperfeiçoamento
de Magistrados



Programa de Pós-Graduação
Profissional em Direito da Enfam

**ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E
APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM DIREITO**

ADRIANA SANT'ANNA CONINGHAM

**DESAPROPRIAÇÃO JUDICIAL PRIVADA INDIRETA
(ART. 1.228, § 4º, DO CÓDIGO CIVIL):
DIAGNÓSTICO E POTENCIALIDADES NA SOLUÇÃO DE
CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS DE ALTA COMPLEXIDADE**

BRASÍLIA – DF

2022

ADRIANA SANT'ANNA CONINGHAM

DESAPROPRIAÇÃO JUDICIAL PRIVADA INDIRETA
(ART. 1.228, § 4º, DO CÓDIGO CIVIL):
DIAGNÓSTICO E POTENCIALIDADES NA SOLUÇÃO DE CONFLITOS
FUNDIÁRIOS COLETIVOS DE ALTA COMPLEXIDADE

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração em Direito e Poder Judiciário Ética, Integridade e Efetividade na Atividade Jurisdicional, subárea Direito Civil, sob a orientação da Professora Doutora Luiza Vieira Sá de Figueiredo

Coorientação: Prof. Dr. Fernando da Fonseca Gajardoni

BRASÍLIA – DF

2022

C751d

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. / Adriana Sant'Anna Coningham. - 2022.

186 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito, Área de concentração: Direito e Poder Judiciário Ética, Integridade e Efetividade na Atividade Jurisdicional, Curso de Mestrado Profissional, Brasília, DF, 2022.

Orientadora: Prof. Drª Luiza Vieira Sá de Figueiredo.

Coorientação: Prof. Dr. Fernando da Fonseca Gajardoni.

1. Desapropriação por interesse social. 2. Desapropriação indireta. 3. Direito à moradia. 4. Direito de propriedade. 5. Direito de posse. 6. Conflito fundiário. 7. Resolução de conflitos. 8. Brasil. [Código civil (2002)]. I. Título. II. Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Brasil).

CDU 347.234

Ficha catalográfica elaborada por Lara Pinheiro Fernandes do Prado – CRB 1/1254

ADRIANA SANT'ANNA CONINGHAM

DESAPROPRIAÇÃO JUDICIAL PRIVADA INDIRETA
(ART. 1.228, § 4º, DO CÓDIGO CIVIL):
DIAGNÓSTICO E POTENCIALIDADES NA SOLUÇÃO DE CONFLITOS
FUNDIÁRIOS COLETIVOS DE ALTA COMPLEXIDADE

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração em Direito e Poder Judiciário Ética, Integridade e Efetividade na Atividade Jurisdicional, subárea Direito Civil, sob a orientação da Professora Doutora Luiza Vieira Sá de Figueiredo

Coorientação: Prof. Dr. Fernando da Fonseca Gajardoni

Aprovada em: ____/____/____.

Banca Examinadora

Profa. Dra. Luiza Vieira Sá de Figueiredo (Orientadora)
Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados

Prof. Dr. Fernando da Fonseca Gajardoni (Coorientador)

Prof.Dr. Antonio César Bochenek (Examinador)

Profa. Dra. Amini Haddad Campos (Examinadora)

Dedico este trabalho ao meu marido
Eduardo, e aos meus filhos Rodrigo e Daniel,
por acreditarem, incentivarem e apoiarem
meus sonhos incondicionalmente.

AGRADECIMENTOS

Poder me dedicar ao estudo e à pesquisa em uma época de pandemia, quando o medo e a tristeza entraram abruptamente no nosso dia a dia, foi como um bálsamo. Agradeço a Deus por cada aula, por cada aprendizado e, principalmente, pelo ambiente construído pelos professores e colegas durante essa trajetória.

Esse caminhar só foi possível pelo suporte que recebi dos que me rodeiam, por isso, agradeço a toda a minha família e amigos. Em especial, ao meu marido Eduardo, por ser meu esteio; aos meus filhos Rodrigo e Daniel, pelo ser humano que cada um se tornou e pelo apoio amoroso todos os dias. Agradeço a minha mãe Ignez, as minhas irmãs Beatriz e Astrid pelo exemplo, incentivo e confiança. Ao meu pai John, pela forma simples de ver a vida, e tão necessária para nos reequilibrar.

A minha orientadora, Professora Doutora Luíza Vieira Sá de Figueiredo, a quem agradeço pelo tempo dedicado, pelas observações, intervenções e condução ao longo do caminho. Foram longas conversas e orientações sempre de forma muito paciente. Ao meu coorientador, Professor Doutor Fernando da Fonseca Gajardoni, pelas observações e intervenções precisas. O tempo é um bem cada vez mais raro para todos nós, por isso, minha gratidão.

De forma muito especial, agradeço às colegas e amigas Adriana Nóbrega, Audrey Kramy, Carmen Ramajo, Cláudia Catafesta, Cristina Albuquerque, Daniela Bandeira, Daniella Prado, Eunice Batista, Fabiane Saraiva, Ítala Colnaghi, Livia Borba, Marcela Lobo, Mariana Yoshida, Michelle Amorim e Raffaella Sousa, pelo apoio contínuo, pelas discussões acadêmicas, círculos de diálogos e reflexões sobre a vida nos momentos mais críticos.

Igualmente minha gratidão à ENFAM por pensar e construir esse mestrado tão transformador. Aos meus amigos João Luís (*in memoriam*) e sua esposa Celi, pelo incentivo; ao meu amigo e colega de trabalho Paulo Márcio, pela postura sempre colaborativa. A minha equipe de trabalho, com a qual compartilhei muitos textos acadêmicos para leitura e sempre se mostram ávidos por novos conhecimentos.

Às amigas Henriqueta Chaves Lima e Alice Nakao, com as quais pude compartilhar preocupações e ideias sobre esta dissertação.

*A grandeza de uma profissão é talvez,
antes de tudo, unir os homens; só há um
luxo verdadeiro, o das relações humanas.*

Antoine de Saint-Exupéry

RESUMO

Introduzido em nosso sistema pelo Código Civil de 2002, o instituto da desapropriação judicial privada indireta gerou muitas dúvidas na sua aplicação, principalmente sobre a forma de interpretar os requisitos do § 4º do art. 1.228 do CC. Posteriormente, iniciada a sua utilização, novas controvérsias surgiram no seu cumprimento, seja pela ausência de um rito próprio, seja pelas especificidades que o envolvem, com diversas situações fáticas e de direito a serem resolvidas ao longo do processo. Assim, este trabalho buscou dissecar o instituto mostrando as formas de aplicação e cumprimento, a fim de que os operadores do direito possam conhecer as suas potencialidades e funcionalidades para a solução adequada do conflito fundiário coletivo, além dos gargalos que ainda precisam ser superados na sua efetivação. Ao final, apresenta-se um novo modelo de gestão endoprocessual na condução da liquidação e do cumprimento de sentença que aplica o instituto, com o objetivo de superar as dificuldades, resolver o conflito fundiário e concretizar o direito fundamental à moradia adequada. Analisa-se a implantação do instituto a partir de uma postura mais dialógica do juiz, com a participação de órgãos públicos e sociedade civil organizada, por meio do cumprimento flexível e por fases. O trabalho está baseado no estudo de múltiplos casos, pesquisados desde a entrada em vigor do Código Civil de 2002 até 31 de dezembro de 2021, como também na análise de doutrina, legislação, normativas e enunciados orientativos sobre o instituto e sobre gestão de processos complexos.

Palavras-chave: Desapropriação judicial privada; Gestão de processos complexos; Regularização fundiária; Cumprimento de sentença flexível.

ABSTRACT

Introduced in our system by the Civil Code of 2002, the institute of indirect private judicial expropriation generated many doubts in its application, mainly on how to interpret the requirements of § 4 of article 1.228 of the Civil Code. Subsequently, after its use began, new controversies arose in its fulfillment, either due to the absence of its own rite, or due to the specificities that involve it, with different factual and legal situations to be resolved throughout the process. Thus, this work sought to dissect this kind of judicial expropriation showing the forms of application and compliance, so that legal operators can know its potential and functionalities for the adequate solution of the collective land conflict, as well as the bottlenecks that still need to be overcome in its implementation. In the end, a new model of procedural management is presented in the conduction of the liquidation and the execution of the sentence that applies this kind of expropriation, with the objective of overcoming the difficulties, resolving the land conflict and realizing the fundamental right to adequate housing. The implementation of the indirect private judicial expropriation is analyzed from a more dialogic posture of the judge, with the participation of government and organized civil society, through flexible and gradual execution. The work was based on the study of multiple cases, researched since the entry into force of the Civil Code of 2002 until December 31, 2021, as well as on the analysis of doctrine, legislation, regulations and guidelines about judicial expropriation and about procedural management of complex processes.

Keywords: Indirect private judicial expropriation; Procedural management of complex processes; Land tenure regularization; Flexible judgment enforcement.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Requisitos do Código Civil	100
Figura 2	Número de pessoas envolvidas por caso	100
Figura 3	Fundamentação conexa	101
Figura 4	Pagamento da justa indenização	102
Figura 5	Competência	104
Figura 6	Natureza da ação inicial	108
Figura 7	Condição econômica das partes	109
Figura 8	Perfil do conflito	110
Figura 9	Aplicação da DJPI	111
Figura 10	Técnica utilizada na aplicação da DJPI	112
Figura 11	Participação atores externos	114
Figura 12	Abordou a questão ambiental ou urbanística	115
Figura 13	Utilização de métodos autocompositivo	121
Figura 14	Outras teses discutidas	125
Figura 15	Tempo de duração dos processos	130
Figura 16	Fase processual	131

LISTA DE ABREVIATURAS

AgRg	Agravo Regimental
AREsp	Agravo em Recurso Especial
CEDOC	Centro de Documentação
CEJ	Centro de Estudos Judiciários
CEJUSC's	Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CJF	Conselho de Justiça Federal
COHAB	Companhia de Habitação Popular
COVID-19	Coronavírus <i>disease</i> (ano 2019)
CPC/1973	Código de Processo Civil de 1973
CPC/2015	Código de Processo Civil de 2015
CPA	Companhia Paulista de Administração de Ativos
CPOS	Companhia Paulista de Obras e Serviços
CTP	Centro de Documentação da Comissão Pastoral da Terra
DJPI	Desapropriação Judicial Privada Indireta
FJP	Fundação João Pinheiro
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INTERMA	Instituto de Colonização e Terras do Maranhão
IPTU	<i>Imposto Predial e Territorial Urbano</i>
ITERACRE	Instituto de Terras do Acre
NBR	Norma Brasileira
REsp	Recurso Especial
RISTF	Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal
REURB	Regularização Fundiária Urbana
SANCRE	Companhia de Saneamento do Estado do Acre
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJAC	Tribunal de Justiça do Acre
TJAL	Tribunal de Justiça de Alagoas
TJAM	Tribunal de Justiça do Amazonas
TJAP	Tribunal de Justiça do Amapá
TJBA	Tribunal de Justiça da Bahia

TJCE	Tribunal de Justiça do Ceará
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
TJES	Tribunal de Justiça do Espírito Santo
TJGO	Tribunal de Justiça de Goiás
TJMA	Tribunal de Justiça do Maranhão
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais
TJMS	Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul
TJMT	Tribunal de Justiça de Mato Grosso
TJPA	Tribunal de Justiça do Pará
TJPB	Tribunal de Justiça da Paraíba
TJPE	Tribunal de Justiça de Pernambuco
TJPI	Tribunal de Justiça do Piauí
TJPR	Tribunal de Justiça do Paraná
TJRJ	Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro
TJRN	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte
TJRO	Tribunal de Justiça de Rondônia
TJRR	Tribunal de Justiça de Roraima
TJRS	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul
TJSC	Tribunal de Justiça de Santa Catarina
TJSE	Tribunal de Justiça de Sergipe
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo
TJTO	Tribunal de Justiça do Tocantins
TRF1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região (AC, AM, AP, BA, DF, GO, MA, MG, MT, PA, PI, RO, RR e TO)
TRF2	Tribunal Regional Federal da 2ª Região (ES e RJ)
TRF3	Tribunal Regional Federal da 3ª Região (MS e SP)
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região (PR, RS e SC)
TRF5	Tribunal Regional Federal da 5ª Região (AL, CE, PB, PE, RN e SE)
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	ASPECTOS TEÓRICOS DA DESAPROPRIAÇÃO JUDICIAL PRIVADA INDIRETA	23
2.1	Requisitos e interpretação	30
2.2	Distinção entre DJPI e os institutos da usucapião coletiva e da desapropriação indireta	33
2.3	Importância da função social da propriedade e da função social da posse	37
2.4	A dignidade da pessoa humana, o mínimo existencial e o direito à moradia como base da DJPI	41
3	METODOLOGIA E APRESENTAÇÃO DE CASOS	48
3.1	Etapas da pesquisa	48
3.1.1	<i>A pesquisa nos Tribunais</i>	51
3.1.2	<i>Entrevistas semiestruturadas</i>	55
3.2	Apresentação de casos e contextualização	58
3.2.1	<i>Caso 1 – TJAC – Vara única – Comarca de Epitaciolândia – data do acórdão 16-4-2013</i>	59
3.2.2	<i>Caso 2 – TJAC – 1ª Vara da Fazenda Pública – Comarca de Rio Branco – data do acórdão 23-7-2013</i>	62
3.2.2.1	<i>Caso 2.1 – TJAC – 1ª Vara da Fazenda Pública – Comarca de Rio Branco</i>	69
3.2.3	<i>Caso 3 – TJMT – 10ª Vara Cível – Comarca de Cuiabá – data do acórdão 25-02-2014</i>	72
3.2.4	<i>Caso 4 – TJSP – 1ª Vara Cível – Comarca de Barueri – data do acórdão 02-02-2015</i>	74
3.2.5	<i>Caso 5 – TJSP – 1ª Vara Cível – Comarca de Campinas – data do acórdão 30-03-2016</i>	77
3.2.6	<i>Caso 6 – TJSP - 2ª Vara de Fazenda Pública – Comarca de São Paulo – data do acórdão 24-07-2018</i>	79

3.2.7	<i>Caso 7 – TJSP – 3ª Vara Cível – Foro Regional de Santo Amaro – Comarca de São Paulo – data do acórdão 21-8-2018</i>	83
3.2.8	<i>Caso 8 – TJDF – 1ª Vara Cível – Comarca de Sobradinho – data do acórdão 28-02-2019</i>	87
3.2.9	<i>Caso 9 – TJTO – 1ª Vara Cível – Comarca de Araguaína – data do acórdão – 11-03-2020</i>	88
3.2.10	<i>Caso 10 – TJMA – 1ª Vara Cível – Termo Judiciário de São José de Ribamar – Comarca da Ilha de São Luís – data do acórdão 23-11-2020</i>	90
3.2.11	<i>Caso 11 – TJSP - 2ª Vara Cível – Foro Regional VII – Itaquera – data do acórdão 16-06-2021</i>	91
3.3	Entrevistas semiestruturadas	94
4	APLICAÇÃO E FUNCIONALIDADE DO INSTITUTO	99
4.1	A aplicação da DJPI e parâmetros observados nos casos estudados	99
4.1.1	<i>Fundamentos mais utilizados</i>	100
4.1.2	<i>Quem tem sido condenado a pagar o valor da justa indenização</i>	102
4.1.2.1	<i>Mudança de competência e remessa necessária</i>	104
4.1.3	<i>Natureza da ação na qual houve a aplicação do DJPI</i>	107
4.1.4	<i>Perfil das partes litigantes</i>	109
4.1.5	<i>Perfil do conflito e natureza do imóvel ocupado</i>	110
4.1.6	<i>Aplicação da DJPI de ofício e em qualquer fase processual</i>	111
4.1.7	<i>Técnica na aplicação da DJPI na sentença</i>	112
4.1.8	<i>Participação de atores externos</i>	114
4.1.9	<i>Do resguardo às questões ambientais e/ou urbanísticas</i>	115
4.1.10	<i>Da utilização de métodos autocompositivos e da participação de empresa privada como interveniente</i>	121
4.2	Teses debatidas na aplicação da DJPI	125
4.3	Funcionalidade	129
4.3.1	<i>Tempo de duração dos processos</i>	130
4.3.2	<i>Fase processual dos casos apresentados</i>	131
4.3.2.1	<i>Liquidação e cumprimento de sentença</i>	132

4.3.2.2	Pagamento da justa indenização, inadimplência e liquidação provisória	134
4.4	Resultados obtidos com a aplicação da DJPI – riscos e potencialidades	135
4.5	Proposta para o cumprimento da DJPI negociada, por fases e de forma sistêmica	137
4.5.1	<i>O processo complexo e o litígio coletivo fundiário</i>	138
4.5.2	<i>A gestão endoprocessual de processos complexos na implementação de direitos fundamentais</i>	141
4.5.3	<i>Postura dialógica, flexibilização, gestão processual e cumprimento de sentença negociada e por fase</i>	146
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	156
	REFERÊNCIAS	161
	APÊNDICES	181
	APÊNDICE 1 – Termo de consentimento	
	APÊNDICE 2 – Dados consolidados dos eixos de análise das fichas individuais	
	APÊNDICE 3 – Duração dos processos	

1 INTRODUÇÃO

Era uma quarta-feira de trabalho na pequena vila rural de Taquaruçu do Norte, ao noroeste do Estado de Mato Grosso, município de Colniza, quando chegou a notícia: nove homens haviam sido mortos na Via 15, há 10km da vila. Eram homens entre 23 e 57 anos, assassinados com armas de fogo e instrumentos cortantes. Exceto um, todos os demais eram pequenos lavradores e trabalhadores braçais, moradores da vila, que levavam uma vida simples com a família, tentando sobreviver em um local de difícil acesso e distante de qualquer grande centro. Todavia, estavam sobre um verdadeiro tesouro, palco de muitos conflitos e objeto de disputas: a terra!

A cena desse crime, que parece sair de algum documentário da Idade Média, ocorreu em 19-04-2017¹. Menos de um mês depois, em 24 de maio, durante o cumprimento de um mandado de reintegração de posse, desta feita no sudoeste do Pará, policiais militares foram acusados de executar dez trabalhadores rurais sem-terra, que ocupavam uma fazenda na área de Pau D'árcos.

Histórias como essas são mais comuns do que se imagina. Segundo o Centro de Documentação (CEDOC) da Comissão Pastoral da Terra Dom Tomás Balduino, 2020 teve o maior número de conflitos por terra registrados, desde 1985 (25% superior a 2019)². O documento alerta sobre o aumento da violência contra grupos e comunidades e esclarece: as “ocorrências de conflito por terra” referem-se a casos de pistolagem, expulsão, despejo, ameaça de expulsão, ameaça de despejo, invasão, destruição de roças, casas e bens.

Essa realidade do campo não está desconectada do que ocorre nas cidades, onde o déficit habitacional instiga a disputa coletiva por moradia. Os conflitos urbanos fazem nascer assentamentos informais, sem qualquer infraestrutura, levando milhares de famílias a morarem em situação de vulnerabilidade, decorrente da ausência de estrutura sanitária básica e sujeitas a desastres ambientais, como desabamentos, incêndios ou inundações.

¹ UOL. Notícias. **Após chacina de 9 em MT, coveiro se antecipa e trabalha para abrir novas covas.** Por: Thais Lazzeri e Raíssa Genro (Mato Grosso). Da Repórter Brasil. 10 jul. 2017. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/07/10/apos-chacina-de-9-no-mt-coveiro-se-antecipa-e-trabalha-para-abrir-novas-covas.htm>. Acesso em: 20 dez. 2021.

² COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **O estado do Pará lidera o ranking de ocorrências de conflitos de terra no Brasil em 2020.** Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/conflitos-no-campo/5717-o-estado-do-para-lidera-o-ranking-de-ocorrencias-de-conflitos-de-terra-no-brasil-em-2020>. Acesso em: 20 dez. 2021.

Segundo estudo divulgado pela Fundação João Pinheiro (FJP), o déficit habitacional no Brasil alcançou 5,877 milhões, em 2019³. O problema, que não é novo, vem sendo noticiado há anos: (2007) Os sem-teto às portas de São Paulo⁴; (2012) Luta pela moradia: conflitos por moradia estão aumentando no Brasil⁵; (2015) Déficit habitacional é um dos grandes conflitos do território⁶; (2020) Conflitos da cidade: déficit habitacional e a luta por moradia⁷; (2021) Sem teto – a vida de quem não tem um lugar digno para morar em meio à pandemia: falta de acesso à habitação persiste e desafia efetivação da cidadania⁸; (2021) Frequentes tentativas de invasões de áreas de Mogi desafiam autoridades⁹. As manchetes mencionadas são apenas alguns exemplos pinçados aleatoriamente dos últimos anos para demonstrar os conflitos fundiários urbanos.

O cenário no campo é resultado de longos anos de governança débil de terras no Brasil, com um processo de ocupação e de distribuição pouco regulamentado, que vem desde os primórdios da colonização¹⁰. Reydon ressalta que os diversos tipos de legislação criados ao longo do tempo foram incapazes de interromper o processo de ocupação ilegal de terras, principalmente devido à ausência de instituições fundiárias efetivas e integradas que pudessem registrar, mapear e

³ DEFICIT habitacional e inadequação de moradias no Brasil. **Principais resultados para o período de 2016 a 2019.** Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1MgenDRYIfH10aYirjRYIKwJGHwIxulGq/view>. Acesso em: 20 dez. 2021.

⁴ LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. **Movimentos Sociais/Brasil.** Os sem-teto às portas de São Paulo. 4. ed. Por: Philippe Revelli. 8 nov. 2007. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/os-sem-teto-as-portas-de-sao-paulo-2/>. Acesso em: 20 dez. 2021.

⁵ LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. Luta pela moradia. **Conflitos por moradia estão aumentando no Brasil.** 55. ed. Por Luís Brasilino. 6 fev. 2012. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/conflitos-por-moradia-estao-aumentando-no-brasil/>. Acesso em: 20 dez. 2021.

⁶ INCID. Indicadores da Cidadania. **Déficit habitacional é um dos grandes conflitos do território.** 23 abr. 2015. Disponível em: <http://incid.org.br/2015/04/23/deficit-habitacional-e-um-dos-grandes-conflitos-territorio/>. Acesso em: 20 dez. 2021.

⁷ DM PELOTAS. **Conflitos da cidade:** déficit habitacional e a luta por moradia. 16 jul. 2020. Disponível em: <https://diariodamanhapelotas.com.br/site/conflitos-da-cidade-deficit-habitacional-e-a-luta-por-moradia/>. Acesso em: 20 dez. 2021.

⁸ F5 NEWS. Sem teto. **A vida de quem não tem um lugar digno para morar em meio à pandemia.** Falta de acesso à habitação persiste e desafia efetivação da cidadania. Cotidiano. Por: Will Rodriguez. 28 out. 2021. Disponível em: <https://www.f5news.com.br/cotidiano/a-vida-de-quem-nao-tem-um-lugar-digno-para-morar-em-meio-a-pandemia.html>. Acesso em: 20 dez. 2021.

⁹ O DIÁRIO DE MOGI. **Frequentes tentativas de invasões de áreas de Mogi desafiam autoridades.** Município registra frequentes tentativas de invasões de áreas. A fiscalização busca frear as ações a tempo, mas nem sempre consegue evitar o avanço dos conflitos de terra. Por: Silvia Chimello. 13 ago. 2021. Disponível em: www.odiariodemogi.net.br/cidades/frequentes-tentativas-de-invas%C3%B5es-de-%C3%A1reas-de-mogi-desafiam-autoridades-1.20574. Acesso em: 20 dez. 2021.

¹⁰ BUENO, Ana Paula; REYDON, Bastiaan. Indefinição jurídica da propriedade: aspectos legais associados à propriedade da terra. *In*: BOJANIC, Alan Jorge (coord.). **FAO/SEAD.** Governança de terras: da teoria à realidade brasileira. Bastiaan Philip Reydon, Vitor Bukvar Fernandes, Ana Paula da Silva Bueno, Gabriel Pansani Siqueira (org.). Brasília, 2017, p. 74-75.

cadastrar as posses e as propriedades¹¹.

Os processos ocorridos na área rural em decorrência da ausência de governança na ocupação de terras também aconteceram durante o processo de urbanização¹² em todo o país. Hoje, o Brasil possui 84,72%¹³ da sua população residindo em áreas urbanas e um déficit habitacional que faz com que as moradias regulares se tornem cada vez mais caras e inacessíveis a uma grande parte da população. Esses fatores, somados à insegurança fundiária, à especulação imobiliária e à concentração de renda¹⁴, criam um ambiente efervescente para o aumento exponencial de conflitos fundiários.

Nesse contexto, o Poder Judiciário é chamado a atuar com a responsabilidade de solucionar o conflito. Ocorre que esses litígios geralmente são complexos e multifacetados, não são resolvidos apenas com a prolação de uma sentença de mérito, decorrente de um processo desenvolvido sob a lógica bipolar dos litígios individuais. Sem atuação na questão de fundo, que é a origem do problema, o julgador fatalmente tomará decisões ineficazes, cujo resultado pode trazer um alto custo social, como aconteceu, por exemplo, no caso da ocupação Pinheirinho, em São José dos Campos, ao se determinar a retirada forçada de milhares de famílias¹⁵.

Pensando nesses conflitos coletivos, acirrados e complexos, que não se resolvem facilmente e resultam na consolidação de ocupações irregulares ao longo dos anos, nas cidades e no campo, é que uma das ferramentas trazidas pelo art. 1.228, § 4º, do Código Civil, pode ganhar contornos muito mais enriquecedores, a partir de uma perspectiva de maior funcionalidade e efetividade na sua aplicação e

¹¹ REYDON, Bastiaan; AGUIAR, Márcia; BUENO, Ana Paula; FERNANDES, Vítor. Instituições e administração fundiária. In: BOJANIC, Alan Jorge (coord.). **FAO/SEAD**. Governança de terras: da teoria à realidade brasileira. Bastiaan Philip Reydon, Vítor Bukvar Fernandes, Ana Paula da Silva Bueno, Gabriel Pansani Siqueira (org.). Brasília, 2017.

¹² BOJANIC, Alan Jorge (coord.). **FAO/SEAD**. Governança de terras: da teoria à realidade brasileira. Bastiaan Philip Reydon, Vítor Bukvar Fernandes, Ana Paula da Silva Bueno, Gabriel Pansani Siqueira (org.), 2017, p. 60.

¹³ IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015**. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>. Acesso em: 17 dez. 2021.

¹⁴ G1. **Moradias irregulares são fruto de falta de opção, políticas inadequadas e especulação imobiliária, dizem especialistas**. Valores de imóveis e aluguéis não se reduziram após a crise, diz urbanista. O reflexo é o aumento de ocupações. Por: Cauê Muraro e Vanessa Fajardo. 03 maio 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/moradias-irregulares-sao-fruto-de-falta-de-opcao-politicas-inadequadas-e-especulacao-imobiliaria-dizem-especialistas.ghtml>. Acesso em: 24 dez. 2021.

¹⁵ 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, 11, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20170157>. Acesso em: 04 jan. 2022.

cumprimento.

Assim, a presente pesquisa pretende investigar o instituto da desapropriação judicial privada indireta (DJPI), previsto no art. 1.228, § 4º, do Código Civil, sua aplicação e funcionalidade como instrumento de resolução de conflitos coletivos fundiários urbanos ou rurais e instrumento de salvaguarda de direitos sociais, após 18 anos de vigência do Código Civil de 2002.

Diante disso, questiona-se: O instituto da DJPI, uma vez reconhecido e aplicado, tem sido integralmente cumprido? Ele tem solucionado o conflito presente? O instituto é realmente uma ferramenta capaz de auxiliar o julgador a colocar fim a litígios fundiários de alta complexidade, alta conflituosidade interna e, muitas vezes, periculosidade para as partes?

Outros questionamentos acompanham as indagações acima: 1) considerando que a renda da população em ocupação irregular urbana é de até 3 salários mínimos¹⁶, é viável condenar essas pessoas ao pagamento do imóvel? Ou, considerando que muitos trabalhadores rurais vivem de roça de subsistência, é viável condenar esses possuidores a pagar pela propriedade, tendo em conta o alto valor das terras aráveis no Brasil? Quais os principais gargalos a serem superados no cumprimento da decisão que aplica o instituto? Qual o tempo médio para o seu integral cumprimento? Qual tem sido o produto final entregue: o domínio coletivo ou a regularização completa? Existe alguma preocupação com os danos ambientais decorrentes de grandes ocupações coletivas? Existe alguma atenção à questão urbanística?

Para a realização deste estudo, foram pensadas as seguintes hipóteses: (i) a ausência de procedimento específico para o cumprimento e a multidisciplinaridade da matéria impõe ao juiz adotar uma postura dialógica e cooperativa, que estimule a ampla participação da sociedade civil, a academia e o poder público, sob pena de a decisão judicial não ser cumprida; (ii) o instituto não tem resolvido o conflito, pois o seu cumprimento se prolonga sem o efetivo cumprimento da sentença, principalmente em razão de dois problemas: dificuldade de definir o valor do imóvel para o arbitramento da indenização e, posteriormente, porque não há o pagamento da indenização pelos requeridos, mantendo a situação conflituosa; (iii) durante o

¹⁶ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. (FJP). **Déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil** – 2016 a 2019. 04 mar. 2021. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1MgenDRYIfH10aYirjRYIKwJGHwlxulGq/view>. Acesso em: 15 dez. 2021.

processo, não há preocupação em resolver as demais questões envolvendo a utilização da área, como as questões urbanísticas, ambientais e registral, o que impede o instituto de cumprir integralmente sua finalidade como ferramenta de regularização e pacificação.

Para buscar respostas às inquietações trazidas, esta dissertação foi organizada em cinco seções, incluindo sua Introdução e Considerações finais. Após esta Introdução, inicia-se a segunda seção a partir de uma breve contextualização da função social da propriedade, na visão pós-positivista, questão base de toda a transformação ocorrida no direito de propriedade e o principal fundamento para a criação do instituto. Em seguida, apresenta-se o instituto, sua natureza e seus requisitos na visão da doutrina contemporânea, ressaltando suas principais diferenças em relação à usucapião coletiva, à desapropriação indireta por apossamento administrativo, principalmente quanto à finalidade de cada instituto.

Dedica-se a terceira seção a apresentar o detalhamento do caminho metodológico adotado nesta pesquisa e os casos mais relevantes de aplicação do instituto apurados a partir de pesquisas no STJ, nos Tribunais de Justiça e nos Tribunais Regionais Federais brasileiros.

Em seguida, na quarta seção, discorre-se sobre os principais achados no corpo da pesquisa, a funcionalidade e a efetividade do instituto, por meio da análise específica da aplicação e do procedimento adotado para o cumprimento de sentença nos casos apresentados. O objetivo é avaliar as dificuldades superadas ou persistentes e os métodos aplicados para solucionar o conflito, a fim de responder à pergunta norteadora desta dissertação: a aplicação da DJPI soluciona o conflito fundiário coletivo?

Aborda-se, ainda, a importância de reconhecer os conflitos fundiários coletivos como complexos, situações que exigem a atuação proativa do magistrado na condução por meio da gestão endoprocessual, seja com a flexibilização do rito e a aplicação de métodos autocompositivos de resolução de conflito, inclusive com a participação de atores externos como órgãos fundiários, órgãos de licenciamento ambiental e urbanístico, academia e sociedade civil. Apresenta-se, então, uma forma alternativa de cumprimento da sentença. Ao final, exibem-se observações e reflexões levantadas ao longo da pesquisa, buscando correlacioná-las com as hipóteses inicialmente pensadas.

Com o objetivo de mitigar os riscos de enviesamento¹⁷, esclarece-se que a experiência da pesquisadora com o tema advém de seu trabalho de sete anos como juíza de uma vara agrária, com competência para processar e julgar conflitos fundiários coletivos rurais do Estado e conflitos fundiários coletivos urbanos da Comarca da Capital. Importante registrar que, para fins desta pesquisa, conflito fundiário foi considerado todo e qualquer litígio envolvendo posse ou propriedade de bem imóvel, público ou privado, urbano ou rural.

Quanto à metodologia utilizada neste trabalho, trata-se de pesquisa quantitativa e qualitativa aplicada que tem como objetivo analisar a funcionalidade do instituto da DJPI, prevista no art. 1.228, §§ 4º e 5º do Código Civil, com base em levantamento de casos, interpretações e comparações.

Sob a perspectiva quantitativa, busca-se trazer um panorama geral do tema, catalogando os dados colhidos para, em seguida, sob a perspectiva da análise qualitativa, apreciar, interpretar e ponderar os dados e casos pesquisados, em busca da resposta quanto à funcionalidade do instituto estudado.

O vocábulo “funcionalidade”, neste trabalho, deve ser entendido como sinônimo de utilidade, serventia, aquilo que é funcional, ou seja, “concebido ou desenvolvido tendo em vista a utilização prática, prescindindo, portanto, da ornamentação” conforme a definição trazida pelo dicionário brasileiro da língua portuguesa Michaelis¹⁸.

Esta pesquisa compreende o estudo de múltiplos casos de processos envolvendo conflito fundiário coletivo nos quais houve a aplicação do instituto da DJPI, levantados a partir de acórdãos no STJ, nos Tribunais Estaduais e Tribunais Regionais Federais do Brasil.

A escolha do STJ se deu por ser o Tribunal responsável por uniformizar a interpretação da lei federal em todo o Brasil, para o qual convergem discussões de maior relevância. A pesquisa tinha como escopo inicial apenas a análise das decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), cuja escolha se deu basicamente por três razões: a primeira, para manter a isenção acadêmica; a segunda, por se tratar do maior tribunal de justiça do país, possuir um bom *site* de

¹⁷ QUEIROZ, Rafael M. R.; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia da Pesquisa em Direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 42.

¹⁸ MICHAELIS. **Dicionário da Língua Portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 2015. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/creditos/>. Acesso em: 5 dez. 2021.

pesquisa e acervo jurisprudencial; e, terceira, porque o Estado de São Paulo, há anos, enfrenta problemas com grandes ocupações coletivas urbanas.

No entanto, após criterioso levantamento realizado no TJSP, verificou-se a necessidade de ampliar o escopo, a procura de mais casos nos quais se pudesse analisar o cumprimento da decisão que aplica o instituto da DJPI. Desta forma, foram realizadas buscas em todos os Tribunais Estaduais e Regionais Federais, tencionando conseguir uma amostra maior para este estudo.

Para complementar a análise, foram realizadas 4 entrevistas semiestruturadas entre março e maio de 2022. Dois entrevistados eram juízes de primeiro grau de jurisdição que atuaram nos casos selecionados; um entrevistado era juiz de vara agrária com aplicação da DJPI em conflitos rurais, e, um entrevistado foi um terceiro interveniente que atuou na realização de acordo em dois dos casos selecionados, trazendo um novo olhar para o instituto, agora sob a ótica externa ao Poder Judiciário. O objetivo das entrevistas foi ampliar a visão sobre eventuais dificuldades na aplicação do instituto, apresentando-se aos entrevistados as seguintes perguntas: a) quais as dificuldades que você identifica na aplicação e no cumprimento do instituto?; b) quais obstáculos são mais difíceis de serem superados?; c) o processo, após a utilização da desapropriação judicial, passou a tramitar mais rapidamente?; d) o conflito coletivo fundiário foi resolvido?; e) foi possível tratar a questão ambiental e/ou urbanística decorrente da ocupação coletiva desordenada antes da transmissão do domínio para os ocupantes? f) durante o processo, foi utilizado algum método autocompositivo ou outra ferramenta de gestão processual?

A combinação de mais de um método de pesquisa teve como finalidade trazer o diagnóstico mais completo possível sobre o tema. A análise dos casos encontrados de forma quanti-quali visou compreender como a Corte Superior e o Poder Judiciário brasileiro estão dando efetividade ao art. 1.228, §§ 4º e 5º, do Código Civil, para fins de pacificação social nos conflitos coletivos fundiários. E, a análise sob o enfoque, também, do cumprimento de sentença, buscou suprir uma carência de estudos nesse sentido, haja vista que as abordagens encontradas sobre o tema são, em sua maioria, dogmáticas. Mesmo aquelas com viés mais empírico, estão voltadas à aplicação do instituto e não ao seu cumprimento, razão pela qual apresentam-se os dois enfoques, pois é no cumprimento que reside parte da análise da funcionalidade.

O exame do instituto, sua aplicação e cumprimento, será realizado de forma sistêmica, não reducionista, haja vista que o tema é complexo e multidisciplinar e

transcende o campo do direito civil, trazendo discussões para o campo do direito agrário, do direito urbanístico, ambiental, processual civil, administrativo, constitucional, tratados e convenções internacionais.

O valor que se pretende agregar com esta pesquisa, que tem como linha a Ética, Integridade e Efetividade na Atividade Jurisdicional, é o de dar aos julgadores e operadores do direito uma visão mais clara de como o instituto tem sido aplicado e cumprido, as dificuldades superadas e os gargalos ainda existentes, para que possam analisar a viabilidade da sua aplicação e possíveis caminhos para a efetivação de direitos fundamentais, na busca de soluções viáveis e operáveis, observando os princípios da socialidade, eticidade e operabilidade, que orientam o Código Civil de 2002.

O princípio da socialidade que trata da prevalência dos valores coletivos em detrimento dos individuais é o fundamento do próprio instituto da DJPI, assim como o princípio da eticidade, que aborda a pessoa humana como fonte para os outros valores. Por fim, a ênfase no cumprimento da sentença concretiza o princípio da operabilidade, que tem estrita relação com a efetivação da norma, visa trazer uma contribuição acadêmica, em razão da carência de estudos sobre o desenvolvimento do instituto depois de aplicado.

No âmbito social, o instituto tende a causar um grande impacto, vez que pode levar a segurança da posse para milhares de famílias. O tema está diretamente ligado à Agenda 2030 das Nações Unidas, principalmente aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 1), Erradicação da pobreza e (ODS 11) Cidades e comunidades sustentáveis, que tem, entre outras metas, “garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas”. Eis que, ao tempo que protege a posse, possibilita a chegada de serviços básicos, permite a obtenção da propriedade e promove a inclusão social e econômica.

2 ASPECTOS TEÓRICOS DA DESAPROPRIAÇÃO JUDICIAL PRIVADA INDIRETA

O instituto da DJPI ou por posse-trabalho nasceu com a promulgação do Código Civil de 2002, na tentativa de harmonizar o direito de propriedade com o imperativo de cumprir a sua função social perante a coletividade (princípio da sociabilidade).

Não há espaço para abordar, nesta pesquisa, toda a discussão que envolve a mudança de perspectiva quanto ao direito de propriedade e o próprio desenvolvimento da visão relativa à posse. Assim, parte-se do princípio de que a função social compõe o próprio direito de propriedade, ou seja, é o quinto elemento a somar-se com as faculdades de usar, gozar, dispor e reivindicar¹⁹.

E, por ser um elemento intrínseco ao conceito de propriedade, não pode ser considerado como elemento restritivo dos fatores que compõem este (o direito de usar, gozar e dispor); não se trata, portanto, de uma limitação ao direito de propriedade. O proprietário, para o atendimento desta função ou finalidade, deverá realizar, via de regra, uma conduta positiva. Se, anteriormente, o direito de propriedade era apenas circunscrito por limitações e condutas negativas, consistindo em que o proprietário deveria deixar de fazer algo, com este novo contorno, ao proprietário compete a realização de uma conduta positiva²⁰.

Conforme destaca Figueira Júnior, nessa figura jurídica a posse assume especial relevância “como situação fática com carga potestativa formadora de relação sócio-econômica entre um bem da vida e o sujeito, hábil a produzir efeitos no mundo jurídico”²¹.

Partindo do mesmo entendimento, Freitas afirma que assim como a propriedade, a posse também deve ser caracterizada como um direito fundamental:

Mesmo sendo institutos jurídicos autônomos, a previsão relacionada à fundamentalidade formal da propriedade também engloba a fundamentalidade da posse, notadamente por ser o Instituto pelo qual

¹⁹ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil – reais**. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 335-336.

²⁰ GOMES, Wilton Luis da Silva. **Inovações no regime jurídico das desapropriações**. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado), Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-16042010-093843/>. Acesso em: 18 nov. 2021, p. 87-88.

²¹ FIGUEIRA JUNIOR, Joel Dias. A extensão do conceito de "boa-fé" em limitação ao direito de propriedade definida no art. 1.228, § 4º, do Código Civil: o controvertido instituto da "expropriação judicial". **Revista de Direito Privado**, v. 21, p. 123-129, jan.-mar. 2005.

se garante o exercício da liberdade em relação às coisas, conferindo dignidade por conta não apenas do que pode proporcionar em termos de mínimo existencial, mas também da realização de outros direitos fundamentais, como o labor, a moradia e até mesmo o direito à propriedade²².

Essa evolução do conceito de propriedade decorre da própria legislação brasileira vigente que, como destaca Gomes, “evoluiu no sentido de determinar que a propriedade deve cumprir sua função social, de modo que esta última integra o próprio conceito do instituto”²³.

Na exposição de motivos do Código Civil de 2002, encaminhada ainda em 1975, Miguel Reale explica os aspectos mais relevantes da reforma quanto ao exercício do direito de propriedade, o novo conceito de posse e a criação do instituto da desapropriação judicial privada pela posse-trabalho ou DJPI:

Trata-se, como se vê, de inovação do mais alto alcance, inspirada no sentido social do direito de propriedade, implicando não só novo conceito desta, mas também novo conceito de posse, que se poderia qualificar como sendo de posse trabalho, expressão pela primeira vez por mim empregada, em 1943, em parecer sobre projeto de decreto-lei relativo às terras devolutas do Estado de São Paulo, quando membro de seu “Conselho Administrativo”. Na realidade, a lei deve outorgar especial proteção à **posse que se traduz em trabalho criador, quer este se corporifique na construção de uma residência, quer se concretize em investimentos de caráter produtivo ou cultural.** Não há como situar no mesmo plano a posse, como simples poder manifestado sobre uma coisa, “como se” fora atividade do proprietário, com a “posse qualificada”, enriquecida pelos valores do trabalho. Este conceito fundante de “posse-trabalho” justifica e legitima que, ao invés de reaver a coisa, dada a relevância dos interesses sociais em jogo, o titular da propriedade reivindicanda receba, em dinheiro, o seu pleno e justo valor, tal como determina a Constituição (grifos nossos).

É esse novo olhar sobre a posse, a partir da sua função social, que Freitas destaca como relevante para examinar a aplicação do instituto da DJPI, como instrumento “para apuração da consagração do bem privado ao interesse social, decorrente da consolidação da situação fática”. Segundo o autor, a posse qualificada,

²² FREITAS, Rodrigo C. F. **Desapropriação judicial privada indireta:** os direitos de posse, propriedade e moradia. Curitiba: Juruá, 2017, p. 44-45.

²³ GOMES, Wilton Luis da Silva. **Inovações no regime jurídico das desapropriações.** Dissertação (Mestrado em Direito do Estado), Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-16042010-093843/>. Acesso em: 18 nov. 2021, p. 34; 87-88.

ou seja, a posse que cumpre a função socioambiental, pode dar prioridade a “valores ou direitos fundamentais relacionados à moradia e ao mínimo existencial, especialmente quando avaliados em relação ao exercício não funcional da propriedade”²⁴.

Feita essa breve contextualização quanto ao direito de propriedade, bem como o próprio desenvolvimento da visão relativa à posse, volta-se às discussões relativas à DJPI.

O instituto suscitou diversas discussões iniciais. Cambi²⁵ aponta que, antes mesmo da promulgação do Código Civil em 2002, debateu-se sobre a constitucionalidade da DJPI, sob a alegação de que qualquer privação da propriedade somente poderia ser matéria constitucional. Além disso, a indenização, decorrente da perda do imóvel, deveria ser prévia, conforme determina a Constituição Federal, e não posterior, como prevê o instituto. Entrementes, o questionamento sobre a constitucionalidade do instituto nunca foi objeto de controle abstrato de constitucionalidade.

Nas poucas menções ao instituto da DJPI encontradas no STF, não se fala sobre inconstitucionalidade. Aliás, em outubro de 2007, durante o julgamento da Reclamação n. 3.437-2 Paraná, que tratava de uma ação de desapropriação, o Ministro Ricardo Lewandowski reconheceu a importância do instituto, afirmando que o art. 1.228, §§ 4º e 5º, do Código Civil, trouxe uma nova modalidade de desapropriação, a judicial da posse-trabalho, avançando na proteção da posse de boa-fé, com base no princípio da sociabilidade.

Também o CJF, nas Jornadas de Direito Civil, promoveu importantes debates sobre o tema, aprovando 13 Enunciados ao longo dos anos, inclusive o Enunciado n. 82 (I Jornada), em 2002, reconhecendo que essa modalidade aquisitiva de propriedade imóvel é constitucional.

Os enunciados do CJF são propostos e debatidos nas jornadas de Direito Civil promovidas pelo referido Conselho por meio do seu Centro de Estudos Judiciários (CEJ), com a participação de magistrados, juristas e doutrinadores brasileiros. Embora não tenham qualquer tipo de força vinculante, ao liderarem as

²⁴ FREITAS, Rodrigo C. F. **Desapropriação judicial privada indireta**: os direitos de posse, propriedade e moradia. Curitiba: Juruá, 2017, p. 63-64.

²⁵ CAMBI, Eduardo. Propriedade no Novo Código Civil: aspectos inovadores. **Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil** (RDCPC), v. 5, n. 25, p. 124-136, set.-out. 2003.

discussões sobre as principais dúvidas na aplicação do instituto da DJPI, acabaram se tornando uma referência aos julgadores, de forma que, neste tema, são corriqueiramente utilizados como orientação em sentenças e acórdãos.

Por fim, a discussão foi superada e a tese da constitucionalidade passou a ser apoiada por diversos autores, conforme destaca Grotti, sob o fundamento de que o instituto não trata de uma expropriação-sanção, pois considera valores sociais a serem aferidos pelo juiz, e está baseado em “interesse social e econômico” relevantes, encaixando-se na hipótese de desapropriação por interesse social prevista na Constituição Federal (art. 5º, XXIV). Segundo a autora, vários doutrinadores “não admitem restrições às expressões *necessidade, utilidade pública e interesse social* como inerentes apenas à viabilidade de serviços públicos [...]”²⁶ (grifos do original).

Outra questão que despontou, entre as diversas suscitadas pelo instituto no início da sua utilização, diz respeito à natureza da ação a qual poderia ser aplicado. Em princípio, entendia-se que era restrito às ações de cunho petitório²⁷. No entanto, atualmente, o tema que envolve a possibilidade de aplicação do instituto em ações petitórias, possessórias ou autônomas, quando preenchidos os requisitos legais contidos no art. 1.228, § 4º, do Código Civil, está pacificado pela jurisprudência²⁸, na qual se verifica que a sua aplicação se dá, sem distinção, nessas ações. Outrossim, dois Enunciados do CJF auxiliaram a harmonizar a questão: o Enunciado n. 310, IV Jornada²⁹, cuja orientação contida reconhece a possibilidade da aplicação do instituto tanto no juízo petitório quanto no possessório e o Enunciado n. 496, V Jornada³⁰, ao reconhecer que a DJPI pode, inclusive, ser objeto de ação autônoma.

Superados os debates relativos à constitucionalidade do instituto e à sua aplicação, verifica-se que, em relação à sua natureza, tanto a doutrina quanto a jurisprudência, ainda não convergiram. Apesar de ter sido criado em 2002, a natureza jurídica do instituto é causa de discussão doutrinária e de divergência nominal pela jurisprudência. Parte o reconhece como uma modalidade de desapropriação *sui*

²⁶ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Função social da propriedade privada. **Fórum Municipal & Gestão das Cidades** (FMGC), Belo Horizonte, ano 4, n. 15, p. 10-35, jul.-set. 2016.

²⁷ CAMBI, Eduardo. Propriedade no Novo Código Civil: Aspectos Inovadores. **Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil** (RDCPC), v. 5, n. 25, p. 124-136, set.-out. 2003, p. 131.

²⁸ Verificar o capítulo 3 desta dissertação.

²⁹ Enunciado n. 310: "Interpreta-se extensivamente a expressão “imóvel reivindicado” (art. 1.228, § 4º), abrangendo pretensões tanto no juízo petitório quanto no possessório".

³⁰ Enunciado n. 496: "O conteúdo do art. 1.228, §§ 4º e 5º, pode ser objeto de ação autônoma, não se restringindo à defesa em pretensões reivindicatórias".

*generis*³¹; parte o compreende como modalidade de usucapião onerosa³², ou, ainda, como acessão invertida social, pela qual o acessório atrai o principal³³.

Figueira Junior chama atenção para a semelhança da DJPI com outros institutos, afirmando ser um misto de “usucapião social” de desapropriação indireta ou “desapropriação pretoriana”:

Ora, se por um lado ficou patente a intenção do legislador, assim confirmada pelo inteiro teor do art. 1.228 do CC/2002 (LGL\2002\400) há de se questionar o alcance sócio-jurídico desse dispositivo no que concerne à nova modalidade de limitação, perda e aquisição da propriedade privada, de natureza híbrida, como dissemos no início deste estudo, na exata medida em que se aproxima tanto da usucapião (social) quanto da desapropriação (indireta ou pretoriana)³⁴.

Na verdade, o instituto não se encaixa nos conceitos tradicionais, seja de desapropriação, usucapião ou acessão. Se o considerarmos uma modalidade de desapropriação, ao contrário das modalidades tradicionais, não ocorre a transferência do particular para o domínio público, mas do particular para outros particulares³⁵, podendo excepcionalmente ser transferido para a Administração Pública, quando um ente público for responsabilizado pelo pagamento da justa indenização prevista no art. 1.228, § 5º, do Código Civil.

Além disso, a Constituição Federal, em seu art. 5º, XXIV, ao prever a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, impôs o pagamento de prévia indenização, o que não ocorreria no caso do instituto em estudo, no qual a indisponibilidade do imóvel ao proprietário se dá antes da justa indenização, ainda que a transferência da propriedade ocorra somente após o seu pagamento.

Em relação à usucapião, não há previsão de sua natureza na forma

³¹ TARTUCE, Flávio. **Direito civil**: direito das coisas. 7. ed. São Paulo: Método, 2015, p. 126.

³² CAMBI, Eduardo. Propriedade no Novo Código Civil: aspectos inovadores. **Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil** (RDCPC), v. 5, n. 25, p. 124-136, set.-out. 2003.

³³ RENTERÍA, Pablo. A aquisição da propriedade imobiliária pela acessão invertida social: análise sistemática dos parágrafos 4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil. **Revista Trimestral de Direito Civil** (RTDC), v. 9, n. 34, p. 71-91, abr.-jun. 2008.

³⁴ FIGUEIRA JUNIOR, Joel Dias. A extensão do conceito de "boa-fé" em limitação ao direito de propriedade definida no art. 1.228, § 4º, do Código Civil: o controvertido instituto da "expropriação judicial". **Revista de Direito Privado**, v. 21, p.123-129, jan.-mar. 2005, p. 3.

³⁵ Carlos Roberto Gonçalves, ao conceituar o instituto de desapropriação, afirma tratar-se de “modo de transferência compulsória, forçada, da propriedade, do domínio particular ou do domínio de outra entidade pública de grau inferior, para a Administração Pública ou seus concessionários. Representa, sem dúvida, uma limitação ao direito de propriedade, baseada, porém, na ideia da prevalência do interesse social sobre o individual”. GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**: direito das coisas. v. 5. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

onerosa no sistema legal brasileiro, haja vista que se preenchidos os requisitos objetivos para uma de suas modalidades, a aquisição da propriedade ocorrerá sem necessidade do novo proprietário efetuar qualquer tipo de pagamento ao anterior. Assim, apesar do diálogo existente entre a DJPI e algumas modalidades especiais de usucapião e com a usucapião coletiva prevista no Estatuto das Cidades, são institutos distintos.

A chamada “acessão invertida social”, defendida por Rentería³⁶, também não encontra uma correspondência na legislação brasileira. Segundo essa corrente, o instituto seria uma modalidade de acessão invertida, porque, ao contrário das formas de acessão previstas no art. 1.248 do Código Civil, pelas quais o acessório segue o principal, no caso do art. 1.228, § 4º, do Código Civil, é o imóvel que adere às construções. E, seria social, porque exige a presença dos requisitos do art. 1.228, § 4º, com nítido corte social, que constituem fator determinante para inverter o principal e o acessório³⁷.

Farias e Rosenvald, ao abordarem o instituto, observam:

Em outras palavras, converte-se a obrigação de restituir o bem (obrigação de dar coisa certa) em uma obrigação de dar quantia certa, através do pagamento de uma indenização. Como já se comentou, cuida-se de uma nova modalidade de aquisição originária da propriedade, por acessão social coletiva, ou acessão industrial imobiliária, na qual predomina o valor econômico e social das construções sobre o imóvel, funcionalizadas ao acesso a garantias fundamentais³⁸.

Antes da criação do instituto, uma vez consolidada a ocupação irregular de forma irreversível, era possível ao julgador converter a ação petítória ou possessória em perdas e danos com base no art. 461, § 1º, do CPC/1973, com correspondência no art. 449 do atual diploma legal. No entanto, a DJPI qualificou essa conversão, pois delimitou o prazo e impôs os demais requisitos do art. 1.228, § 4º, do Código Civil para o seu reconhecimento.

A acessão social mencionada pelos autores não tem correlação com a

³⁶ RENTERÍA, Pablo. A aquisição da propriedade imobiliária pela acessão invertida social: análise sistemática dos parágrafos 4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil. **Revista Trimestral de Direito Civil (RTDC)**, v. 9, n. 34, p. 71-91, abr.-jun. 2008.

³⁷ MICHEL, Voltaire de Freitas. A trajetória doutrinária e judicial da desapropriação judicial – perspectivas e prognósticos (§§ 4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil). **Revista Brasileira de Direito Processual (RBDPro)**, n. 81, jan.-mar. 2013.

³⁸ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil – reais**. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 85.

natureza de acessão invertida social defendida por Rentería, mesmo porque Farias e Rosenvald nominam o instituto de “desapropriação judicial indireta” ou “desapropriação privada”³⁹.

Conclui-se, portanto, que a DJPI é um instituto novo, que tem características próprias, razão pela qual, para esta dissertação, segue-se a orientação do seu criador, Miguel Reale, que o reconhece como uma modalidade de desapropriação especial e singular, realizada pelo Poder Judiciário. A propósito, ao denominar o instituto como uma nova via de desapropriação, em 1975⁴⁰, no item 27 da exposição de motivos do Código Civil, Miguel Reale ressaltou não haver motivo para considerar prerrogativa exclusiva do Poder Executivo ou do Legislativo, excluindo o Poder Judiciário do exercício do poder expropriatório em casos concretos.

Neste modelo, a transferência compulsória da propriedade prevista no art. 1.228, § § 4º e 5º, do Código Civil, tal como em uma desapropriação, se dá por um ato unilateral – decisão judicial que pode ocorrer até de ofício por um magistrado. O pagamento, no entanto, não é prévio à ocupação, mas anterior à transferência do domínio que somente ocorrerá mediante uma justa indenização. O domínio tanto poderá ser transferido para particulares (ocupantes do imóvel), como para um ente público, eventualmente responsável pelo pagamento quando os réus forem de baixa renda⁴¹ ou quando o Estado, de forma ativa ou omissa, tiver concorrido para a ocupação da área de propriedade particular ou para a manutenção da situação, conforme decisão do STJ⁴².

Neste contexto, esta dissertação fundamenta-se na concepção de que o instituto da DJPI é uma modalidade de desapropriação singular, que possui requisitos e características próprias, sem correlação no direito comparado, cujo objetivo principal é a garantia de direitos fundamentais através da valoração da função social da posse.

O instituto recebeu diversas denominações: desapropriação judicial privada indireta, desapropriação judicial privada por posse-trabalho ou por interesse social, desapropriação coletiva do Código Civil, usucapião onerosa, acessão invertida social, compra e venda compulsória, aquisição compulsória onerosa e outras variações.

³⁹ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil** – reais. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 79.

⁴⁰ BRASIL. Código Civil (2002). Exposição de Motivos, item 27.

⁴¹ Enunciado n. 308 do Conselho de Justiça Federal.

⁴² Resp. n. 1.442.440-AC.

Segundo Tartuce⁴³, a terminologia “desapropriação judicial privada por posse-trabalho” deve ser considerada a melhor a ser empregada, visto que “é utilizada, com pequenas alterações, por Maria Helena Diniz, Lucas Abreu Barroso, Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery [...]”. No entanto, para esta dissertação, optou-se por se referir ao instituto como “desapropriação judicial privada indireta” empregada por Freitas⁴⁴, e, de forma mais simplificada, abreviou-se como DJPI.

2.1 Requisitos e interpretação

A aplicação e concretização do instituto pressupõe a análise de pelo menos sete requisitos contidos nos §§ 4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil: 1) extensão da área; 2) posse ininterrupta e de boa-fé; 3) decurso de mais de cinco anos; 4) considerável número de pessoas; 5) realização de obras e serviços; 6) caracterização de interesse social e econômico relevante; e 7) justa indenização ao proprietário.

Entretanto, alguns requisitos como “extensa área”, “considerável número de pessoas”, “obras e serviços de interesse social e econômico relevante”, “justa indenização” possuem conceito aberto, o que dá margem para interpretações diversas.

Farias e Rosenthal⁴⁵ afirmam que a norma confere ao juiz o poder de concretizar conceitos jurídicos indeterminados e que o instituto será aplicado na hipótese de a coletividade exercer posse qualificada, de longa data, quando o titular do imóvel o tiver abandonado de forma prolongada. Observa-se, entretanto, que o último item mencionado – “abandono prolongado pelo titular do imóvel” – não é um requisito inserido no dispositivo sobre o tema e poderá ou não estar presente, conforme se verá nos casos apresentados na seção 3.

Tartuce⁴⁶ ressalta que a posse-trabalho é uma cláusula geral, um conceito aberto e indeterminado a ser preenchido caso a caso, assim como os demais requisitos do art. 1.228, § 4º, do Código Civil.

⁴³ TARTUCE, Flávio. **Direito civil: direito das coisas**. 7. ed. São Paulo: Método, 2015.

⁴⁴ FREITAS, Rodrigo C. F. **Desapropriação judicial privada indireta: os direitos de posse, propriedade e moradia**. Curitiba: Juruá, 2017.

⁴⁵ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil – reais**. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 81.

⁴⁶ TARTUCE, Flávio. **Direito civil: direito das coisas**. 7. ed. São Paulo: Método, 2015, p. 127.

Diniz⁴⁷ afirma que a expressão “extensa área” deverá ser analisada conforme as peculiaridades locais e regionais, e que “considerável número de pessoas” deve ser apurado com base na extensão da área possuída.

Quanto ao interesse social, requisito para a aplicação do instituto acima, a Lei n. 4.132/1962 – que define os casos de desapropriação por interesse social, dispõe sobre sua aplicação (art. 2º) e o que considera o interesse social – pode ser norteadora para o magistrado, mas não limitante. Isto porque, a desapropriação judicial indireta não está vinculada às definições da Lei n. 4.132/1962; para além disso, o próprio art. 1.228, § 4º, do Código Civil, dispõe que cabe ao juiz decidir o que é de interesse social e econômico relevante.

A Lei n. 4.132/1962 que define os casos de desapropriação por interesse social apresenta em seu art. 2º a definição legal do que vem a ser interesse social⁴⁸. A definição não poderia ser mais contemporânea e vem ao encontro dos objetivos do instituto da DJPI, servindo de orientação para a sua aplicação. Por sua vez, Freitas destaca:

São direitos como os de moradia, trabalho, habitação, liberdade, vida, segurança e à propriedade, que podem, em conjunto ou separadamente, justificar o reconhecimento judicial do que se denomina de interesse social e econômico relevante, que é, inclusive, admitido constitucionalmente como suficiente para provocar a desapropriação da propriedade privada⁴⁹.

Quanto à boa-fé, o Enunciado n. 309⁵⁰ aprovado na IV Jornada de Direito Civil do CJF, realizada em 2006, orienta que não se aplica o conceito do art. 1.201 do

⁴⁷ DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro** – direito das coisas. 34. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 241.

⁴⁸ BRASIL. Lei n. 4.132/1962. Art. 2º. Considera-se de interesse social: I – o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico; II – a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola, VETADO; III – o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola; IV – a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias; V – a construção de casa populares; VI – as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas; VII – a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais. VIII – a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas. (Incluído pela Lei n. 6.513, de 20.12.77).

⁴⁹ FREITAS, Rodrigo C. F. **Desapropriação judicial privada indireta**: os direitos de posse, propriedade e moradia. Curitiba: Juruá, 2017, p.17-18.

⁵⁰ Enunciado n. 309. “O conceito de posse de boa-fé de que trata o art. 1.201 do Código Civil não se aplica ao instituto previsto no § 4º do art. 1.228”.

Código Civil. Ao comentar o enunciado, Tartuce expõe que, no caso da DJPI, não é a boa-fé que existe no plano intencional (subjéctiva), mas aquela relacionada às condutas dos envolvidos (objectiva) que deve ser aplicada, ou seja, deve-se analisar a posse que atende melhor a função social. De forma contrária, Figueira Junior⁵¹, ao abordar a questão, ressalta que a boa-fé significa o estado de subjéctividade no qual o possuidor ignora os vícios da posse e que no caso do art. 1.228, § 4º, do Código Civil, a lei disse menos do que o legislador pretendia:

Para tanto, mister se faz conferir interpretação histórica e extensiva à expressão boa-fé contida no art. 1.228, § 4º, do CC/2002 (LGL\2002\400), assim compreendida nesse contexto o conceito de posse justa (posse não viciada por atos de violência, clandestinidade ou precariedade), sob pena de subversão do próprio estado democrático de direito.

Portanto, nesse aspecto, Figueira Junior vai em oposição ao entendimento trazido por Tartuce e definido no Enunciado 309 do CJF, acima citado. Segundo se verifica na justificativa do enunciado, a ideia não foi acrescentar à exigência da posse de boa-fé, a posse justa, mas sim, substituir a primeira pela segunda, por entender que seria inaplicável a DJPI se fosse exigido que os ocupantes que se apossaram do imóvel desconhecêssem o vício na aquisição da coisa. Para os participantes da IV Jornada de Estudos, o legislador teria confundido os conceitos de posse de boa-fé, com posse justa, ou seja, aquela que não é violenta, clandestina e precária, do art. 1.200 do Código Civil⁵².

No Caso 1, o TJAC, ao se pronunciar sobre o requisito da posse de boa-fé de que trata o art. 1.228, § 4º, citando o Enunciado 309 do CJF, entendeu que o requisito deveria “ser analisado sobre o prisma da boa-fé objectiva, ou seja, alicerçada em modelo de conduta social”.

Quanto à justa indenização, Meirelles⁵³, ao abordá-la na análise das desapropriações de modo geral, a conceitua de forma ampla e abrangente, como

⁵¹ FIGUEIRA JUNIOR, Joel Dias. A extensão do conceito de "boa-fé" em limitação ao direito de propriedade definida no art. 1.228, § 4º, do Código Civil: o controvertido instituto da "expropriação judicial". **Revista de Direito Privado**, v. 21, p. 123-129, jan.-mar. 2005, p. 5.

⁵² AGUIAR JUNIOR, Ruy Rosado (org.). **IV Jornada de Direito Civil**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2007. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/jornadas-cej/IV%20Jornada%20volume%20II.pdf>. Acesso em: 25 maio 2022.

⁵³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 553.

aquela que repara todo e qualquer dano sofrido pelo proprietário expropriado. Assim, destaca que o seu valor deve ser real, considerando a data de pagamento, além de necessariamente incluir danos emergentes e lucros cessantes, juros compensatórios e moratórios, despesas judiciais, honorários de advogado e correção monetária.

O Decreto-lei n. 3.365/1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, prescreve em seus arts. 14 e 27 que o juiz deve designar um perito para avaliar o bem e, ao fixar o valor da indenização, deverá atender a alguns critérios, por exemplo

[...] à estimação dos bens para efeitos fiscais; ao preço de aquisição e interesse que deles aufero o proprietário; à sua situação, estado de conservação e segurança; ao valor venal dos da mesma espécie, nos últimos cinco anos, e à valorização ou depreciação de área remanescente, pertencente ao réu.

Embora o decreto-lei seja de 1941, encontra-se vigente e continua a ser um instrumento legal nas desapropriações comuns, inclusive na desapropriação indireta por apossamento administrativo mencionada nos arts. 15-A, § 3º e 35. Sua última atualização ocorreu em 2021, por meio da Lei n. 14.273/2021.

No entanto, para Tartuce, o Enunciado n. 240, aprovado na III Jornada de Direito Civil do CJF, ao dispor “a justa indenização a que alude o § 5º do art. 1.228 não tem como critério valorativo, necessariamente, a avaliação técnica lastreada no mercado imobiliário, sendo indevidos os juros compensatórios”, afastou a incidência do art. 14 do Decreto-lei n. 3.365/1941, pelo qual o juiz deveria nomear um perito para avaliar o imóvel, distinguindo definitivamente o instituto das demais desapropriações.

Com uma proposta mais harmônica aos interesses em análise, Farias e Rosenvald ressaltam que a justa indenização impõe “uma ponderação entre o direito do proprietário a ser indenizado e o interesse da coletividade de possuidores em propiciar caminhos para o direito amplo à habitação”.

2.2 Distinção entre a DJPI e os institutos da usucapião coletiva e da desapropriação indireta

Diante das semelhanças entre os institutos, é necessário traçar uma delimitação e, a partir dela, apontar exatamente em quais situações seria possível falar em DJPI e, em qual situação, na usucapião coletiva, prevista no art. 10 do Estatuto das Cidades. Isto porque, como ambas exigem o decurso do prazo de cinco

anos, pode-se pensar que a utilização da usucapião para regularizar uma ocupação coletiva colocaria fim ao conflito de forma mais célere e econômica, já que não exige pagamento.

Na realidade, os dois institutos são aplicados em situações totalmente distintas. Enquanto a usucapião coletiva serve para regularizar a posse sem oposição, exercida, com *animus domini*, por cinco anos ou mais por uma comunidade, a desapropriação judicial vem para resolver um cenário de posse coletiva conflituosa, ou seja, aquela na qual, apesar da oposição tempestiva do autor, via ação judicial, a posse se consolidou e o cumprimento da decisão judicial de retirada dessas pessoas tem um alto custo social. Neste caso, o direito do autor é bom, é reconhecido, mas não é executável, pois a situação fática é irreversível e é impossível a outorga da tutela específica ao autor proprietário ou possuidor do imóvel.

Antes da criação do instituto, essa situação era resolvida com a conversão da ação reivindicatória ou possessória em perdas e danos. A DJPI trouxe critérios mais objetivos para definir quando e como essa conversão deve se realizar, conforme já exposto em seção anterior deste trabalho.

No caso da usucapião coletiva prevista no Estatuto das Cidades, o objetivo é garantir o direito de moradia a uma população carente. Aqui, os requisitos exigidos são outros: limite de área ocupada por cada possuidor inferior a 250m² e não ser o possuidor proprietário de outro imóvel urbano ou rural. A DJPI, por sua vez, não possui as limitações acima e pode ser utilizada por qualquer possuidor, independentemente do seu poder econômico, desde que presentes os requisitos do art. 1.228, § 4º, do Código Civil.

Aliás, considerando a insegurança fundiária, Bueno e Reydon⁵⁴ explicam que não é incomum que loteamentos ou condomínios aparentemente regulares se envolvam em conflitos coletivos pela posse ou propriedade da terra. Um exemplo é o Caso 8, apresentado a seguir na seção 3⁵⁵, que engloba a disputa de um percentual de uma área sobre a qual foi construído um condomínio residencial. A aplicação da DJPI se deu justamente porque os requisitos para a prescrição aquisitiva não estavam

⁵⁴ REYDON, Bastiaan; AGUIAR, Márcia; BUENO, Ana Paula; FERNANDES, Vitor. Instituições e administração fundiária. In: BOJANIC, Alan Jorge (coord.). **FAO/SEAD**. Governança de terras: da teoria à realidade brasileira. Bastiaan Philip Reydon, Vitor Bukvar Fernandes, Ana Paula da Silva Bueno, Gabriel Pansani Siqueira (org.). Brasília, 2017, p. 94.

⁵⁵ Processo n. 0004127-98.2017.8.07.0006, em curso pela 1ª Vara Cível da Comarca de Sobradinho – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

presentes, mas a situação fática se mostrava consolidada a desafiar uma solução que contemplava a sua manutenção.

Com relação à intersecção da DJPI e a desapropriação indireta ou desapropriação por apossamento administrativo, verifica-se que a desapropriação indireta é uma construção jurisprudencial que passou a ser tratada pela legislação, conforme se verifica dos arts. 15-A, § 3º e 35 do Decreto-lei n. 3.365/1941.

Gomes afirma que a desapropriação indireta é “todo o ato, atividade da Administração Pública, seja ele físico ou não, que ilegalmente priva o particular, sem o seu consentimento, da fruição total ou parcial do seu direito de propriedade”⁵⁶. Diz-se ilegalmente porque não há a prévia indenização e quando se menciona o instituto da desapropriação, se pensa no ato, administrativo ou judicial, no qual o Estado, unilateralmente, adquire o domínio sobre a coisa, mediante prévia indenização⁵⁷.

Mello classifica o instituto como “a designação dada ao abuso e irregular apossamento do imóvel particular pelo Poder Público⁵⁸”, de maneira que este se furta a observar a regularidade do “procedimento expropriatório”. Não sendo propriamente uma desapropriação, ela é mais uma responsabilização do Estado, sempre que este, de alguma forma, impedir o uso de uma propriedade particular pelo seu proprietário. Assim, decorre de um ato de esbulho perpetrado pelo Estado que, ao se apossar do bem, o destina à utilização pública.

O STJ, em sede de recurso repetitivo afeto ao Tema n. 1.019, firmou a tese de que “o prazo prescricional aplicável à desapropriação indireta, na hipótese em que o Poder Público tenha realizado obras no local ou atribuído natureza de utilidade pública ou de interesse social ao imóvel, é de 10 anos, conforme parágrafo único do art. 1.238 do CC”.

A intersecção da desapropriação indireta com a DJPI ocorre justamente quando nesta, tal como naquela, responsabiliza-se o Estado pela consolidação da ocupação coletiva irregular, condenando a administração pública municipal ou estadual a indenizar o proprietário que foi despojado do seu imóvel.

É o exemplo do Caso 1, que será apresentado adiante, no qual o juiz julgou

⁵⁶ GOMES, Wilton Luis da Silva. **Inovações no regime jurídico das desapropriações**. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado), Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-16042010-093843/>. Acesso em: 18 nov. 2021, p. 116.

⁵⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: RT, 2015, p. 620.

⁵⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 914.

improcedente a ação por desapropriação indireta e o TJAC, por sua vez, aplicou a DJPI. No STJ, em decisão monocrática que não admitiu o recurso especial, a Ministra relatora uniu os dois institutos ao consignar:

Ademais, o Tribunal de origem, após minucioso exame dos elementos fáticos contidos nos autos, consignou comprovada a posse de boa fé dos munícipes que ocuparam a gleba em discussão, cumpridos os requisitos exigidos pelo art. 1.228, § 4º, do Código Civil, para configuração da desapropriação indireta [...]

Igualmente, no Caso 2.1, o TJAC menciona ser a hipótese da desapropriação indireta da área, alegando “o apossamento do bem pela administração; a afetação do bem e a respectiva destinação à utilização pública; e, por derradeiro, a irreversibilidade da situação fática resultado do apossamento indevido e da afetação”.

No entanto, adiante, o TJAC, de ofício, determina a “conversão do pedido de reintegração de posse em ação indenizatória”, com fundamento no Enunciado n. 308 do CJF, que menciona ser responsabilidade da Administração Pública pagar a justa indenização prevista no art. 1.228, § 5º, do Código Civil, quando os possuidores forem de baixa renda no caso de DJPI.

No Caso 2, já aparece a intersecção entre instituto da DJPI, a desapropriação indireta decorrente de apossamento administrativo e a conversão em indenização por perdas e danos da obrigação, nos termos do art. 499 do CPC/2015.

A diferença entre os dois casos envolvendo o espólio de Eloya Levy de Barbosa é que, no primeiro deles, o TJAC apesar de fazer referência à desapropriação indireta e à conversão em perdas e danos, expressamente aplicou a desapropriação do art. 1.228, § 4º, do Código Civil e, no Caso 2.1, apesar de mencionar normativas referentes ao instituto da DJPI, expressamente aplicou a desapropriação indireta, conforme se verifica na ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL E CIVIL. APELAÇÃO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. DOCUMENTOS E FOTOGRAFIAS. POSSE VELHA. INVESTIMENTOS PÚBLICOS. INVASORES HIPOSSUFICIENTES. DEMONSTRAÇÃO. JULGAMENTO. PROVAS. NORMA. ADSTRIÇÃO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. IMÓVEL. ADMINISTRAÇÃO. APOSSAMENTO, AFETAÇÃO E UTILIZAÇÃO PÚBLICA. IRREVERSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. REINTEGRAÇÃO DE POSSE EM INDENIZATÓRIA. CONVERSÃO: ART. 5º, XXIV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

ENUNCIADO N. 308 DO CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL.
RECURSO DESPROVIDO.

Igualmente, no Caso 6, o TJSP, apesar de aplicar a DJPI, ressaltou:

Logo, e porque não se pode penalizar esses requerentes em relação à perda indevida da propriedade, de rigor o reconhecimento de hipótese de desapropriação indireta com a correspondente fixação de justa indenização.

Essa intersecção entre a DJPI e a desapropriação indireta apareceu em quatro casos pesquisados a serem apresentados mais adiante⁵⁹. No entanto, apesar da semelhança, que se refletirá, inclusive, no cumprimento da sentença, são institutos jurídicos diversos e com requisitos diversos. Enquanto na desapropriação indireta se analisa a ocorrência do apossamento administrativo do imóvel por ato ilícito, ou seja, sem observância da forma legal, no caso da DJPI os requisitos estão dispostos no art. 1.228, § 4º, do Código Civil, já relacionados e debatidos nesta pesquisa.

No decorrer do cumprimento da sentença, o rito adotado é bem semelhante se no caso da DJPI o ente público for condenado a pagar a justa indenização, no entanto, o resultado final também pode ser divergente. Isto porque, na DJPI, o ente público após o pagamento da justa indenização, não poderá retirar os ocupantes que ali estão, mas deverá promover a regularização fundiária.

Desta forma, não se discute que, de fato, em algumas situações esses institutos podem ser confundidos, ou mesmo possibilitar a aplicação tanto de um como de outro, como se vê no Caso 2 e no Caso 2.1, mas são institutos distintos e assim devem ser tratados.

2.3 Importância da função social da propriedade e da função social da posse

A aplicação do instituto da DJPI, seja em conflitos fundiários urbanos ou rurais, está diretamente ligada ao debate de temas densos, envolvendo grande discussão doutrinária e jurisprudencial, como da função social da propriedade, função social da posse, dignidade da pessoa humana, mínimo existencial e direito à moradia.

Cada um desses temas encerra em si discussões suficientes para sustentar uma dissertação à parte, não havendo espaço nesta pesquisa para uma abordagem

⁵⁹ Casos 1, 2, 2.1, 4 e 6.

mais aprofundada. No entanto, ainda que brevemente, é necessário tratar essas questões para demonstrar a dimensão da discussão de direito material envolvendo a aplicação do instituto da DJPI e, desta forma, avançar sobre o objeto principal desta pesquisa que é a análise sistêmica da sua funcionalidade.

Ao se abordar as novas perspectivas do direito de propriedade e da posse na seção 2, falou-se do novo elemento que integra o conceito de propriedade e que qualifica a posse: o cumprimento da função social ou função socioambiental. Mas, o que vem a ser esse elemento a ser observado tanto pelo proprietário como pelo possuidor?

Na legislação brasileira, posse e propriedade são tratadas de maneiras distintas, em que pese guardarem correlação a um aspecto importantíssimo, o bem e a sua utilização. A posse imprime a ideia de uma “situação de fato, em que se reconhece o exercício autônomo de alguma das faculdades inerentes ao domínio⁶⁰”. A propriedade é “um conjunto de direitos sobre um recurso que o dono está livre para exercer e cujo exercício é protegido contra interferência por outros agentes⁶¹”, assim o proprietário, por expressa previsão legal, tem a faculdade de usar, gozar, dispor e reaver o bem (art. 1.228 do Código Civil).

No entanto, como mencionado no início desta seção, a moderna doutrina insere a função social nesse conjunto de direitos, de forma que integra a própria estrutura do direito de propriedade, podendo ser entendida “como um contributo, como algo que pode ser destinado tanto ao todo (sociedade) quanto à parte (sujeito concreto), e que tem por objetivo a realização dos direitos fundamentais constitucionalmente [...]”⁶².

No contexto histórico, a Constituição de 1934 foi a primeira a trazer a ideia de propriedade subordinada ao interesse social ou coletivo (art. 113), o que mais tarde foi sedimentado pelo Estatuto da Terra (arts. 2º, 12 e 13, da Lei n. 4.504/1964) e, somente com a Constituição de 1967 passou à condição de princípio. No entanto, foi com a Constituição Federal de 1988, que o princípio da função social ganhou destaque ao vir expressamente consignado no rol de direitos e garantias fundamentais (art. 5º,

⁶⁰ TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do direito civil**: direitos reais. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 17.

⁶¹ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil** – reais. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 310.

⁶² FACHIN, Luiz Edson. Aquisição construtiva de solo alheio: princípio superfícies *solo cedit*, boa-fé e função social à luz do Código Civil brasileiro. **Revista dos Tribunais**, v. 922, p.123-138, ago. 2012, p. 3.

XXIII), bem como princípio geral de Ordem Econômica e Financeira (art. 170, III).

Também no Código Civil de 2002, o princípio da função social da propriedade foi destacado como princípio de ordem pública que não se sujeita à vontade das partes (art. 2.025) e que vai orientar o exercício da propriedade (art. 1.228, § 1º).

Forin anota que o princípio da função social “se concebe como um conjunto de requisitos mínimos estabelecidos pelo legislador para atender o interesse social de toda coletividade⁶³”, que se não observado pode ensejar a aplicação de sanção.

A Constituição Federal de 1988, em seus arts. 182, § 2º e 186, orienta quais requisitos são necessários para o cumprimento da função social pelas propriedades urbana e rural, respectivamente. Tepedino destaca a preocupação do constituinte em distinguir entre propriedade urbana e propriedade rural as exigências para o cumprimento da função social. A primeira, observa o autor, deve seguir “as exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor⁶⁴”, corroborando com os “princípios gerais da tutela da pessoa, do trabalho e dignidade humana⁶⁵”. Por sua vez, o imóvel rural deve observar “a proteção ambiental, a utilização racional das reservas naturais, as relações de trabalhos derivadas da situação proprietária, o bem-estar desses mesmos trabalhadores”.

Quanto à função social da propriedade urbana, a Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), ao regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelecer diretrizes gerais da política urbana, vai explicitar as suas diretrizes e formas de concreção. Já a Lei n. 4.504/1964 (Estatuto da Terra), por sua vez, traz elementos para o cumprimento da função social da propriedade rural.

Em relação à função social da posse, Forin observa que esta se materializa com o exercício da posse fática que “serve ao uso e ao trabalho relativo às necessidades humanas, convergindo em fato social de importante proteção constitucional [...]”⁶⁶. E ressalta: “seus valores resguardados pelo ordenamento jurídico estão relacionados com a dignidade da pessoa humana, da solidariedade

⁶³ FORIN, Marcelo José. **Desapropriação judicial privada por posse-trabalho**: nova modalidade brasileira de desapropriação. Curitiba: Juruá, 2020, p. 33.

⁶⁴ TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do direito civil**: direitos reais. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 96.

⁶⁵ TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do direito civil**: direitos reais. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 96.

⁶⁶ FORIN, Marcelo José. **Desapropriação judicial privada por posse-trabalho**: nova modalidade brasileira de desapropriação. Curitiba: Juruá, 2020, p. 25.

social, da igualdade, da moradia e do trabalho, inclusive pondo a salvo contra o próprio proprietário⁶⁷”.

Ao diferenciar a função social da posse e da propriedade, Farias e Rosenvald asseveram:

Ao se estudar a função social da propriedade, procuraremos buscar soluções para aquelas situações em que o proprietário exerce sua liberdade de ação, mas é leniente na missão de outorgar uma destinação útil àquilo que lhe pertence [...] O proprietário é titular de direitos subjetivos, mas seus poderes implicam a assunção de responsabilidades perante a coletividade.

Todavia, quando é analisada a função social da posse, há um *plus* no estudo da matéria. Aqui, não se preocupa com a trajetória isolada do proprietário e o seu compromisso com o atendimento a direitos fundamentais. Aprecia-se a atuação fática de um possuidor sobre a coisa que o titular patrimonial desvinculou de qualquer função social⁶⁸.

Assim, para a doutrina, posse é requisito indispensável ao cumprimento da função social da propriedade, na medida em que é a retenção da coisa que permitirá o exercício do direito de propriedade, observando os deveres fundamentais decorrentes da cláusula geral constitucional.

Didier Junior afirma que a partir da Constituição Federal de 1988, a posse somente será protegida por um dos interditos possessórios previstos na legislação, se além dos requisitos legais do art. 561 do CPC/2015, estiver comprovado o cumprimento da função social pela propriedade. Conclui que a tutela da posse protege o interesse na exploração econômica, seja pelo trabalho ou moradia, razões estas que, inclusive, levaram o legislador a criar “as figuras especiais de usucapião, constitucionalmente previstas nos arts. 183 e 191 da CF/1988, e a aquisição forçada da propriedade em razão da posse-trabalho, prevista no art. 1.228, §§ 4º e 5º, do Código Civil”⁶⁹.

Tepedino anota que o texto constitucional de 1988 é taxativo em estabelecer que os interesses individuais dos proprietários são convertidos em “instrumento para proteção da pessoa humana, de tal sorte que o exercício do domínio

⁶⁷ FORIN, Marcelo José. **Desapropriação judicial privada por posse-trabalho**: nova modalidade brasileira de desapropriação. Curitiba: Juruá, 2020, p. 26.

⁶⁸ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil – reais**. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 77.

⁶⁹ DIDIER JUNIOR, Fredie. **A função social da propriedade e a tutela processual da posse**. Disponível em: https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/3diderjrfuncaosocial.pdf. Acesso em: 26 maio 2022, p. 3-4.

há de respeitar e promover situações jurídicas subjetivas existenciais e sociais por ele atingidas⁷⁰, de modo que, uma vez não sendo observadas tais premissas, a posse “não pode ser tutelada pelo ordenamento jurídico”.

Freitas destaca a constante tensão entre a posse e a propriedade, com conflito de interesses que exigem a análise dos princípios da propriedade privada, da função social e da dignidade humana, situação que “faz transparecer relevantes argumentos voltados à identificação de limites ou critérios objetivos para o alcance de uma solução judicial justa, especialmente sob a perspectiva social”⁷¹.

No entanto, como assinalam Farias e Rosenvald, “[...] a função social é um conceito relativo e maleável que será interpretado pelo magistrado com base na concretude do caso, com arrimo em precedentes sempre se preservando o chamado conteúdo essencial mínimo da propriedade”⁷².

Nesse contexto, observa-se que o instituto da DJPI consolida a importância de o proprietário cumprir a função social do imóvel, valorizando a função social da posse, vez que a sua aplicação se baseia no exercício da posse fática.

2.4 Dignidade da pessoa humana, mínimo existencial e direito à moradia como base da DJPI

Em breve contextualização, ao tratar da concepção contemporânea de direitos humanos, Flávia Piovesan destaca que esta é marcada com o fim da Segunda Guerra Mundial, pela Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, em resposta às atrocidades cometidas pelo regime nazista, com a necessidade de reconstrução do valor dos direitos humanos, influenciada pela ideia de que “os direitos humanos são direitos universais, cuja proteção não se deve reduzir ao domínio reservado do Estado, porque revela tema de legítimo interesse internacional”⁷³.

Conforme a autora, a Declaração de 1948 inovou ao conciliar o discurso liberal da cidadania com o discurso social, trazendo tanto direitos civis e políticos (arts. 3º a 21) como direitos sociais, econômicos e culturais (arts. 22 a 28), colocando-os, na mesma ordem de importância, destacando o caráter de indivisibilidade e

⁷⁰ TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do direito civil: direitos reais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 100.

⁷¹ FREITAS, Rodrigo Cardoso; PEDRA, Adriano Sant’Ana. Posse e propriedade: uma constante tensão em busca da concretização da função social. **Direito e Paz**. São Paulo, n. 38, p.154-176, 2018, p. 21.

⁷² FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Manual de direito civil**. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 1.451.

⁷³ PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 80.

interdependência desses direitos, de forma que é a proteção de todos eles, em conjunto, que possibilita a existência de cada um deles.

No cenário nacional, destaca que o marco jurídico da mudança democrática e da institucionalização dos direitos humanos⁷⁴ ocorreu com a Constituição Federal de 1988, na medida em que foram estabelecidas significativas normativas na busca da igualdade material, inclusive com a adoção de ações afirmativas buscando a inclusão de minorias. Estabeleceu-se uma “ruptura jurídica” com o regime que vigorou entre os anos de 1964 e 1985, uma vez que a Constituição se preocupou em garantir a dignidade da pessoa humana e o seu bem-estar, como um “imperativo da justiça social⁷⁵”.

Nesse contexto, o princípio da dignidade da pessoa humana, pela envergadura assumida, começou a ser tratado como princípio fundamental da ordem jurídica, passando a conformar, reger e influenciar todo o nosso ordenamento constitucional.

Definir, entretanto, o que é dignidade da pessoa humana, não é tarefa fácil. Sarlet destaca a dificuldade em conceituar de forma precisa o que seja essa dignidade, inclusive, o seu âmbito de proteção jurídico-normativa, não apenas porque se cuida de conceito vago e impreciso, mas, também, pela sua natureza polissêmica. Segundo o autor, nas sociedades atuais, nas quais o pluralismo e a diversidade são valores presentes, “a dignidade da pessoa humana não poderá ser conceituada de maneira fixista⁷⁶”, pois é um conceito em constante construção.

Barroso⁷⁷ afirma que a dignidade da pessoa humana é fundamento do constitucionalismo democrático, “um dos grandes consensos éticos do mundo ocidental, materializado em declarações de direitos, convenções internacionais e constituições”. O autor descreve a dignidade humana como um valor fundamental que ingressou no mundo jurídico na forma de princípio, assumindo o *status* de princípio jurídico constitucional, no entanto, reconhece que a vagueza e a imprecisão da expressão “tem feito com que ela funcione, em extensa medida, como espelho: cada um projeta nela a sua própria imagem, seus valores e convicções”.

⁷⁴ PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 201.

⁷⁵ PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 320.

⁷⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a dignidade da pessoa humana, os direitos fundamentais e a assim chamada constitucionalização do direito penal e processual penal no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 102, p.13-44, maio-jun. 2013, p. 2-3.

⁷⁷ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 245.

A dignidade da pessoa humana, enquanto princípio, tem expressa previsão no art. 1º, III, da Constituição Federal de 1988, e é composta por elementos que devem ser analisados de forma sistêmica. Assim, Moraes conceitua dignidade como:

[...] um valor espiritual e moral inerente a pessoa que se manifesta singularmente na auto determinação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos⁷⁸.

Ao abordar a dignidade da pessoa humana nos autos do Mandado de Injunção 7.300-DF, o Ministro Marco Aurélio observou que “a dignidade envolve (i) a proteção jurídica da pessoa, simplesmente por ostentar a condição humana, e (ii) o reconhecimento de esfera de proteção material do homem ou mulher, como condição à construção da individualidade e autodeterminação⁷⁹” ressaltando que quem é despojado no mínimo existencial necessário à própria dignidade “vive em condições subumanas, sendo privado do *status* de cidadão⁸⁰”.

Verifica-se das abordagens acima a correlação do princípio da dignidade da pessoa humana com o mínimo existencial ou mínimo invulnerável⁸¹, um padrão irreduzível de direitos e garantias a serem observados, sem o qual não se pode falar em dignidade.

Para Watanabe, o mínimo existencial é composto por um extenso elenco de direitos fundamentais sociais, contra os quais seria inoponível a cláusula da reserva do possível e que constituem o núcleo básico do princípio da dignidade humana, como o direito à educação fundamental, à saúde básica, à assistência social, ao acesso à justiça, à moradia, ao trabalho, ao salário mínimo, à proteção à maternidade e à infância⁸².

⁷⁸ MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais**: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 48.

⁷⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção 7.300-DF. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 20 maio 2022.

⁸⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção 7.300-DF. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 20 maio 2022.

⁸¹ Expressão utilizada por Alexandre de Moraes ao definir dignidade.

⁸² WATANABE, Kazuo. Controle jurisdicional das políticas públicas: mínimo existencial e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. **Revista de Processo**, v. 193, p. 13-26, mar. 2011, p. 3.

O conceito de mínimo existencial, assim como o da dignidade da pessoa humana, está em constante construção, pois se trata de um conceito dinâmico que “varia histórica e geograficamente, presidido pelo princípio da proibição de retrocesso [...]”⁸³.

No julgamento do *Habeas Corpus* 172136, o Ministro Celso de Melo afirmou que o mínimo existencial envolve direitos capazes de “garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar à pessoa acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos⁸⁴”. Dentre esses direitos básicos, citou o direito à moradia, o direito à educação, à saúde, à proteção integral da criança e do adolescente, à assistência social, à alimentação, à segurança e o direito de não sofrer tratamento degradante e indigno quando sob custódia do Estado. No voto, o relator afirmou que o Estado deve dar prioridade “à intangibilidade do ‘mínimo existencial’, em ordem a atribuir real efetividade aos direitos positivados na própria Lei Fundamental da República e aos valores consagrados nas diversas convenções internacionais de direitos humanos⁸⁵”.

No entanto, Rosim, ao examinar o direito à moradia sob a ótica do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, afirmou que nas decisões analisadas, os julgadores majoritariamente não o viam como uma norma de eficácia plena, mas uma norma de natureza programática, colocando-o em posição de somenos importância quando comparado a outros direitos sociais, como o direito à saúde e à educação⁸⁶.

O ingresso do direito à moradia como um direito social na Constituição Federal de 1988 ocorreu apenas em 2000, por meio da Emenda Constitucional n. 26/2000, integrando o seu art. 6º, no qual estão relacionados os direitos sociais, culturais e econômicos.

Porém, antes de integrar o ordenamento jurídico brasileiro, o direito à

⁸³ WATANABE, Kazuo. Controle jurisdicional das políticas públicas: mínimo existencial e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. **Revista de Processo**, v. 193, p. 13-26, mar. 2011, p. 3.

⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 172136-SP. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 23 maio 2022.

⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 172136-SP. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 23 maio 2022.

⁸⁶ ROSIM, Danielle Zoega. **O instituto da desapropriação e o direito à moradia urbana**: um olhar através do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Comarca de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-21022017-150517/>. Acesso em: 13 mar. 2022, p. 150-294.

moradia ou direito à habitação já compunha o rol de direitos em tratados e convenções internacionais, como da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), em seu art. 25, e o rol do Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (1966), em seu art. 11. Assim, com base nessas normativas internacionais, como disposto no art. 5º, § 2º, da Constituição Federal de 1988, a doutrina⁸⁷ afirma que o direito à moradia, sendo uma dimensão dos direitos fundamentais, já era reconhecido como um direito social a ser protegido.

Rosim destaca que o Brasil é signatário de diversos documentos internacionais de proteção ao direito de moradia, dentre eles, a Agenda Habitat II, pelo qual se compromete com melhorias nessa área. Conclui, após analisar os documentos internacionais sobre o tema, que o direito à moradia é uma norma fundamental de direitos humanos internacional, que visa o desenvolvimento social de um país, garantindo às classes econômicas menos favorecidas um nível adequado de vida⁸⁸.

Por sua vez, Ramos aborda o conceito do direito à moradia de forma mais ampla, incluindo a adequação da moradia:

[...] consiste no direito de viver em segurança, paz e dignidade em determinado local, no qual o indivíduo e sua família possam se instalar, de forma adequada e razoável, com (i) privacidade, (ii) espaço, (iii) segurança, (iv) iluminação, (v) ventilação, (vi) acesso à infraestrutura básica (água, saneamento etc.) e localização. Em síntese, é o direito de ter um local adequado, com privacidade e dotado do conforto mínimo para o indivíduo e seu grupo familiar⁸⁹.

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, ao analisar⁹⁰ o direito humano a um alojamento adequado, previsto no art. 11, § 1º, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o fez de forma ampla e sistêmica, entendendo que a concepção de adequação deve incluir: a) segurança legal da posse; b) disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e

⁸⁷ FREITAS, Rodrigo C. F. **Desapropriação judicial privada indireta**: os direitos de posse, propriedade e moradia. Curitiba: Juruá, 2017, p. 139-141.

⁸⁸ ROSIM, Danielle Zoega. **O instituto da desapropriação e o direito à moradia urbana**: um olhar através do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Comarca de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-21022017-150517/>. Acesso em: 13 mar. 2022, p. 42.

⁸⁹ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 1.046-1.047.

⁹⁰ Comentário Geral n. 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. In: 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, p. 34.

infraestruturas; c) custo financeiro acessível; d) habitabilidade; e) acessibilidade; f) localização; g) adequação cultural.

Verifica-se, portanto, que o conceito de direito à moradia, assim como os conceitos de função social da propriedade, função social da posse, dignidade da pessoa humana, mínimo existencial com os quais está intimamente interligado, é multifacetado e dinâmico. Para esta dissertação, considera-se que se trata de um direito social que compõe o mínimo existencial e abrange a moradia digna urbana ou rural.

Quanto à importância da sua proteção pelo Poder Judiciário, e sua constante tensão com a reserva do possível, apesar de não ser o objeto de discussão desta pesquisa em razão da densidade do debate envolvido, mas pela própria importância assumida na aplicação da DJPI, cita-se parte do acórdão de relatoria do Ministro Celso de Mello, em que aborda a questão:

[...] A cláusula da reserva do possível – que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição – encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. Doutrina. Precedentes. A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV). A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive⁹¹.

Dentro dessa concepção é que se buscou modelos no Poder Judiciário brasileiro de aplicação do instituto da DJPI não apenas como um instrumento

⁹¹ ARE 639.337 AgR.

garantidor da posse, mas como um instrumento de completa resolução do conflito fundiário e garantidor do direito à moradia digna, seja ela urbana ou rural.

3 METODOLOGIA E APRESENTAÇÃO DE CASOS

Esta pesquisa apresenta cinco etapas distintas: a primeira diz respeito ao levantamento do marco teórico, leitura de artigos sobre o tema e questões afetas; a segunda, a composição da amostra, com o levantamento de acórdãos do STJ, dos Tribunais de Justiça Estaduais e Tribunais Regionais Federais, leitura prévia dos julgados e definição do “*corpus da pesquisa*”; a terceira, aquisição de cópias e peças dos processos levantados, leitura e apresentação de cada caso; a quarta, entrevistas semiestruturadas com juízes de primeiro grau e um terceiro que participou da aplicação do instituto; a quinta, releitura e sistematização com a análise quanti-quali dos dados levantados nas etapas anteriores⁹².

3.1 Etapas da pesquisa

Na primeira etapa, buscou-se promover o referencial teórico específico sobre o tema e a estrutura normativa, abordando discussões doutrinárias e conexões do instituto com outros ramos do direito, para que a análise do instituto se dê de forma sistêmica e aplicada, sem perder de vista o objetivo da pesquisa no mestrado profissional: “contribuir para o aprimoramento da capacidade analítica do aluno e, ao mesmo tempo, oferecer um conhecimento prático sistematizado, a título de bem público para benefício da comunidade jurídica”⁹³.

Assim, o referencial teórico foi dividido em dois eixos, que se comunicam no decorrer do texto: o dos autores que abordam o instituto, e aqui muito mais dirigido à aplicação, conceitos e à questão da valoração da função social da propriedade e direitos fundamentais; e dos autores, que abordam os processos coletivos complexos, a gestão endoprocessual, a flexibilização procedimental, o cumprimento por fases e a autocomposição que vão auxiliar na análise da funcionalidade e na construção de uma proposta que se pretende apresentar ao final.

⁹² As etapas seguidas se basearam no seguinte fluxo proposto: composição; leitura e sistematização dos julgados; achados de pesquisa; redação em camadas. PALMA, Juliana Bonacorsi de; FEFERBAUM, Marina; PINHEIRO, Victor Marcel. *In*: QUEIROZ, Rafael M. R.; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia da Pesquisa em Direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 109.

⁹³ PINTO JUNIOR, Mario Engler. *In*: QUEIROZ, Rafael M. R.; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia da Pesquisa em Direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

A segunda etapa parte para a pesquisa empírica. Trata-se de um levantamento criterioso dos acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, escolhido inicialmente como único espaço de pesquisa. No entanto, o levantamento levou a um resultado insuficiente para o exame da funcionalidade do instituto da DJPI, obrigando a ampliação do escopo, eis que se optou pelo estudo de múltiplos casos justamente para possibilitar a observação do acontecimento e dos diversos arranjos jurídicos institucionais que tem sido dado ao instituto.

Diante dessa nova realidade, foram incluídos à pesquisa os acórdãos do STJ, por ser o Tribunal responsável por uniformizar a interpretação da lei federal em todo o Brasil e conter discussões de suma importância, assim como todos os Tribunais de Justiça Estaduais e Regionais Federais brasileiros para se obter uma maior amostra. Não foram analisadas decisões monocráticas desses tribunais, mas apenas os julgados colegiados.

Em alguns tribunais, a pesquisa foi prejudicada por limitações existentes em seus *sites* de busca de jurisprudência, seja porque não era possível destacar a expressão escolhida, pois não possuíam busca entre aspas ou por expressão; seja por não aceitarem o *caractere* referente ao parágrafo ou, ainda, porque simplesmente continham erros na busca ou no acesso ao inteiro teor do julgado.

A escolha das palavras e das expressões-chave para a busca ocorreu após várias tentativas e combinações. Havia uma série de possibilidades em razão da divergência nominal dada ao instituto e, em razão disso, optou-se por utilizar apenas artigos e parágrafos como critério de busca que seria mais aderente e leal ao objeto da pesquisa, haja vista que ao inserir nomes, o número de achados era muito restrito.

Para direcionar e atingir julgados mais aderentes ao tema aqui pesquisado, sem ampliá-los demais ou restringi-los, utilizou-se os vocábulos “art. 1.228, § 4º”, “art. 1.228, § 4”, “§ 4º do art. 1.228” e “§ 4º, do art. 1.228”, todos eles, primeiro com e, depois, sem o ponto separador do terceiro algarismo. No STJ, foi utilizado o campo específico para pesquisa de artigo e na busca livre com a expressão “1.228 adj3 4” ou “1.228 adj3 5”. O operador booleano “adj” fornecido pelo *site* do STJ permite que se defina até quantas palavras depois do artigo deverá vir o parágrafo. No caso, coloca-se até 3, por isso, “adj3”. Em alguns tribunais que utilizavam o mesmo operador de pesquisa, utilizou-se o “adj” como forma de viabilizá-la.

Os julgados inicialmente levantados foram tratados para excluir os que, apesar de mencionar a expressão selecionada, não se relacionavam com o instituto,

ou seja, a menção ao art. 1.228, § 4º, do Código Civil, se deu ocasionalmente, mas não era o centro do debate.

Em seguida, passou-se à leitura mais cuidadosa dos acórdãos separando aqueles que, apesar de discutir a DJPI, indeferiram a sua aplicação, haja vista que é no contexto dos casos que aplicaram o instituto para solucionar conflitos fundiários coletivos que se busca analisar a sua funcionalidade.

Destacados os julgados nos quais apareceu a aplicação ou a manutenção da decisão que decretou a DJPI em primeiro ou segundo grau, na terceira etapa, buscou-se nas secretarias de primeiro grau das varas as cópias integrais ou cópias das principais peças, quando se tratava de processo físico, dos processos dos quais se originaram os recursos dos acórdãos analisados. Desta forma, definiu-se o *corpus* da pesquisa.

A partir de então, passou-se à exploração do material e à exposição dos casos, permitindo uma posterior comparação da evolução de cada um deles, identificando o tempo do processo, os gargalos enfrentados no cumprimento da sentença, a eventual participação no feito de órgãos públicos fundiários ou ambientais, a utilização de métodos autocompositivos de resolução ou a regularização socioambiental e demais situações surgidas no decorrer da pesquisa.

Para complementar essa análise, foram realizadas pesquisas nos *sites* do STF, STJ ou Tribunais de cada caso, o seu andamento processual no espaço “consulta processual”, visando obter informações atualizadas e complementar as cópias inicialmente obtidas junto às secretarias.

Como toda escolha pressupõe uma exclusão, no caso desta pesquisa, ao optar-se pelas buscas dos julgados nos tribunais e, a partir deles, identificar e analisar os processos, excluiu-se automaticamente a análise de processos os quais, apesar de ter sido aplicado o instituto da DJPI, não houve recurso contra a decisão ou, ainda, não houve menção aos artigos e aos parágrafos na forma como foram pesquisados.

O escopo temporal definido para o levantamento dos acórdãos foi de janeiro de 2003, quando entrou em vigor o Código Civil, a dezembro de 2021. No entanto, para a análise da fase final processual alcançada por cada caso selecionado, a consulta foi realizada entre abril e maio de 2022.

Na quarta etapa, realizou-se a coleta de dados primários, por meio de entrevistas semiestruturadas a serem detalhadas mais adiante. E, a quinta etapa, consistiu na análise quanti-quali dos dados encontrados, na qual apresenta-se os

principais achados, em linhas gerais, resultantes do levantamento dos julgados nos quais houve a aplicação ou o debate a respeito do instituto.

Foram detalhadas as seguintes informações: ano do processo; se o conflito é urbano ou rural e se é ação possessória, autônoma ou desapropriação indireta; tempo de tramitação do feito; se houve cumprimento integral da sentença; se foi ou não aplicado de ofício; fundamentos teóricos utilizados para deferir e teses discutidas; quem foi condenado a pagar; em que fase se encontra; se houve preocupação com a questão ambiental; em que momento o processo ficou paralisado; se houve algum tipo de conciliação, mediação ou acordo entre as partes; a participação de atores externos: órgãos fundiários, urbanísticos ou sociedade civil, se houve deferimento de liminar inicial no feito.

Esses dados foram coletados através da ficha de leitura e depois consolidados em uma tabela geral (Apêndice 2) para a confecção de gráficos comparativos. A ficha de leitura ajudou a orientar e tornar mais objetiva a consulta, mas, a análise se tornou muito mais rica do que aquilo que se consegue tabelar, haja vista que cada caso tem suas idiossincrasias que não cabem em molduras pré-estabelecidas.

Essa investigação teve como objetivo trazer um panorama geral sobre a aplicação e o desenvolvimento do instituto no curso do processo, a partir de inferências e interpretações da análise qualitativa dos casos envolvendo a aplicação do instituto e dos dados levantados nas etapas anteriores.

3.1.1 A pesquisa nos Tribunais

Conforme exposto, iniciou-se a pesquisa pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, mas o escopo foi ampliado para incluir o STJ, os Tribunais Regionais Federais e os Tribunais de Justiça.

No STJ, durante a pesquisa realizada em dezembro de 2021, foram encontrados, inicialmente, 9 acórdãos nos quais houve menção ao instituto do art. 1.228, § 4º, do Código Civil, mas nem todos integraram o *corpus* da dissertação.

Michel⁹⁴, em pesquisa realizada em 2012, afirmou que até aquele ano não

⁹⁴ MICHEL, Voltaire de Freitas. A trajetória doutrinária e judicial da desapropriação judicial: perspectivas e prognósticos (§§ 4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil). **Revista Brasileira de Direito Processual**, Belo Horizonte, ano 21, n. 81, jan.-mar. 2013. Disponível em:

encontrara julgados sobre o tema nos tribunais superiores e que os poucos casos surgidos nos tribunais de São Paulo e do Rio Grande do Sul, únicos pesquisados, foram para negar a aplicação do instituto.

A primeira menção ao instituto da DJPI encontrada no STJ, nesta pesquisa, data de 2003, em um voto-vista do Ministro Teori Albino Zavascki. Não houve debate sobre o tema, ou mesmo aplicação, mas o instituto foi destacado como um possível instrumento de efetivação da função social da propriedade:

Entre as fórmulas encontradas pelos legislador para dirimir situações de tensão concreta entre o direito de propriedade e a função social das propriedades, ambos de estatura constitucional, estão os institutos da usucapião, já sedimentado em nosso direito, mas que tem recebido da Lei e da Constituição formatos atualizados, e o do novel instituto, traçado no art. 1.228, § 4º, do novo Código Civil, denominado “desapropriação judicial”, que, todavia, tem mais semelhanças com uma espécie de usucapião onerosa (Resp. 468405/SP).

De fato, foi necessária mais de uma década de amadurecimento para que o instituto fosse aplicado no STJ. Ainda assim, foram encontrados apenas 2 acórdãos nesse sentido, o primeiro, de 2016, e o segundo, de 2017. Como a aplicação do instituto depende de análise de prova, a discussão sobre eventual erro ou acerto na sua utilização dificilmente consegue ultrapassar a Súmula n. 7/STJ.

Em relação ao Tribunal de Justiça de São Paulo, foram encontrados, inicialmente, 102 acórdãos com menção ao art. 1.228, § 4º, do Código Civil. Não obstante, após a primeira análise e tratamento de dados colhidos, verificou-se que alguns acórdãos eram repetidos e que apareceram em mais de um critério de busca; ao excluí-los, restaram 81.

Em seguida, passou-se à leitura preliminar dos acórdãos, verificando quais efetivamente eram aderentes aos objetivos desta dissertação, ou seja, em quais deles foi analisada e debatida a aplicação ou não do instituto para solucionar um conflito fundiário coletivo, haja vista que alguns acórdãos, apesar de mencionarem o art. 1.228, § 4º, do Código Civil, não debatiam sobre o instituto; além disso, a menção ao artigo ocorria aleatoriamente dentro de outras discussões ou apenas inserido em alguma jurisprudência citada no voto, cujo objeto de análise não guarda pertinência com o tema.

Dos 81 acórdãos do TJSP, em apenas 5 recursos de apelação identificou-se a aplicação do instituto ou manutenção da sentença que o aplicou, mesmo assim, 3 deles se referem a uma mesma situação envolvendo a Companhia Paulista de Obras e Serviços (CPOS); em 8 acórdãos (4 apelações, 3 agravos de instrumento), o tribunal sugere ao julgador de primeiro grau a existência de requisitos para a aplicação do instituto determinar a sua análise; em 35 julgados (31 apelações, 3 agravos de instrumento e 1 ação rescisória) se debateu, mas não se aplicou o instituto; em 2 julgados (1 apelação e 1 agravo), verificou-se que o instituto foi aplicado mediante acordo entre as partes. Em 32 julgados, apesar de mencionado o art. 1.228, § 4º, do Código Civil, não houve qualquer debate teórico ou prático sobre o instituto que fora totalmente ignorado.

É de 2011 a primeira menção ao instituto no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. No entanto, apesar de constar o pedido de aplicação, não foi debatido pelo órgão julgador⁹⁵. Em 2013, o mesmo Tribunal abordou a questão, debateu sobre o tema, mas não aplicou o instituto. O primeiro caso de aplicação encontrado data de 2015, ou seja, 12 anos após a entrada em vigor do Código Civil⁹⁶, demonstrando que a inovação precisou de um longo tempo de maturação para ser aceita pelo Tribunal.

Com a ampliação das buscas aos demais tribunais brasileiros, encontrou-se nos Tribunais Estaduais mais 8 acórdãos aplicando ou mantendo a sentença; 55 acórdãos indeferindo a aplicação ou mantendo a sentença que o indeferiu e 4 acórdãos sugerindo ao primeiro grau a aplicação do instituto. Os acórdãos estavam assim distribuídos: TJAC (2 aplicam e 1 indefere); na mesma ordem – TJAM (0 e 1); TJDF (1 e 16, no entanto, 15 dessas decisões se referiam a um único caso que se desenvolveu de forma individual); TJMA (1 aplica e outro menciona, mas ressalva que cabe ao primeiro grau a análise); TJMT (1 aplica e 7 indeferem); TJMS e TJPA (em ambos, apenas 1 caso onde se indefere o pedido); TJRJ (1 indefere, outro revoga a sentença e 1 menciona que deve ser aplicado); TJRS (16 indeferem, 1 orienta a utilizar o instituto); TJRO (4 indeferem); TJRR (1 indefere); TJSC (2 acórdãos, 1 indefere e, pelo menos mais de 15 envolvendo a Nova Próspera Mineração S/A anulam a sentença que aplicou o instituto, por cerceamento de defesa); TJTO (1 aplica).

Nos Tribunais Regionais Federais foram encontrados: no TRF3, 1 julgado indeferindo; no TRF4, 2 indeferindo e, da mesma forma, no TRF5. Não foram

⁹⁵ Apelação n. 9254166- 69.2005.8.26.0000.

⁹⁶ Apelação n. 0005072-61.2000.8.26.0068.

encontrados casos de aplicação ou indeferimento nos seguintes tribunais: TJAL, TJAP; TJCE, TJGO; TJPB, TJPI, TJRN e TJSE. Eventualmente, pode haver casos nesses tribunais, mas não com base nos critérios de busca utilizados para esta pesquisa.

Nos seguintes tribunais – TJBA, TJES, TJMG, TJPR e TJPE, TRF1 e TRF2 – a pesquisa foi prejudicada em razão da configuração dos *sites* de consulta de jurisprudência. Nesses tribunais, não se conseguiu refinar a busca com as expressões exatas. O resultado revelou uma grande quantidade de julgados não aderentes, inviabilizando o levantamento de dados.

Como resultado decorrente da ampliação do escopo da pesquisa, somado ao resultado do TJSP, foram encontrados 13 casos de aplicação do instituto pelos Tribunais brasileiros, dos quais 11 serão apresentados, posto que 2 casos do TJSP são individuais e se referem a outro já tratado de forma coletiva. Não foram somados os julgados encontrados no STJ, haja vista que a origem dos processos é no Tribunal do Estado, onde já foram contabilizados. Foram pesquisados todos os acórdãos encontrados, sem distinção entre agravo, apelação, embargos ou conflito de competência, por exemplo.

Apenas dois acórdãos com a manutenção da aplicação do instituto foram encontrados no STJ, um do Estado do Acre, apresentado mais adiante como Caso 1, e outro do Estado de Minas Gerais⁹⁷, que não foi trazido para estudo por se tratar de aplicação do instituto em situação não coletiva. Conforme já exposto, não foram analisadas decisões monocráticas, visto que a pesquisa se concentrou em acórdãos.

Importante ressaltar que embora a pesquisa tenha sido realizada com dupla checagem, ou seja, por duas vezes para se confirmar o resultado, os Tribunais podem vir a mudar seu acervo de julgados, modificando o resultado, conforme preocupação demonstrada por Palma ao ressaltar que um dos problemas da pesquisa de julgados no Brasil é que os bancos de dados do tribunais “[...] estão em constante modificação e é frequente que decisões que foram disponibilizadas sejam, posteriormente, retiradas do *site*”⁹⁸.

Definido o *corpus* da pesquisa, buscou-se a cópia na íntegra dos processos

⁹⁷ AgRg no Recurso Especial n. 1.560.734-MG.

⁹⁸ Juliana Palma. *In*: QUEIROZ, Rafael M. R.; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia da Pesquisa em Direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 254.

ou, para os que ainda estavam sendo processados de forma física, cópias das principais decisões verificadas através do acompanhamento nos *sítes* de consultas, ou através de referências nos acórdãos. Além disso, para cada caso pesquisado, analisou-se eventual existência de decisão nos *sítes* do STJ e do STF, por meio da consulta processual. Foram mencionadas somente as que tinham alguma relevância para esta pesquisa.

Destaca-se, ainda, que foram pesquisados julgados, processos e decisões fora do rol dos casos apresentados, quando eram referidos em algum dos julgados em análise e sua leitura tornou-se necessária para a compreensão dos fatos ou para complementação dos dados.

3.1.2 Entrevistas semiestruturadas

Segundo Ribeiro e Vilarouca⁹⁹, a entrevista é uma técnica de pesquisa social para se obter dados sobre determinado tópico, baseada na interação entre duas pessoas. Segundo os autores, a técnica envolve algumas etapas, das quais foram utilizadas nesta pesquisa: definição do tipo de entrevista, preparação do questionário, construção das cotas dos respondentes, realização da entrevista e análise dos resultados.

A escolha do modelo semiestruturado se deu visando dar certa liberdade ao entrevistado para falar sobre a aplicação e o cumprimento da DJPI, mas por meio de um roteiro para que alguns pontos da informação que se queria buscar não fossem perdidos.

A preparação do questionário se deu após a análise dos casos, quando já estava mais claro quais dados se queria buscar e, além disso, quais eram relevantes. Já a seleção inicial dos entrevistados incluiu juízes de primeiro grau que atuaram nos casos apresentados e que chegaram à fase de cumprimento. No entanto, a amostra era restrita e nem todos estavam disponíveis (apenas 2 dos 5).

Entre os casos selecionados, não foi possível entrevistar os julgadores envolvendo DJPI aplicada mediante acordo, com a participação de uma empresa

⁹⁹ RIBEIRO, Ludimila Mendonça Lopes; VILAROUCA, Márcio Grijó. Como devo fazer entrevistas? *In*: QUEIROZ, Rafael M. R.; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia da Pesquisa em Direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 254.

social. Como eram casos relevantes para a pesquisa – pois, além do êxito na aplicação de métodos autocompositivos, foram casos que mais avançaram na concretização do instituto – para suprir essa carência, buscou-se contato com a empresa social, mais diretamente com o responsável que atuou na aplicação do instituto.

A realização dessa entrevista acabou sendo bastante enriquecedora para a pesquisa, pois trouxe um olhar externo ao Poder Judiciário. Além disso, os casos nos quais o entrevistado participou passaram por etapas não experimentadas por outros. Para além disso, o entrevistado demonstrou também ampla experiência na concretização do instituto.

A doutrina metodológica¹⁰⁰ esclarece que essa modificação da amostra previamente selecionada pode ocorrer. Isto porque novas dimensões vão surgindo durante o processo de investigação levando a um redesenho da amostra previamente selecionada. Esse fenômeno também foi experimentado, não apenas com a inclusão do entrevistado acima, mas, também na oitiva de um quarto entrevistado, juiz, que não participou dos casos selecionados.

Esse segundo redesenho se deu pois no *corpus* da pesquisa não foram encontrados casos de aplicação da DJPI em conflitos fundiários coletivos rurais, mas havia interesse em saber sobre a sua funcionalidade envolvendo também esses conflitos. Dessa forma, tornou-se essencial sua entrevista, justamente para “robustecer a percepção do pesquisador sobre a realidade concreta”¹⁰¹.

A escolha do entrevistado se deu considerando a atuação especializada em vara agrária com competência para conflitos fundiários coletivos e, principalmente, a maior facilidade de acesso ao julgador para superar a dificuldade encontrada com os julgadores inicialmente selecionados e que não se revelaram disponíveis.

A amostra final consistiu em 4 entrevistas realizadas entre março e maio de 2022. Para preservar o anonimato dos entrevistados, foram codificados de A1 a A4 com a letra A.

O formulário padrão utilizado continha as seguintes perguntas

¹⁰⁰ RIBEIRO, Ludimila Mendonça Lopes; VILAROUCA, Márcio Grijó. Como devo fazer entrevistas? *In*: QUEIROZ, Rafael M. R.; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia da Pesquisa em Direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 272.

¹⁰¹ PINTO JUNIOR, Mario Engler. *In*: QUEIROZ, Rafael M. R.; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia da Pesquisa em Direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 42.

orientadoras: a) quais as dificuldades que você identificou na aplicação e no cumprimento do instituto? b) após a utilização da desapropriação judicial, percebeu alguma mudança significativa na postura das partes que sinalize a diminuição de tensão? c) o conflito coletivo fundiário foi resolvido com a aplicação do instituto? d) houve a participação de órgãos fundiários ou ambientais durante o processo? e) foi utilizado algum método autocompositivo?

Para o entrevistado externo ao Poder Judiciário, as perguntas foram adaptadas visando observar as dificuldades enfrentadas desde a homologação do acordo, como também durante a implantação, os benefícios com a utilização do instituto e o trato das questões urbanísticas e ambientais.

Foram formuladas perguntas abertas, com o objetivo de apenas dar um norte à entrevista, mas sem inibir os entrevistados. Ao se realizar a entrevista semiestruturada, a ideia foi ampliar a visão sobre o instituto, mesmo que não seja possível aprofundar todos os elementos eventualmente surgidos, mas que, pela importância, poderão ser objeto de estudos futuros.

Três entrevistas foram feitas pela plataforma Zoom e gravadas. Em uma delas, o entrevistado preferiu responder por e-mail, complementando as respostas iniciais em uma segunda rodada de perguntas. Todos assinaram termo de consentimento livre e esclarecido (Apêndice 1).

Considerando o baixo número de entrevistados e o baixo risco envolvido, além da controvérsia¹⁰² sobre a aplicação das regras dos comitês de ética em ciências humanas, optou-se por não se realizar um cadastro.

O contato inicial com julgadores espalhados pelo Brasil não foi tarefa fácil. Foram encaminhados e-mails, feitas ligações para as secretarias da unidade judicial, atendimento via balcão virtual e em cada local, fora utilizado um meio mais efetivo que o outro para agendar a entrevista. Os que se dispuseram a participar responderam rapidamente; um único caso respondeu imediatamente que não seria possível; outros não responderam às tentativas de contato.

Ter um ponto focal em cada tribunal que pudesse intermediar o contato do pesquisador com o entrevistado ou viabilizando o acesso ao objeto da pesquisa, como

¹⁰² RIBEIRO, Ludimila Mendonça Lopes; VILAROUCA, Márcio Grijó. Como devo fazer entrevistas? QUEIROZ, Rafael M. R.; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia da Pesquisa em Direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 274.

documentos ou cópias de processos físicos, ou outros dados não disponíveis para consulta, poderia trazer ganhos para os dois lados, pois permitiria que cada Tribunal conhecesse as pesquisas que estão sendo realizadas no seu âmbito e, desta forma, acompanhar o resultado que poderá auxiliar a identificar problemas. Talvez as escolas judiciais ou os Centros de Inteligência pudessem ser esse ponto e ter interesse nas pesquisas.

3.2 Apresentação dos casos e contextualização

Na segunda parte deste capítulo, optou-se por fazer uma breve apresentação dos casos envolvendo os julgados encontrados com aderência ao tema, ou seja, os casos nos quais houve a aplicação do instituto da DJPI, em processos que lidam com conflitos fundiários coletivos urbanos ou rurais.

A decisão de apresentar os casos se justifica por três motivos: 1) pela quantidade de julgados encontrados (apenas 11); 2) a análise do cumprimento da decisão impunha a análise dos autos; 3) porque a apresentação traz o contexto no qual foi aplicado demonstrando as semelhanças e as diferenças existentes, além da dinâmica do processo coletivo fundiário antes e depois da aplicação do instituto. Ao final da leitura dos casos, então será possível verificar que o estudo empírico-jurisprudencial permitiu visualizar como o sistema da DJPI tem sido operacionalizado, os impactos trazidos e quem se beneficia com a sua aplicação.

A contextualização permitiu analisar questões práticas na aplicação do instituto, o que não seria possível apenas com o exame de acórdãos, texto doutrinário ou legislação¹⁰³. Optou-se, assim, por apresentar os casos na ordem cronológica dos julgados encontrados, considerando a data do julgamento nos Tribunais de Justiça. A escolha visa analisar como a jurisprudência foi se formando e como uma decisão vai influenciando as demais.

Considerando que todos os casos analisados são públicos, definiu-se por apresentá-los com o nome real das partes envolvidas. Assim, a apresentação foi mais detalhista ao consignar algumas datas de andamentos e decisões, haja vista que são dados importantes da análise do tempo de duração do processo e funcionalidade do

¹⁰³ PINTO JUNIOR, Mario Engler. *In*: QUEIROZ, Rafael M. R.; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia da Pesquisa em Direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 41.

instituto.

Deixou-se de apresentar os casos de aplicação do instituto pelo TJSP referentes aos processos n. 1037278-79.2014.8.26.0114, em curso perante a 5ª Vara Cível Campinas e n. 1007209-64.2014.8.26.0114, em curso perante a 7ª Vara Cível de Campinas, porque além de ambos envolverem a CPOS em situação semelhante à narrada no Caso 5, decorrentes do mesmo fato, são ações individuais. Desta forma, considerando que o foco desta pesquisa são os conflitos coletivos, não há pertinência na sua apresentação.

3.2.1 Caso 1 – TJAC – Vara Única – Comarca de Epitaciolândia – data do acórdão 16-4-2013

Neste caso¹⁰⁴ do Tribunal de Justiça do Estado do Acre, que envolve Antonio Aragão de Souza e outro v. Município de Epitaciolândia, os autores – um qualificado como “soldado da borracha”, com 76 anos, e outro, mecânico, assistidos pela Defensoria Pública, ajuizaram uma ação de indenização por desapropriação indireta contra o município de Epitaciolândia em 2010, alegando que o município pavimentou ruas dentro de sua propriedade, construiu uma escola e concedeu lotes a terceiros “como se dono fosse”.

A ocupação datava de 1987 e, em 2004, um dos autores tentou reaver a posse do imóvel ajuizando uma ação de reintegração de posse contra o município e alguns ocupantes que foi extinta sem julgamento do mérito, por abandono. Em 2009, ajuizou nova ação de reintegração de posse contra o município e 7 ocupantes, cujo pedido foi julgado improcedente.

A ação de desapropriação indireta também foi julgada improcedente firmando-se na alegação de decurso do prazo prescricional e em razão de não ter sido comprovado que o título do autor incidia sobre a área ou que o município efetivou o apossamento impedindo a utilização do imóvel.

Em sede de apelação, o TJAC, à unanimidade, afastou a incidência do prazo prescricional, entendendo que a ação possessória o interrompeu e, de ofício, reconheceu presentes os requisitos exigidos pelo art. 1.228, § 4º, do Código Civil, aplicando a DJPI com a condenação do município ao pagamento da justa indenização devida pelo § 5º do mesmo dispositivo legal aos apelantes.

¹⁰⁴ Apelação n. 0000198-75.2010.8.01.0004

Na análise dos requisitos para a aplicação do instituto, a discussão sobre a boa-fé se deu atenta ao Enunciado n. 309 do CJF. Assim, o TJAC, sob a ótica da boa-fé objetiva sustentada em modelo de conduta social, considerou as características históricas e culturais das famílias que ali ocuparam, destacando serem, em sua maioria, “vítimas do êxodo rural” ocorrido no Estado do Acre após a queda do extrativismo. Ressaltou, ainda, a insuficiência da política habitacional no Estado e que as invasões a terras alheias ocorrem com o intuito de se exercer o “direito fundamental social à moradia”.

O parâmetro para o requisito “extensa área” considerou as peculiaridades do local, justificando tratar-se de um município de pequeno porte e de ser uma área urbanizada.

A condenação do Município pelo pagamento da justa indenização considerou três fatores: serem possuidores de baixa renda; a realização de benfeitorias no imóvel pelo município, e por este auferir os valores cobrados a título de IPTU (art. 32 do Código Tributário Nacional). O TJAC determinou que o valor da indenização fosse mensurado em sede de liquidação, na modalidade por arbitramento.

O município de Epitaciolândia embargou de declaração alegando, dentre outras teses, afronta ao princípio da congruência. Mas, foi rechaçado pelo TJAC sob o argumento de que não havia vinculação do julgador aos fundamentos invocados pelas partes, como ocorreu no Caso 2, no qual o STJ aplicou a teoria da substanciação, “segundo a qual apenas os fatos vinculam o julgador”.

Contra a decisão que não deu provimento ao recurso de apelação, o município interpôs Recurso Especial¹⁰⁵ que foi admitido e obteve parecer favorável do Ministério Público Federal pelo seu provimento. No entanto, em decisão monocrática de 23-03-2015, a Ministra Relatora Regina Helena Costa negou seguimento ao recurso ao alegar que “não ocorre julgamento *extra petita* quando o Juiz aplica o direito ao caso concreto sob fundamentos diversos dos apresentados pela parte”, em outros termos, aplicou a teoria da substanciação.

A relatora não adentrou no mérito dos questionamentos relativos à ausência dos requisitos do art. 1.228, § 4º, do Código Civil, por se tratar de matéria fática (Súmula n. 7/STJ). Houve agravo regimental contra a decisão, mas ela foi

¹⁰⁵ REsp n. 1.405.172-AC 2013/0319090-2.

mantida e transitou em julgado.

Em julho de 2015, o processo voltou a tramitar na primeira instância. Na ocasião, os autores requereram a liquidação de sentença contra o município e o magistrado determinou que se procedesse à liquidação por arbitramento, na forma do art. 475-C, nomeando perito judicial para realizar a avaliação, sob o custeio da parte autora.

No entanto, em 10-09-2015, após manifestação da parte, o juiz revogou a nomeação do perito judicial e determinou que o Instituto de Terras do Acre (ITERACRE) indicasse um perito habilitado. Em 29-10-2015, após a indicação, o magistrado nomeou perito para avaliar a terra nua urbana, cujo laudo foi homologado em 02-03-2016, após manifestação das partes.

O cumprimento de sentença prosseguiu com o pedido de execução contra a Fazenda Pública do valor apurado pela parte autora, mas seu pedido não veio com o demonstrativo de cálculo discriminado e atualizado do crédito, sendo intimada para informar, detalhadamente, como se deu a aplicação do índice de correção monetária, dos juros e das respectivas taxas aplicadas, com base no art. 534, I a VI, do CPC/2015 (24-04-2016).

Dois meses depois, foi facultado novamente à parte autora apresentar planilha de cálculos e manifestar interesse na autocomposição ou prosseguir nos termos do art. 535 do CPC/2015.

Com base no art. 190 do CPC/2015, que prevê a possibilidade da contratualização do direito processual civil (negócio jurídico processual), foi designada audiência de conciliação. Durante o ato, o município requereu prazo para apresentar proposta de pagamento, no entanto, deixou transcorrer sem manifestação. O processo prosseguiu (art. 534 do CPC/2015) com a fixação de honorários advocatícios.

Em 13-07-2016, o juiz determinou que fosse oficiado ao TJAC a fim de requisitar o pagamento através de precatório do valor atualizado mais honorários advocatícios sucumbenciais. Foram expedidos precatórios divididos em nome dos autores (50% para cada um), do litisconsorte e dos advogados.

Os autos ficaram temporariamente suspensos em razão de uma discussão jurídica sobre a filiação do postulante Ivo Aragão de Souza, que foi resolvida com a sua exclusão, ao final. Com a informação a respeito do falecimento do autor Antônio Aragão de Souza, que teria ocorrido em 09-04-2021, os herdeiros se habilitaram nos

autos. Finalizadas as habilitações, em 08-07-2021, o processo foi suspenso “até o devido pagamento do precatório”.

Verifica-se que os julgadores tiveram uma atuação dinâmica no processo, com decisões rápidas e busca por soluções mais eficientes como a conciliação e possível elaboração de um negócio jurídico processual, ainda que sem êxito. No entanto, remanesce o problema dos autores, que ainda não receberam a contraprestação devida prevista no art. 1.228, § 5º, do Código Civil.

Houve um ganho social com a pacificação do conflito, haja vista que o imóvel se transformou em um bairro e não remanesce qualquer ameaça de serem dali retirados. Todavia, os moradores ainda não estão com a área regularizada. No entanto, este primeiro caso é um dos encontrados com o cumprimento de sentença mais avançado.

3.2.2 *Caso 2 – TJAC – 1ª Vara da Fazenda Pública – Comarca de Rio Branco – data do acórdão 23-7-2013*

Com origem em uma ação possessória envolvendo inicialmente Eloisa Levy de Barbosa v. coletividade de réus, este caso¹⁰⁶ chega ao STJ através do REsp. 1442440-AC, cujo julgamento, em 2017, inaugura na Corte o entendimento que permite aplicar o instituto da DJPI, responsabilizando entes públicos a pagar a justa indenização prevista no art. 1.228, § 5º, do Código Civil.

No caso, o Estado do Acre e o município de Rio Branco foram responsabilizados, sob três fundamentos: 1) em razão do dever constitucional de promover programas de moradias (art. 23, IX, da Constituição Federal); 2) por concorrerem para consolidar a ocupação; 3) por serem os ocupantes da área hipossuficientes¹⁰⁷. Antes deste julgado, porém, o STJ tinha entendimento pacificado sobre a possibilidade de conversão da ação possessória em desapropriação indireta, em havendo apossamento administrativo do imóvel pelo Estado, situação que admitia a sua condenação à indenização pela perda da propriedade. No entanto, não se falava em DJPI.

¹⁰⁶ Processo n. 0000785-68.1994.8.01.0001 – Apelação e reexame necessário de sentença n. 0000002-79.1994.8.01.0000

¹⁰⁷ Utiliza-se “hipossuficiente” nesta dissertação, como sinônimo de pessoa com poucos recursos econômicos. In: **Michaelis Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/hipossuficiente/>. Acesso em: 08 ago. 2022.

Este caso é importante também por ter feito chegar ao STJ outras discussões significativas na utilização do instituto da DJPI e na condução de processos complexos, como se verá adiante.

Eis uma síntese do caso e seus fundamentos. Em 1991, Eloysa Levy de Barbosa, viúva, do lar e imigrante (boliviana), ajuizou uma ação de reintegração de posse contra uma coletividade de réus visando reaver a posse das propriedades Fazenda Nemaia e Seringal Belo Jardim, localizadas no município de Rio Branco/AC, que foram ocupadas em 1990. Apesar do pedido liminar ter sido deferido em 30 dias, a decisão judicial não foi integralmente cumprida e a posse dos ocupantes consolidou-se durante o processo em razão de diversos incidentes processuais e extraprocessuais.

O processo teve uma longa tramitação, o que levou a ocupação a se consolidar e se transformar em local de moradia de milhares de famílias, tornando-a irreversível. Diante dessa nova realidade, em 1997, após a verificação de que a posse havia se consolidado e de que houve a implementação de melhorias e de serviços públicos e sociais pelo Estado do Acre no local, a ação de reintegração de posse foi convertida em ação por desapropriação indireta, com a inclusão do Estado do Acre e do município de Rio Branco no polo passivo. Com a citação dos entes públicos, o processo, que tramitava perante uma vara cível de competência geral, foi redistribuído para a vara de Fazenda Pública da Comarca.

Mesmo após a conversão em desapropriação indireta, o processo continuou a tramitar lentamente, com vários incidentes processuais, até que, em 2007, sobreveio a sentença de extinção sem resolução do mérito, fundamentada em desídia da parte autora que não teria viabilizado a perícia para definir o valor da indenização. A autora recorreu dessa decisão e a sentença foi anulada, retornando os autos ao primeiro grau para o prosseguimento do feito.

Em dezembro de 2012, 21 anos após o início do processo, o juiz de direito titular da 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Rio Branco/AC, ao reconhecer a mutação fática ocorrida durante o processo, com base no art. 1.228, § 4º, do Código Civil, converteu a ação em DJPI por posse-trabalho e condenou o município de Rio Branco à indenização dos autores, prevista no § 5º do mesmo diploma, excluídas as frações de terra vendidas pela autora ou desapropriadas pelo poder público. Na mesma decisão, julgou extinto o processo sem resolução de mérito em relação ao Estado do Acre e aos ocupantes do imóvel.

Ao sentenciar, o julgador fez toda a análise jurídica-social que envolvia a questão e, após aplicar o instituto da DJPI, fixou um prazo de 8 anos para pagamento da justa indenização pelo município, além de determinar que a aferição da área e o valor equivalente fossem mensurados em liquidação de sentença, na modalidade por artigos.

Essa mudança de postura na gestão do processo promoveu, em todos os graus de jurisdição, debates importantes para a aplicação do instituto da DJPI, como a atenuação das regras da congruência, da estabilização da demanda, e sobre a possível violação dos princípios da inércia da jurisdição, conforme se passa a expor.

Em sede de apelação e reexame necessário¹⁰⁸, o TJAC refutou as preliminares arguidas e, no mérito, manteve a sentença de primeiro grau, reconhecendo, entretanto, a responsabilidade solidária do Estado do Acre quanto ao pagamento da indenização prevista no art. 1.228, § 5º, do Código Civil. Em Recurso Especial¹⁰⁹, o STJ negou provimento, mantendo na íntegra o acórdão do Tribunal de Justiça.

Uma das preliminares alegadas foi a de violação ao princípio da inércia da jurisdição (no art. 2º do CPC/2015), segundo o qual “o processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial”. Os recorrentes argumentaram que o juiz não poderia aplicar o instituto da DJPI sem provocação das partes. O TJAC, no entanto, partindo de uma interpretação integrativa, refutou o argumento e afirmou que a conduta do magistrado não violou o princípio da inércia da jurisdição, ao contrário, decorreria do princípio da cooperação, que exige uma postura proativa do magistrado na resolução da lide, uma vez consolidada a invasão a ponto de impossibilitar a reintegração.

A menção ao princípio da cooperação não é por acaso, quando se trata de processo coletivo e complexo, vez que impõe a todos os sujeitos uma postura mais colaborativa, com o objetivo de se alcançar uma decisão de mérito justa e efetiva, em um tempo razoável (art. 6º do CPC/2015). Oliveira Junior afirma que o princípio da cooperação é a superação de um pensamento processual estéril. Com ele, “repele-se a superfetação da forma, impondo-se a informalização do processo, sua desformalização, assumindo as formas de posição conducente e proporcional ao

¹⁰⁸ Reexame necessário (n. 0000002-79.1994.8.01.0000).

¹⁰⁹ Recurso Especial n. 1.442.440-AC.

atingimento das finalidades do mesmo”¹¹⁰. O princípio da cooperação, destaca o autor, exige do magistrado uma postura mais dialógica e não mais de mero fiscal da lei.

A preliminar de violação ao princípio da inércia da jurisdição foi levada ao STJ, via Recurso Especial, que também rechaçou a tese, mas por fundamentos diversos do Tribunal de Justiça do Acre. Para o STJ, a conversão da ação possessória em indenizatória se deu em respeito aos princípios da celeridade e da economia processuais, a fim de assegurar ao particular a obtenção de resultado prático correspondente à restituição do bem, visto que a situação fática consolidada no curso da ação exigia a proteção jurisdicional (art. 461, § 1º, do CPC/1973).

Outra questão debatida no caso foi a possível violação ao princípio da estabilidade da demanda, tanto a estabilização subjetiva (com exclusão dos réus do polo passivo e inclusão do município), como a estabilização objetiva (modificação do pedido de reintegração para desapropriação, após a citação dos réus e sem o seu consentimento – art. 329 do CPC/2015). Não obstante, o Tribunal de Justiça do Estado do Acre refutou a tese, entendendo que a conversão da ação possessória em desapropriação antecedeu ao despacho saneador, portanto, ocorreu quando ainda se admitia a alteração objetiva da lide, com o consentimento do réu. Apesar de o réu não ter sido intimado para consentir, neste caso, o Tribunal entendeu não ter havido prejuízo, haja vista que os ocupantes da área (réus) foram excluídos do polo passivo da lide, que passou a ser composto pelo município.

O STJ reconheceu não apenas a necessidade e o acerto na conversão do feito com a responsabilização do município de Rio Branco, mas também do Estado do Acre (reincluído na lide pelo Tribunal de Justiça), refutando a alegação de violação ao princípio da estabilidade da demanda.

Para o STJ, a situação fática irreversível decorreu de atos omissivos e comissivos da administração pública, assim, manteve a condenação do Município de Rio Branco e do Estado do Acre pelo ressarcimento dos prejuízos experimentados pelo proprietário, haja vista que os ocupantes são hipossuficientes. Em seu fundamento, o STJ menciona o Enunciado 308 do CJF, reforçando a influência orientativa dos enunciados no tema da DJPI.

O princípio da congruência ou da adstrição (arts. 141 e 492 do CPC/2015),

¹¹⁰ DELLORE, Luiz *et al.* **Comentários ao Código de Processo Civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 13.

que impõe a correlação entre o pedido inicial e a sentença, também foi objeto de debate no feito. Os entes públicos recorrentes alegaram que o juiz, ao aplicar o instituto da DJPI por posse trabalho, denominado nesta pesquisa como DJPI, teria decidido a causa fora dos limites trazidos pelas partes (julgamento *extra petita*). A alegação, entretanto, foi rejeitada tanto pelo Tribunal de Justiça do Estado do Acre, quanto pelo STJ, com base na teoria da substanciação e com base na aplicação do art. 462 do CPC/1973 (atual art. 493 do CPC/2015), sobre a ocorrência de fatos novos após a propositura da ação.

A aplicação da teoria da substanciação (art. 319, III, do CPC/2015) é pacífica no STJ, que a define como aquela “segundo a qual apenas os fatos vinculam o julgador, que poderá atribuir-lhes a qualificação jurídica que entender adequada ao acolhimento ou à rejeição do pedido”.

O STJ ainda foi claro ao se posicionar afirmando que a conversão, de ofício, da ação possessória em desapropriação judicial “[...] não configura julgamento *ultra petita* ou *extra petita*, ainda que não haja pedido explícito nesse sentido, diante da impossibilidade de devolução da posse à autora, sendo descabido o ajuizamento de outra ação [...]”.

Da análise dos acórdãos, verifica-se que tanto o Tribunal do Acre como o STJ sinalizaram claramente a compreensão pela jurisprudência da insuficiência das ferramentas do litígio bipolar no julgamento dos processos coletivos complexos. Nota-se uma clara apologia ao resultado do processo como instrumento de resolução do litígio em detrimento ao apego ao formalismo processual.

O Recurso Extraordinário¹¹¹ teve o seguimento negado, com base no art. 932, IV, do CPC/2015 c/c art. 21, § 1º, do RISTF, por decisão monocrática do Ministro Gilmar Mendes¹¹², para quem a matéria debatida no acórdão recorrido era infraconstitucional e envolveria a necessidade de análise de acervo fático-probatório, com incidência da Súmula n. 229 do STF. O entendimento foi reforçado pela Primeira Turma, no julgamento do Agravo Interno em Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.002.246.

Em agosto de 2020, a decisão transitou em julgado e tão logo os autos

¹¹¹ Recurso Extraordinário 1.236.632/AC.

¹¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1.236.632/AC**. Rel. Min. Gilmar Mendes, Brasília, 29 out. 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1044856/false>. Acesso em: 12 fev. 2021.

retornaram, houve decisão determinando a ciência dos litigantes (02-09-2020), vindo a parte autora informar a existência de liquidação provisória por ela ajuizada em 2018¹¹³, que se circunscreve a mensurar o valor indenizatório da área sob a matrícula imobiliária n. 1.825, excluindo-se 23,20 hectares que foram alienados a terceiro e as que eventualmente foram objeto de desapropriação em razão de ações em andamento.

Na análise do cumprimento provisório, verifica-se que foi distribuído em 03-09-2018, sendo imediatamente impulsionado pelo julgador, contestado pela fazenda pública e designada audiência de conciliação (que ocorreu em 10-12-2018). Apesar de não haver conciliação sobre o objeto total, alguns ajustes parciais foram acordados entre as partes, como a delimitação da matrícula sobre a qual recairia a indenização e a fixação do ponto controvertido a ser esclarecido.

Após a audiência de tentativa de conciliação, o julgador designou perito para analisar tecnicamente a área objeto da demanda, dividindo o valor dos honorários periciais igualmente entre os litigantes e fixando o escopo da perícia determinando que atendesse aos seguintes parâmetros: avaliação do imóvel seguindo os critérios definidos na NBR 14653; desconsideração das áreas usucapidas ou expropriadas pelo Poder Público ou por terceiros ou alienadas pelos proprietários; desconsideração da avaliação de todas as benfeitorias públicas e privadas existentes na área.

O juiz fixou, ainda, juros compensatórios de 6% a.a, no entanto, o Estado do Acre embargou de declaração e o juiz acolheu parcialmente para, com base na decisão do plenário do STF no dia 17-05-2018¹¹⁴, excluir os juros compensatórios, haja vista que a área total não era produtiva. Em seguida, complementou os parâmetros antes estipulados para a perícia, reforçando que a avaliação do imóvel deveria ser contemporânea à situação do imóvel à época da propositura da ação.

As partes agravaram da decisão e em 29-04-2020 o julgador determinou a suspensão do feito até o julgamento dos agravos de instrumento interpostos pela

¹¹³ Autos n. 0710179-18.2018.8.01-0001.

¹¹⁴ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n. 2.332 – Distrito Federal, que declarou a constitucionalidade dos §§ 1º, 2º e 4º, do art. 15-A do Decreto-lei n. 3.365/1947 que determina a não incidência dos juros compensatórios quando “(i) não haja comprovação de efetiva perda de renda pelo proprietário com a imissão provisória na posse (§ 1º), (ii) o imóvel tenha “graus de utilização da terra e de eficiência na exploração iguais a zero” (§ 2º), e (iii) sobre o período anterior “à aquisição da propriedade ou posse titulada pelo autor da ação”.

autora¹¹⁵ e pelo Município de Rio Branco¹¹⁶.

Em seu agravo, o espólio de Eloyisa Levy de Barbosa (parte autora/credora) se opõe aos critérios estabelecidos para chegar ao valor da justa indenização e pugna, dentre outros, para se considerar as benfeitorias públicas e privadas ao entorno do imóvel, considerando-o como urbano, além da incidência de juros compensatórios de 12% a.a, contados a partir da ocupação do imóvel pelo ente público.

A Desembargadora relatora concitou as partes tentar a autocomposição, com o que não concordou apenas o município, e designou audiência de conciliação-mediação no CEJUSC-2º grau determinando a suspensão dos recursos em trâmite.

Duas audiências de conciliação e mediação foram realizadas virtualmente e uma terceira foi marcada para 28-05-2021, no entanto não se obteve êxito. A relatora deu prosseguimento ao agravo, haja vista que “[...] após amplo debate quanto aos contornos jurídicos e sociais da *quaestio*, as partes sinalizaram a inviabilidade da autocomposição”.

Em 16-05-2022, o agravo da parte autora que questionava os parâmetros da perícia foi conhecido, mas não foi provido. O TJAC manteve integralmente a decisão do juiz de primeiro grau, entretanto, o agravo do ente municipal que discute a dimensão da área a ser indenizada e o fundamento para a exclusão dos juros compensatórios ainda não foi julgado.

No primeiro grau, a parte autora requereu que o processo prosseguisse e os entes públicos questionaram a legitimidade dos herdeiros que não se habilitaram nos autos após a extinção do espólio. O julgador, então, designou audiência para solucionar a pendência nos autos (24-2-2022).

Infere-se que apesar da relevância das decisões proferidas e do empenho dos juízes que presidiram o feito, inclusive com a realização de diversas tentativas de conciliação entre as partes na tentativa de encerrar o conflito e dar efetividade às decisões proferidas, não houve êxito.

O autor faleceu sem ver seu direito reconhecido e o espólio luta com a expectativa de ser indenizado. Por sua vez, os ocupantes do imóvel, não obstante a aplicação do instituto tenha garantido a posse e pacificado o conflito, já não correm o risco de serem removidos. A situação de desconformidade para essas milhares de

¹¹⁵ Agravo de instrumento n. 1001734-04.2019.8.01.0000.

¹¹⁶ Agravo de instrumento n. 1000243-25.2020.8.01.0000.

famílias continua, eis que sem o título, mantém-se a insegurança gerando conflitos internos por posse de lotes, além de se impedir o desenvolvimento econômico daquela comunidade, que é consequência imediata da regularização fundiária¹¹⁷.

O caso é um retrato de como ocupações coletivas se consolidam durante o transcorrer do processo, criando uma situação totalmente diversa da inicial, com múltiplos interesses e direitos a serem analisados. A questão não trabalhada inicialmente – o direito à moradia – acabou se tornando a principal e, apesar dos esforços dos magistrados que presidiram o feito para dar uma resposta célere, as ferramentas processuais do processo bipolar não foram suficientes, levando os julgadores a olhar para o litígio sob todos os seus aspectos sociológicos e jurídicos, além de buscar novas ferramentas que pudessem superar as dificuldades instaladas.

3.2.2.1 Caso 2.1 – TJAC – 1ª Vara da Fazenda Pública – Comarca de Rio Branco

Durante a pesquisa, verificou-se que o espólio de Eloysa Levy de Barbosa possui diversas ações envolvendo áreas adjacentes à mencionada acima – trata-se de uma grande área, dividida em várias matrículas, que, assim como no Caso 2, foram ocupadas por famílias de baixa renda; cada situação teve uma solução diferente. Algumas foram desapropriadas pelo Estado para promover a regularização fundiária, outras foram objeto de desapropriação indireta e, até de usucapião extraordinária, fundada em posse trabalho, mas, neste caso, sem envolver uma coletividade¹¹⁸.

Este caso envolvendo o espólio *v.* uma coletividade de réus¹¹⁹, em curso pela 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Rio Branco/AC, merece análise conjunta com o Caso 2, ainda que de forma mais sintética, haja vista que além de as áreas serem adjacentes, trata-se da mesma matrícula n. 1.824 e com ocupações ocorridas da mesma maneira, embora em datas distintas. Cada processo seguiu um caminho diferente, mas a importância da sua apresentação é justamente em razão da intersecção na aplicação da desapropriação indireta e da DJPI.

¹¹⁷ Ceolin afirma: “Além de permitir melhorias na estrutura urbana das cidades, a regularização fundiária se notabiliza por ser ferramenta essencial a políticas de acesso ao crédito e de inclusão social e econômica”. CEOLIN, Ana Caroline Santos. A regularização fundiária como instrumento de inclusão social e de superação da pobreza: estudo de caso da comarca de São João da Ponte em Minas Gerais. *In: Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*. Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 75-104, jul.-dez. 2015. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/56/52>. Acesso em: 07 ago. 2022.

¹¹⁸ Processo n. 0707074-38.2015.8.01.0001.

¹¹⁹ Processo n. 0014232-98.2009.8.01.0001.

Em 24-07-2009, Eloysa Levy de Barbosa ajuizou ação de reintegração de posse contra os réus que teriam ocupado a área sem o seu consentimento. A liminar foi deferida em 5 dias e o mandado de reintegração de posse foi cumprido em 05-08-2009. No entanto, quase um ano depois (21-7-2010), vem a notícia nos autos de que os réus voltaram a ocupar a área. O mandado de reintegração de posse é imediatamente revigorado, mas não chegou a ser cumprido, haja vista que assim como no primeiro caso, iniciam-se diferentes discussões nos autos, o que leva ao recolhimento do mandado em dezembro de 2010.

Após alguns incidentes processuais, o magistrado realizou uma inspeção judicial na área e, em 14-06-2011, revogou a liminar de reintegração de posse. Também a Defensoria Pública, após a inspeção judicial, se manifestou nos autos para alertar que no local havia centenas de famílias e investimento público com a construção de creche e de escola de ensino fundamental. O Ministério Público, por sua vez, manifestou-se pela improcedência do pedido inicial de reintegração de posse.

Com o transcorrer do tempo, a ocupação foi se consolidando. A partir do falecimento da parte autora e a substituição pelo espólio, em 13-12-2013, a ação foi julgada improcedente pelo juiz de primeiro grau, que verificou ser impossível a desocupação do imóvel, por ter se tornado moradia de milhares de pessoas. Destacou-se a realização de inúmeras benfeitorias pelo poder público, situação que configuraria a desapropriação indireta por apossamento administrativo.

Ao contrário do Caso 2, no qual o magistrado converteu a ação em DJPI na própria sentença, neste, o magistrado optou apenas por julgar improcedente a reintegração de posse. O espólio autor apelou, o TJAC reconheceu que houve apossamento administrativo, converteu, de ofício, em desapropriação indireta e condenou o Estado do Acre a pagar a indenização devida.

Neste caso, o TJAC faz a intersecção entre a DJPI, desapropriação indireta decorrente de apossamento administrativo¹²⁰ e a conversão em indenização por perdas e danos da obrigação¹²¹. Da mesma forma que no Caso 1, o TJAC, de ofício, determinou a adequação do polo passivo para a inclusão do ente público. A técnica processual na conversão da ação em desapropriação indireta, também de interesse na análise do instituto em estudo, surge no voto divergente com o seguinte questionamento: julga-se improcedente a demanda de reintegração de posse e aplica-

¹²⁰ BRASIL. Decreto-lei n. 3.365/1941. Arts. 15-A, § 3º e 35.

¹²¹ BRASIL. Código de Processo Civil (2015). Art. 499.

se o instituto? Ou julga-se procedente a reintegração e converte-se a ação, reconhecendo o perecimento do objeto?

O desembargador Ladivon Nogueira consignou seu posicionamento:

Eis a problemática que submeto a debate neste colegiado: **não há previsão legal para o julgamento de improcedência de uma demanda possessória com base na superveniente impossibilidade fática de entrega do bem pleiteado ao autor.**

Muito pelo contrário. Analisando a legislação aplicável à espécie e a respectiva interpretação jurisprudencial, deduzo a possibilidade, ao menos em tese, de julgamento de procedência da demanda, com a subsequente conversão em perdas e danos (grifos do original).

O argumento veio reforçado com a citação da parte final do art. 35, do Decreto-lei n. 3.365/1941, que exige o julgamento procedente da ação para que se possa resolver em perdas e danos. No entanto, o fundamento não foi acolhido pelos demais membros da Primeira Câmara Cível.

A importância desse debate está no reflexo que terá sobre o ônus da sucumbência. E, é justamente essa tese que foi objeto de embargos de declaração por parte do autor ao alegar omissão no acórdão, por converter em ação de desapropriação indireta, sem analisar o preenchimento de todos os requisitos legais para a procedência da ação de reintegração de posse. Os embargos foram rejeitados.

Com a interposição de Recurso Especial e Recurso Extraordinário pela parte autora, os autos ficaram suspensos até julho de 2020. O Recurso Especial¹²² não foi admitido com base nas súmulas impeditivas 7/STJ e 83/STJ. Houve agravo, mas o provimento foi negado.

Em 30-9-2019, a Ministra Cármen Lúcia também negou provimento ao Recurso Extraordinário por ausência de ofensa constitucional direta, incidência da Súmula n. 279 do STF e inexistência de repercussão geral. O agravo regimental também teve o seu seguimento negado.

Com o retorno dos autos à 3ª Vara Cível da Comarca de Rio Branco, foi determinada a sua redistribuição para uma das varas de fazenda pública, passando a tramitar pela 1ª Vara da Fazenda Pública. Em 12-8-2021, o magistrado determinou que o autor se manifestasse sobre a vinculação da matrícula n. 1.824, ao processo mencionado no Caso 2, onde já era parcialmente objeto de discussão.

Em novembro de 2021, foi determinada a inclusão no polo passivo do

¹²² REsp n. 859.995-AC 2016/0011325-6.

Estado do Acre e do Município de Rio Branco, e a citação dos referidos entes públicos que, citados, apresentaram contestação. O último andamento pesquisado data de 25-04-2022, com o envio dos autos conclusos.

Não houve resultados diferentes na aplicação da DJPI (com condenação de entes públicos) e na desapropriação indireta no cumprimento da sentença, pois assim como no Caso 2, o cumprimento está em fase inicial.

3.2.3 Caso 3 – TJMT – 10ª Vara Cível – Comarca de Cuiabá – data do acórdão 25-02-2014

Neste caso¹²³ ocorrido no Estado de Mato Grosso envolvendo Margarida Ferreira de Almeida v. Associação dos Moradores do Bairro Amperco, a autora Margarida Ferreira de Almeida, viúva, agricultora e declarada hipossuficiente, em 1998, ajuizou ação de reintegração de posse contra José de Ribamar da Conceição Silva representando os ocupantes, aduzindo ser legítima proprietária e possuidora de área de terras de 12,2667ha denominada *Gleba do Despraiado*, localizada no Ribeirão da Ponte, município de Cuiabá/MT. No decorrer do processo, a autora faleceu e passou a ser representada pelo seu espólio; a parte ré, que se tornou uma coletividade, passou a ser representada pela Associação dos Moradores do Bairro Amperco.

Após audiência de justificação, o pedido liminar foi indeferido (24-8-1998), por ausência de comprovação do exercício da posse da autora, comprovado apenas que a ocupação dos réus tinha menos de ano e dia. No entanto, durante a audiência de conciliação, as partes realizaram composição parcial, na qual os ocupantes se propuseram a adquirir a área ocupada ao preço de R\$ 1.000,00 por lote, a serem pagos em parcelas mensais e sucessivas de R\$ 30,00. Excluíram-se da venda as áreas verdes e protegidas pelos órgãos ambientais e as áreas destinadas a logradouros públicos a serem estabelecidos pela Prefeitura Municipal. Aceita a proposta, as partes saíram com a responsabilidade de ultimar a negociação, com a apresentação de um termo de transação com participação da prefeitura.

Com o falecimento da autora aos 87 anos (22-04-2003) e habilitação do espólio, realizou-se nova audiência de conciliação em 14-09-2009 (11 anos após a propositura da ação). Desta feita, a parte autora concordou em transferir o domínio,

¹²³ Processo n. 0005691-60.1998.8.11.0041.

mediante o pagamento de R\$ 30,00 por metro quadrado, mas os ocupantes propuseram pagar R\$ 10,00. Instalada a divergência, deliberou-se pela realização de avaliação técnica do imóvel, por um servidor da Prefeitura Municipal de Cuiabá, já que as duas partes eram hipossuficientes.

Com a avaliação, houve nova tentativa de conciliação (a terceira no processo), mas sem êxito. Acolhido os argumentos de irregularidade na perícia, realizou-se nova perícia e com a juntada do novo laudo pericial, nova audiência foi realizada, mas a conciliação foi infrutífera.

Em 23-04-2012, frustradas as inúmeras tentativas de conciliação, a juíza proferiu sentença de mérito, julgando improcedente o pedido de reintegração de posse e aplicando o instituto da DJPI, com base no art. 1.228, §§ 4º e 5º, do Código Civil e no art. 462 do CPC/1973. Na sentença, condenou a Associação dos moradores ao pagamento de R\$ 50,00 por metro quadrado de área ocupada e, de forma solidária, os ocupantes outorgantes de procurações juntadas nos autos. A mensuração de cada lote ficou para ser definida em liquidação de sentença.

Ao sentenciar, afirmou que houve fato modificativo do pedido, pois a área passou a ser ocupada por inúmeras famílias, por mais de uma década ao longo do processo, e que houve concordância expressa das partes para substituir a reintegração pela indenização. E, conforme determina o art. 1.228, § 5º, do Código Civil, ressaltou que com o pagamento da justa indenização, a sentença valeria como título hábil ao registro.

Apesar de julgar improcedente a ação possessória, a julgadora impôs o ônus da sucumbência aos ocupantes do imóvel que juntaram procurações aos autos trazendo a debate a mesma situação do Caso 2.1, sobre qual seria a melhor técnica na aplicação da DJPI na sentença.

A Associação dos Moradores embargou de declaração a decisão questionando o fato de a condenação ao pagamento da justa indenização recair apenas sobre os ocupantes que juntaram procuração nos autos, haja vista que os demais que estão sobre o imóvel também se beneficiaram da invasão.

Mantida a decisão, a parte autora apelou questionando o mesmo fato (representatividade coletiva passiva), visto que apenas 110 pessoas juntaram procuração, mas havia 369 lotes ocupados, requerendo que a condenação ao pagamento da indenização recaísse sobre todos os ocupantes da área invadida, inclusive a empresa Amper, que ocupou 1,7ha da área.

O TJMT, ao julgar o recurso de apelação em 25-02-2014, com base nos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, refutou a condenação de todos os moradores da área ocupada conforme requerido pela autora, pois representaria a “penalização dos atuais habitantes do Bairro Amperco apenas porque lá residem, como se tivessem responsabilidade objetiva em relação à invasão ocorrida há mais de quinze anos”.

Este caso inaugura a discussão sobre a representatividade coletiva passiva e a abrangência da execução nas ações coletivas passivas, que serão abordadas na seção 4, por estarem diretamente ligadas ao escopo do cumprimento da DJPI.

O TJMT ainda refutou a condenação da empresa Amper, pois não integrava o polo passivo da ação; além disso, a autora deixou de informar sobre a suposta ocupação de parte da área pela empresa.

Uma vez mantida a sentença pelo Tribunal, deu-se início ao seu cumprimento em primeiro grau, com a liquidação da sentença. A discussão inaugural envolveu o pagamento dos honorários periciais. Após a Defensoria Pública começar a atuar em nome dos requeridos, foram deferidos os benefícios da justiça gratuita, razão pela qual a perita inicialmente nomeada declinou levando à nomeação de novo perito.

Em janeiro de 2022, a Associação dos Moradores requereu nova designação de audiência de conciliação e a parte autora não se opôs ao pedido. O julgador determinou que a associação providenciasse as informações solicitadas pelo perito dando as instruções dos próximos andamentos necessários para finalizar o levantamento dos lotes e determinou a remessa dos autos para a Central de Conciliação para realizar audiência de mediação¹²⁴.

O feito tem 23 anos e foi sentenciado há 10. Apesar dos esforços da julgadora e de diversas tentativas de acordo (ao menos cinco audiências), o caso ainda não conseguiu ultrapassar a liquidação da sentença.

3.2.4 *Caso 4 – TJSP – 1ª Vara Cível – Comarca de Barueri – data do acórdão 02-02-2015*

Neste primeiro caso¹²⁵ pesquisado no Tribunal de Justiça do Estado de São

¹²⁴ Último andamento consultado em 17-06-2022.

¹²⁵ Processo n. 0005072-61.2000.8.26.0068.

Paulo, o instituto da DJPI foi aplicado em uma ação possessória envolvendo as partes Sylvio Esteves v. Maria José Alves Meire e outros, com uma particularidade: o magistrado cindiu a aplicação e o pagamento. Assim, deixou que a indenização prevista no art. 1.228, § 5º, do Código Civil, fosse objeto de discussão em outra ação, justificando que a indenização somente seria devida no momento de transmitir o domínio e, em se tratando de ação possessória, este não seria objeto de análise.

O autor, empresário residente em Ribeirão Preto, ajuizou uma ação possessória em setembro do ano 2000, alegando que os réus teriam invadido sua área em 1998, mais precisamente dois lotes da quadra 47 de um loteamento urbano. Os ocupantes se defenderam argumentando que agiram de boa-fé, pois foram supostamente autorizados a adentrar no imóvel e construir moradia por um vereador do município de Santana de Parnaíba, há aproximadamente 9 anos, tempo suficiente para adquirirem o domínio por meio da usucapião. Destacaram, ainda, a realização de benfeitorias e o cumprimento da função social da propriedade.

As alegações dos réus foram parcialmente acolhidas pelo juiz que, em junho de 2011, julgou improcedente o pedido de reintegração de posse e reconheceu a existência de relevante interesse social na área, haja vista que nela residiam 24 famílias “de baixo poder econômico e sem condições de moradia”. Destacou, entretanto, que não havia lapso temporal para reconhecer a usucapião, e como forma de solucionar o conflito, determinou a aplicação do art. 1.228, § 4º, do Código Civil.

O caso reforça as observações sobre a diferença da usucapião coletiva e a DJPI, pois demonstra que a utilização desta última ocorrerá justamente nos casos em que os requisitos para a prescrição aquisitiva não estiverem presentes, mas a situação fática se revela consolidada a desafiar uma solução que contemple a sua manutenção.

A autora embargou de declaração em razão da não aplicação do art. 1.228, § 5º, do Código Civil, mas a julgadora rejeitou os embargos. Em apelação, o TJSP manteve a sentença, refutando a alegação de inconstitucionalidade do instituto e reforçando estarem presentes os requisitos para sua aplicação:

POSSESSÓRIAS. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. ÁREA EXTENSA, OCUPADA POR DIVERSAS FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA. MANUTENÇÃO DA POSSE PELOS OCUPANTES, COM FUNDAMENTO NO INTERESSE SOCIAL RELEVANTE. APLICAÇÃO DO DISPOSTO NO ART. 1.228, § 4º, DO CÓDIGO CIVIL.

A área adquirida pelo autor há muito se encontrava ocupada pelos

réus, e é medida de rigor o reconhecimento de que se trata de imóvel de relevante interesse social, já que nele residem muitas famílias de baixo poder econômico e sem condições de moradia. Aplica-se à hipótese em exame o disposto no art. 1.228, § 4º, do Código Civil, reconhecidamente constitucional, por resolver a aparente antinomia entre o direito de o proprietário reivindicar a coisa de quem injustamente a possui e a função social da propriedade, com a manutenção do bem com aquele que lhe deu função social.

Quanto à indenização, reconheceu ser devida, mas no mesmo sentido da sentença, ou seja, somente para efeito de aquisição e registro da propriedade pelos réus. Os autores da reintegração de posse interpuseram Recurso Especial¹²⁶ contra a sentença do magistrado por não ter determinado o pagamento previsto no art. 1.228, § 5º, do Código Civil.

O Recurso Especial foi inadmitido e não se conheceu do agravo em recurso especial contra a decisão de inadmissão. No entanto, em agosto de 2017, acolhendo os fundamentos do agravo interno contra a decisão da Presidência do STJ que não conheceu do agravo, determinou-se a autuação como recurso especial. Após 3 anos (outubro/2020), houve uma discussão sobre competência, o recurso foi remetido para uma das Turmas que compõem a Primeira Seção e, em seguida (dezembro/2020), verificando que não havia interesse público ou presença de ente público para caracterizar a competência de Turma de Direito Público, foi remetido ao relator inicial, onde aguarda julgamento.

Se, por um lado, a aplicação do instituto neste caso trouxe maior tranquilidade aos moradores do imóvel, eis que deixa de pairar sobre eles a possibilidade de uma reintegração forçada, permitindo que possam começar a planejar um futuro naquele local, de outro lado, o autor se viu privado da sua propriedade. Se indeferido o seu recurso, deverá ajuizar ação própria para buscar essa indenização, sem perspectiva sobre quanto tempo essa nova ação poderá durar.

Pairam ainda algumas dúvidas sobre a solução deste caso, pois em princípio, o pagamento da justa indenização deverá ser feito pelos atuais possuidores, já reconhecidos hipossuficientes. Portanto, seria possível, em sede de cumprimento de sentença, condenar o município?

O STJ tem posicionamento consolidado de que não se configura apossamento administrativo a impor responsabilidade ao Estado ou município, pelo

¹²⁶ REsp n. 1704553-SP.

pagamento de indenização ao proprietário de imóvel invadido, quando o ente público se limita a prestar serviços essenciais à população que reside em ocupações consolidadas de forma irreversível¹²⁷.

Importante consignar que no Caso 2 do TJAC, ao manter a condenação do Estado e do município como responsáveis pelo pagamento da indenização devida ao proprietário, o STJ reconheceu que a conduta dos entes públicos foi diretamente responsável pela consolidação da ocupação e não apenas o fato de os ocupantes serem hipossuficientes. A responsabilização do ente público, nesses casos, pressupõe conduta positiva¹²⁸.

Voltando à questão inicial: considerando os ocupantes possuidores hipossuficientes e tendo em vista que o Estado ou município não são responsáveis pelo pagamento, pois não houve conduta positiva, quem pagará o preço ao proprietário? E mais, se não houver pagamento da indenização, o que acontecerá aos ocupantes? E o que acontecerá ao proprietário? Como poderá ser compensado pela perda da sua propriedade?

A criação do instituto veio atrelada ao dever de pagamento como forma de compensar o proprietário privado de sua propriedade. A sentença reconheceu que os ocupantes não exerceram posse durante tempo suficiente para o reconhecimento da prescrição aquisitiva, única hipótese, neste caso, que se admitiria a perda da propriedade sem contraprestação. Portanto, em algum momento, o Poder Judiciário deverá enfrentar os questionamentos sobre a indenização e sua forma de concretizar a aplicação do instituto da DJPI.

3.2.5 Caso 5 – TJSP – 1ª Vara Cível – Comarca de Campinas – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – data do acórdão 30-03-2016

Neste segundo caso¹²⁹ julgado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a aplicação do instituto de DJPI também ocorreu em uma ação possessória coletiva (reintegração de posse) ajuizada pela Companhia Paulista de obras e serviços. CPOS v. Sandra Roque Pereira e outros. Pela primeira vez, o instituto foi integralmente aplicado no Tribunal, com a determinação de pagamento da justa

¹²⁷ Vide AgRg no AREsp 327.900/PA 2013/0109240-7; REsp 1770001/AM 2018/0259008-7; AgRg no REsp 1367002/MG 2012/0229552-0; AgRg no AREsp 18092/MA 2011/0077322-4.

¹²⁸ Vide AgRg no AREsp 18092/MA 2011/0077322-4.

¹²⁹ Processo n. 1007082-29.2014.8.26.0114.

indenização para a transferência do imóvel (art. 1.228, § 5º, do Código Civil).

Em 11-03-2014, a Companhia Paulista de Obras e Serviços (CPOS) ajuizou ação de reintegração de posse alegando ser a legítima proprietária do imóvel em litígio e que exerceria a posse indireta em razão do Instrumento Particular de Cessão de Direitos Pessoais e Reais firmado em 22-12-2000 com a Companhia Paulista de Administração de Ativos (CPA), antiga proprietária do bem.

Ao se defenderem, os réus alegaram que já residiam no imóvel quando a autora o recebeu em dação em pagamento, ou seja, exerciam posse velha e preenchiam os requisitos para a prescrição aquisitiva. Ressaltaram, ainda, a realização de diversas benfeitorias e a importância de se observar a função social da propriedade urbana e o direito à moradia.

Em 07-04-2015, o juiz julgou improcedente a ação de manutenção de posse e aplicou o instituto da desapropriação judicial, reconhecendo a presença dos requisitos, principalmente a boa-fé das famílias que ali se encontravam. Na sentença, condicionou a transferência da propriedade ao pagamento da justa indenização pelos réus e determinou que o valor fosse aferido em sede de liquidação de sentença.

A peculiaridade, neste caso, diz respeito à natureza do imóvel, eis que se tratava de bem público, no entanto, de natureza dominical, razão pela qual foi possível aplicar o instituto. Sobre esse aspecto, houve uma discussão em 2002, na I Jornada de Direito Civil do CJF, que resultou na publicação do Enunciado n. 83¹³⁰, que orientava não ser aplicável os §§ 4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil no caso das ações reivindicatórias propostas pelo poder público. No entanto, em 2006, na IV Jornada de Direito Civil, Enunciado n. 304¹³¹, já havia uma nova orientação distinguindo a situação dos bens públicos dominicais e considerando aplicável a DJPI “às ações reivindicatórias relativas a bens públicos dominicais, mantido, parcialmente, o Enunciado n. 83 da I Jornada de Direito Civil, no que concerne às demais classificações dos bens públicos”.

De volta à análise do caso, a autora apelou contra a aplicação do instituto, mas o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo manteve a sentença, conforme acórdão proferido em 30-03-2016. Inconformada, a autora interpôs Recurso

¹³⁰ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Enunciado n. 83. I Jornada de Direito Civil. 2002. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/pesquisa/resultado>. Acesso em: 11 jan. 2022.

¹³¹ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Enunciado n. 304. IV Jornada de Direito Civil. 2002. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/pesquisa/resultado>. Acesso em: 11 jan. 2022.

Especial¹³² remetido ao STJ em 23-05-2017, onde foi recebido, distribuído por sorteio e encaminhado ao relator em 08-06-2017. Em 24-10-2020, o relator proferiu decisão monocrática determinando a redistribuição dos autos a uma das Turmas da Primeira Seção. Em 11-12-2020, o novo relator determinou que se ouvisse o Ministério Público Federal. O parecer ministerial foi juntado aos autos em 18-03-2021 e remetido à conclusão, aguardando o julgamento.

Depreende-se que a sentença de mérito com a aplicação do instituto se deu em um ano, a contar do ajuizamento da ação. O recurso de apelação foi julgado no mesmo prazo. No entanto, com a interposição e remessa dos autos ao STJ, em 2017, o processo acabou paralisado. Assim, decorridos 6 anos da utilização do instituto, este segundo caso de aplicação pelo TJSP também não teve uma solução definitiva e o cumprimento da sentença sequer se iniciou.

3.2.6 Caso 6 – TJSP – 2ª Vara de Fazenda Pública – Comarca de São Paulo – data do acórdão 24-07-2018

Em uma ação autônoma¹³³ ajuizada por Antonio Carlos Mikail e outros v.o Estado de São Paulo, os autores requereram a indenização por desapropriação indireta (apossamento administrativo), responsabilizando o Estado em razão da sua omissão em garantir a sua propriedade. A ação foi julgada improcedente em primeiro grau, sob o entendimento de que não houve comprovação de culpa por parte dos prepostos da administração pública.

No entanto, em grau de recurso, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, citando o caso do Acre (caso 2), reconheceu tratar-se de situação na qual deveria ser aplicada a DJPI prevista no art. 1.228, §§ 4º e 5º, do Código Civil, haja vista que o Estado teria sido omissivo no cumprimento das decisões judiciais. O primeiro acórdão (24-07-2018) foi anulado em razão da participação de um desembargador com causa de impedimento. Após nova sessão, novo acórdão foi publicado em 12-02-2019, mantendo o entendimento do anterior.

Aqui emerge a tênue linha que separa a desapropriação indireta e a DJPI quando, nesta última, a condenação pela indenização do art. 1.228, § 5º, do Código Civil recai sobre um ente público, conforme abordado na seção 2 desta dissertação.

¹³² REsp 1674203-SP 2017/0118828-2.

¹³³ Processo n. 0025806-29.2010.8.26.0053.

Essa intersecção levou o Estado de São Paulo, no caso em análise, a embargar de declaração visando compreender se era desapropriação indireta, desapropriação judicial ou caso de responsabilidade civil do Estado. Embora os embargos tenham sido rejeitados, o relator reforçou em seu voto tratar-se de hipótese de DJPI.

Os fatos que levaram à aplicação do instituto assemelham-se ao Caso 2, pois a ocupação também se consolidou ao longo do processo judicial, embora inicialmente os autores tivessem obtido liminar reconhecendo o direito de serem reintegrados no imóvel.

Antes desta ação contra o estado, em 26-4-1995, os autores já tinham ajuizado ação de reintegração de posse coletiva¹³⁴ alegando que tiveram a sua área invadida em 05-04-1995, por aproximadamente 600 pessoas. O processo tramitou na 2ª Vara Cível do Foro Regional de Itaquera. A liminar de reintegração de posse foi deferida em maio do mesmo ano, mas nunca foi cumprida, haja vista que o processo se desenvolveu com uma série de entraves, causando por mais de uma vez, a suspensão do cumprimento do mandado de reintegração. Ao longo dos anos, a ocupação chegou a 3 mil famílias de baixa renda, até que em 2009, 14 anos depois, o juiz julgou improcedente o pedido de reintegração de posse, reconhecendo a irreversibilidade da situação.

Com base nesses fatos, os autores ajuizaram ação autônoma para responsabilizar o Estado, alegando que ao terem seu direito lesado, agiram nos limites da lei procurando o Poder Judiciário, que reconheceu seu bom direito ao deferir a liminar, mas não os protegeu.

Embora o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tenha condenado o Estado a indenizar a parte autora, aplicando a DJPI, a ação proposta inicialmente era de desapropriação indireta e visava impor ao Estado o dever de indenizar, por suposto apossamento administrativo.

A decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acabou sendo reformada pelo STJ, ao julgar o agravo em Recurso Especial¹³⁵, em 09-3-2021, quando restabeleceu a sentença de improcedência da ação. No julgamento, a Segunda Turma não debateu sobre a aplicação da DJPI, limitando sua análise à ausência de elementos para configurar uma desapropriação indireta, por não ter havido apossamento administrativo, e considerou prejudicada a análise do art. 1.228,

¹³⁴ Processo n. 694/95.

¹³⁵ AREsp n. 1.637.140-SP.

§ 5º, do Código Civil.

Para o STJ, o esbulho perpetrado por particulares não tinha vinculação com o Estado de São Paulo, razão pela qual não poderia ser obrigado a indenizar, pois para caracterizar a desapropriação indireta, deveria haver ato positivo de imissão na propriedade. A ementa restou assim redigida, abaixo transcrita em sua integralidade em razão da controvérsia existente sobre a condenação e a responsabilização do ente público nos casos de ocupação coletiva, seja através da DJPI ou da desapropriação indireta:

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. RECONHECIMENTO. PROPRIEDADE PRIVADA. INVASÃO POR PARTICULARES. ANTERIOR AÇÃO REINTEGRATÓRIA. INÉRCIA NO CUMPRIMENTO DA LIMINAR. AUSÊNCIA DE ATO POSITIVO POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO. NÃO CARACTERIZAÇÃO COMO DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. ILEGITIMIDADE ATIVA E REDUÇÃO DA INDENIZAÇÃO. PRETENSÕES PREJUDICADAS EM RAZÃO DA ACOLHIDA DO PLEITO RECURSAL PRINCIPAL.

I – Na origem, trata-se de ação de desapropriação indireta ajuizada por particulares, em decorrência de propriedade privada invadida/esbulhada em 1995 por aproximadamente seiscentas pessoas.

II – Pedido embasado em anterior ação de reintegração de posse não levada a efeito em razão de suposta inércia da Administração Pública.

III – A ação foi julgada improcedente em primeira instância mas, em grau recursal, o Tribunal Estadual deu provimento ao recurso de apelação dos particulares, deliberando pelo direito destes à indenização por desapropriação indireta, condenando o Estado ao pagamento de R\$ 7.844.304,11 (sete milhões, oitocentos e quarenta e quatro mil, trezentos e quatro reais e onze centavos), com os devidos consectários legais, em valores para maio de 1995, alcançando, atualmente, patamares próximos aos R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais).

IV – A caracterização da desapropriação indireta se dá por ato positivo de imissão indevida na propriedade particular, por parte da Administração Pública e, *in casu*, e fato totalmente incontroverso nos autos, o esbulho foi perpetrado por pessoas físicas, particulares, sem vinculação ao Estado de São Paulo. Precedentes: AgInt no REsp 1868409/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 21/08/2020, AgInt no REsp 1616439/SC, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 01/06/2020.

V – Eventual responsabilidade Estatal, na hipótese, não se confundiria com pedido expropriatório.

VI – Restabelecimento da decisão monocrática de improcedência da ação.

VII – Prejudicada a análise das alegações e violação do art. 1.228, § 5º, do Código Civil, no intuito de reduzir o valor indenizatório, considerando que a recorrente obteve atendimento da pretensão no tocante à improcedência do pedido autoral.

VIII – Agravo conhecido para dar provimento ao recurso especial,

restabelecendo a decisão de primeira instância

Os embargos de declaração contra a decisão acima foram rejeitados (28-6-2021); da mesma forma o foram os embargos de declaração no agravo em recurso especial (19-10-2021), conforme ementa:

PROCESSUAL CIVIL. CIVIL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. PROPRIEDADE PRIVADA. INVASÃO POR PARTICULARES. ANTERIOR AÇÃO REINTEGRATÓRIA. INÉRCIA DO PODER PÚBLICO NO CUMPRIMENTO DA REINTEGRAÇÃO DE POSSE. AUSÊNCIA DE ATO POSITIVO POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO. NÃO CARACTERIZAÇÃO COMO DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. ALEGAÇÕES DE VÍCIOS NO ACÓRDÃO. INEXISTENTES.

Opostos embargos de divergência, questionou-se a divergência entre os julgados acima e o julgamento havido no Resp. n. 1.442.440/AC (mencionado nesta pesquisa no Caso 2) e o Resp. n. 983.721/RN. Os embargos de divergência foram admitidos (21-02-2022), o Ministério Público Federal opinou pelo seu provimento, mas não foram providos (06-4-2022). Entendeu-se que não houve demonstração da similitude fática, haja vista que a demanda dos autores é uma Ação de Desapropriação Indireta e, no caso dos acórdãos paradigmas, a ação era uma Ação Possessória, portanto, não se poderia falar em conversão de ação possessória em indenizatória. Da decisão, houve agravo interno que está com prazo para o Ministério Público Federal se manifestar¹³⁶, portanto, ainda não houve o trânsito em julgado.

Infere-se que em nenhum momento os julgados do STJ proferidos neste caso abordaram sobre a DJPI, apesar de o TJSP ter aplicado o instituto. Nos próprios embargos de divergência, um dos acórdãos paradigma¹³⁷ decorre de uma ação possessória convertida em desapropriação indireta e, posteriormente em DJPI. Nesse acórdão, destaca-se a teoria da substanciação, como mais importante do que a denominação dada às ações.

Apenas para lembrar, antes de os autores ajuizarem a ação de desapropriação indireta, ajuizaram uma ação de reintegração de posse, que foi julgada improcedente. Na sentença, o juiz consignou: “cabe aos autores, como forma de não empobrecerem sem justa causa e, ante a responsabilidade do Estado, propor

¹³⁶ Última consulta realizada em 11-6-2022 no *site* do STJ, em andamento processual (consulta pública).

¹³⁷ Caso 2 desta dissertação (Resp. n. 1.442.440/AC).

a ação de reparação que permita recompor, pela indenização, seu patrimônio”. No entanto, com a decisão do STJ revogando a aplicação da DJPI, observa-se que decorridos 26 anos, os proprietários não tiveram a proteção ou indenização pela perda da propriedade, ainda que em primeiro grau o julgador tenha destacado a necessidade de serem reparados.

Em todo caso, o julgamento improcedente da ação de reintegração de posse, com a manutenção dos ocupantes no imóvel, já denota o esforço do Poder Judiciário na valorização e ponderação da função social da propriedade para conseguir resolver e pacificar um problema social referente à moradia de mais de 3 mil famílias em situação de vulnerabilidade. Questão de suma importância e que na ordem de ponderação de princípios e valores assume prioridade, pois há evidente interesse social. Por outro lado, há também um direito a ser amparado, e o argumento trazido pelos autores de não proteção ao procurarem o Poder Judiciário é um argumento que coloca a própria credibilidade da justiça em perigo.

3.2.7 Caso 7 – TJSP – 3ª Vara Cível – Foro Regional de Santo Amaro – Comarca de São Paulo – data do acórdão 21-8-2018

Este caso¹³⁸ tem duas particularidades: a primeira, separou os possuidores de boa-fé e possuidores de má-fé; a segunda, o instituto foi aplicado já na fase de cumprimento de sentença, tal qual o caso anterior, mas com a peculiaridade de ter sido mediante acordo e envolvendo uma empresa privada.

Em julho de 1997, Vital Vieira Curto e Etienne Henrique Jensen ajuizaram um interdito proibitório, que foi convertido em reintegração de posse, contra a Associação Comunitária do Parque Irapuã. O objeto era a posse sobre uma gleba de terras situada no Caminho de Servidão, na Chácara Casa Branca, bairro Cocais, 32º Subdistrito de Capela do Socorro, com área de 36.000 m².

São copropriedades do imóvel de um sexto ideal, juntamente com os autores, o espólio de Raymundo José Pires Martins, representado pela inventariante e meeira Silvia Sara Haje Martins e a herdeira Fabiana Haje Pires Martins.

Sobre a ameaça à posse, os autores alegaram que a ré estaria vendendo lotes dentro da área, por meio de um documento denominado “Inscrição para Reserva de Fração Ideal”, o que os motivou a ajuizar a ação possessória, além de registrar

¹³⁸ Processo n. 2001208-58.2018.8.26.0000 e Processo no 1º grau n. 0180567-31.1997.8.26.2002.

uma denúncia perante a Delegacia Especializada do Meio Ambiente, com a instauração do Inquérito Policial n. 64/1997, pois o imóvel está localizado em área de proteção dos mananciais e, por isso, o loteamento obedecia à legislação específica.

Realizada audiência de justificação, a liminar foi indeferida e o processo seguiu o trâmite regular, com a citação da associação e dos ocupantes do imóvel, que contestaram sob a alegação de que o imóvel estava abandonado. A associação corré não apresentou contestação. Posteriormente, houve a realização de perícia, audiência de instrução e manifestação do Ministério Público.

Em 23-10-1999, a ação foi julgada procedente. Na sentença, o juiz converteu o interdito em reintegração, haja vista que no decorrer do processo o esbulho se consumou, com a ocupação de 25.000 m², área sobre a qual atravessa uma linha de transmissão elétrica. Além disso, condenou a Associação Comunitária do Parque Irapuã às despesas processuais e, juntamente com os demais réus, aos honorários advocatícios, observando-se a lei de assistência judiciária¹³⁹. Ao final, determinou a expedição de mandado de reintegração de posse após o trânsito em julgado. Neste caso, o julgador fez constar que a perícia comprovou ter mais de 10 anos a residência dos autores e que as construções na ocupação dos réus tinham menos de um ano.

Em sede de apelação, deu-se provimento parcial ao recurso para reconhecer o direito dos possuidores que adquiriram a terra antes de 11-05-1997, data em que foi rescindido o contrato particular de cessão de transferência de direitos e outras avenças firmado entre Silvia Sara Haje Martins, inventariante do espólio de Raymundo José Pires Martins, por serem de boa-fé, devendo comprovar a aquisição mediante documento.

Em 07-10-2011, firmou-se acordo, perante o juízo do primeiro grau, entre os proprietários e coproprietários do imóvel, os ocupantes da área, a Associação de Bairro Casa Branca Parque São Miguel intermediados pela empresa Terra Nova Regularizações Fundiárias Ltda. para aplicação do art. 1.228, §§ 4º e 5º, do Código Civil, de modo amigável, a fim de que a área fosse expropriada em favor dos moradores, após o pagamento integral dos valores ajustados aos proprietários, como justa indenização. O pagamento do valor da justa indenização foi parcelado em até cinco anos e o acordo foi homologado em 16-12-2011, determinando-se a suspensão

¹³⁹ Lei n. 1.060/1950 vigente à época.

do feito até o seu cumprimento.

Nota-se que o acordo fez todas as intersecções do instituto da DJPI com os demais ramos do direito, conjugando a sua aplicação com as regras de direito internacional de proteção ao direito de moradia, de direito constitucional, ambiental, urbanístico e fundiário.

Com o acordo, a empresa interveniente passou a ser a responsável não apenas por intermediar o recebimento e o pagamento aos proprietários, mas paralelamente, a providenciar todo o necessário para a regularização fundiária do imóvel (urbanística e ambiental), além da realocação de famílias de área de risco e de preservação permanente.

Destacou-se, ainda, não se tratar de aprovação de loteamento ou compra e venda de lotes, mas de regularização fundiária de interesse social com pagamento de indenização da ocupação irregular já consolidada, promovida pelos próprios moradores, isentando os proprietários do compromisso de implantação de infraestrutura.

Em relação à representatividade da associação, os ocupantes da área objeto do acordo reconhecem a Associação de moradores para representá-los no acordo firmado e aceitam os itens relacionados. Os moradores que não aderissem ao contrato teriam o prosseguimento da reintegração de posse contra si.

Posteriormente, a empresa interveniente veio aos autos e requereu a expedição de carta de sentença para os moradores que quitaram seus instrumentos indenizatórios, apresentando termo de quitação, croquis e memoriais descritivos dos lotes quitados que deveriam ser encaminhados pelo juízo à Prefeitura Municipal e o Estado de São Paulo para que informassem se estariam em conformidade com as diretrizes urbanísticas ditadas para a região da sub-bacia Billings, pertencente à Bacia do Alto Tietê, onde estão inseridos os lotes reclamados, para posterior titulação.

O julgador indeferiu o pedido por entender que a quitação deveria ser comprovada pelo devedor e que a abertura de matrícula imobiliária demandava ação própria. A empresa interveniente recorreu requerendo a reforma da decisão para determinar a expedição de Carta de Sentença, com a abertura de matrícula individualizada do imóvel em nome do morador.

O recurso de Agravo de Instrumento¹⁴⁰ foi provido pela 18ª Câmara de

¹⁴⁰ Agravo de Instrumento n. 2001208-58.2018.8.26.0000.

Direito Privado do TJSP. A Câmara reconheceu ser desnecessário ajuizar-se ação própria e determinou a observância do Provimento 44/CNJ de 18-03-2015, que estabelece normas gerais para o registro da regularização fundiária urbana, principalmente o art. 30, que dispõe não caber a cobrança de custas e emolumento para os atos de registro decorrentes de regularização fundiária de interesse social.

Em seu voto, o relator ressaltou que o Provimento 44/CNJ consolidou a instrumentalização das Leis n. 6.015/1973, n. 11.977/2009, n. 11.952/2009, assegurando a prática registral referente “à abertura de matrícula, com o registro do parcelamento atribuindo caráter único a cada lote de terreno com averbação favorável aos beneficiários do processo de regularização fundiária”, concedendo inclusive ao oficial do registro a abertura da matrícula de ofício.

Com isso, o TJSP determinou que fosse expedida carta de sentença ao oficial de registro para a abertura individual das matrículas dos lotes dos ocupantes que pagaram a indenização com base no art. 1.228, § 5º, do Código Civil.

Este é o único caso encontrado que chegou a esta fase de cumprimento: expedição de carta de sentença para abertura de matrícula em nome dos moradores e, conforme consta no agravo de instrumento manejado pela empresa interveniente contra a decisão que indeferiu a carta de sentença, o projeto resultou em 304 lotes, dos quais:

- 10 lotes estão em procedimento de titulação;
- 59 lotes encontram-se quitados e aguardam o deferimento do primeiro pedido de expedição de carta de sentença para que seja feito novo pedido;
- 72 lotes encontram-se com os instrumentos indenizatórios vigentes;
- 104 lotes tiveram seus instrumentos indenizatórios rescindidos por falta de pagamento;
- 12 lotes possuem instrumentos indenizatórios cancelados (estavam na iminência de aderir, porém, cancelaram o procedimento);
- 47 lotes não são regularizáveis (estão inseridos em área de preservação permanente ou em zona de restrição máxima).

Ao todo, a área envolve moradia para mais de 600 pessoas (300 famílias), o que permite analisar a abrangência e o potencial da aplicação do instituto da DJPI e a sua importância como instrumento de resolução para conflitos fundiários coletivos.

3.2.8 *Caso 8 – TJDF – 1ª Vara Cível – Comarca de Sobradinho — data do acórdão 28-02-2019*

A situação retratada neste caso¹⁴¹ é bem diversa dos casos trazidos até o momento, haja vista envolver moradores de um condomínio residencial de alto padrão que, após adquirem de forma onerosa lotes situados na Região Administrativa de Sobradinho-DF, comercializados pela ré, empresa do ramo de empreendimentos imobiliários, foram surpreendidos com a notícia da existência de outros herdeiros registrados na matrícula do imóvel, impedindo a transferência.

A empresa ré conseguiu entrar em acordo extrajudicial com parte dos novos proprietários, mas 3,57% da área que foi atribuída aos herdeiros de Valeriano Leite Fonseca remanesceu na matrícula, haja vista que não conseguiu pactuar para a aquisição da referida fração.

Os autores, Brunno Carsten Santos e outros, promitentes compradores de terrenos no Condomínio Alto da Boa Vista, em maio de 2017, ajuizaram ação de adjudicação compulsória contra a empreendedora Martinez Empreendimentos Imobiliários Ltda e os proprietários, atuais herdeiros de Valeriano Leite Fonseca, que foi julgada procedente em 05-07-2018.

No entanto, em fevereiro de 2019, o TJDF reconheceu que os herdeiros, atuais proprietários da fração ideal, não se comprometeram a transferir a propriedade aos autores, por isso, é incabível a pretensão de adjudicação compulsória. Para solucionar o impasse, entendeu ser a hipótese de se aplicar a DJPI, considerando que o instituto possibilita a venda forçada do imóvel, baseada na função social da propriedade. Observou que todos os requisitos exigidos para a sua aplicação estavam presentes e negou provimento ao recurso, mas por fundamento diverso da sentença, determinando a adjudicação dos imóveis objeto da inicial, mediante o pagamento da fração ideal aos herdeiros (justa indenização), cujo valor deveria ser arbitrado em liquidação de sentença. O julgado data de 28-02-2019 e no item 5 da parte dispositiva da sua ementa consignou: "Cumpridos os requisitos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil, deve ser reconhecida a desapropriação judicial do imóvel, com fixação de justa indenização ao proprietário, sem prejuízo da adjudicação da coisa".

Apresentado Recurso Especial¹⁴², os autos foram remetidos ao STJ,

¹⁴¹ Processo n. 0004127-98.2017.8.07.0006.

¹⁴² REsp n. 1890511/DF.

recebidos em 21-08-2020, distribuídos e encaminhados conclusos ao relator em 16-09-2020 e aguardam para ser analisados¹⁴³.

3.2.9 Caso 9 – TJTO – 1ª Vara Cível – Comarca de Araguaína – data do acórdão 11-03-2020

Neste caso¹⁴⁴, assim como no Caso 07 analisado neste trabalho, a aplicação do instituto ocorreu durante o cumprimento de sentença, reforçando a tese de que pode ser aplicado em qualquer fase do processo, a partir do momento que se verificam presentes os requisitos.

Em 02-10-2002, o médico João Batista Mafra ajuizou ação possessória contra Cláudio Brilhante Pereira, João Ferreira, Antônio Brilhante Pereira, Júlio Pereira da Silva, Hélio Mauro Fernandes, Maria Neusa da Silva, Maria de Jesus e outros, visando a sua reintegração na posse de 16 lotes localizados no loteamento Jardim das Palmeiras, na cidade de Araguaína-TO, que teriam sido invadidos pelos réus há três anos. O processo recebeu a numeração inicial de autos físicos n. 4.529/2002.

Designada audiência de justificação e proposta a conciliação, as partes requereram a suspensão do feito (16-12-2002) e, em 12-02-2003, firmaram acordo. Em síntese, o instrumento previa que os 19 ocupantes adquiririam os lotes em 15 parcelas mensais, no valor de R\$ 83,33, cada uma, com a promessa de escrituração ao final. E, em caso de inadimplemento, ocorreria a desocupação do imóvel. Posteriormente, houve uma retificação dos termos do acordo, com a individualização de cada imóvel, o que fez com que as parcelas variassem entre R\$ 44,00 e R\$ 103,00, de acordo com o tamanho da área ocupada por cada um.

Em 16-06-2005, o acordo foi homologado judicialmente; não houve interposição de recurso e transitou em julgado. No entanto, três anos depois (06-03-2006), o autor solicitou o cumprimento de sentença por não terem efetuado o pagamento acordado. Em sua memória de cálculo, constou que dos 19 réus, apenas 4 quitaram seus imóveis, 4 deviam de uma a três prestações e os demais pagaram quase nada.

Os ocupantes devedores foram intimados a pagar ou a desocupar o imóvel, mas deixaram de cumprir a decisão, razão pela qual foi determinada a reintegração

¹⁴³ Última consulta em 11-06-2022, pelo *site* do STJ (consulta pública).

¹⁴⁴ Processo n. 5000584-20.2002.827.2706 (antigo processo físico n. 2007.0003.5669-5 – Apelação e Remessa Necessária n. 0021371-66.2018.8.27.0000).

do autor na posse. Ao tomar ciência da decisão, o Ministério Público requereu a suspensão do feito e a aplicação do instituto da DJPI, com a condenação do município ao pagamento da indenização ao expropriado. Justificou a condenação do município sob o fundamento de que cabe ao poder público municipal a política de desenvolvimento urbano que “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182 da Constituição Federal).

Em 5-11-2013, o julgador proferiu sentença aplicando o instituto da DJPI e condenou o município de Araguaína/TO a suportar a justa indenização. Ao sentenciar, o julgador reconheceu a modificação fática ocorrida no curso do processo, principalmente as questões sociais presentes, e apreciou, individualmente, os requisitos do art. 1.228, § 4º, do Código Civil. Além disso, abriu um tópico exclusivo sobre competência para discorrer sobre a possibilidade de o juízo cível condenar o município ao pagamento da justa indenização, sem necessidade de enviar os autos ao juízo da Fazenda Pública.

Os autores requereram o cumprimento de sentença em desfavor do Município de Araguaína e o magistrado determinou a remessa dos autos para uma das varas da Fazenda Pública, reconhecendo a sua incompetência para processar a demanda (setembro/2014). No entanto, suscitado o conflito negativo de competência pelo juízo da 2ª Vara da Fazenda e Registros Públicos de Araguaína, o TJTO acolheu e manteve a competência inicial da 1ª vara cível.

Ao prosseguir com o feito, o julgador determinou que a liquidação se desse por arbitramento, indeferiu o pedido de perícia e recepcionou o parecer técnico apresentado pela parte autora, fixando o valor da indenização com o abatimento das prestações pagas.

Em 30-5-2018, entretanto, acolheu a impugnação do município e declarou a nulidade da fase executiva, por inexecutabilidade do título, pois a sentença que decretou a DJPI não foi submetida ao duplo grau de jurisdição. Diante disso, determinou remessa necessária ao TJTO.

Em grau de recurso, que foi parcialmente provido em 11-03-2020, o TJTO determinou que fossem submetidas ao duplo grau de jurisdição tanto a sentença que aplicou o instituto da DJPI na fase de cumprimento de sentença, como a decisão que homologou o laudo de avaliação e fixou o valor da justa indenização em R\$1.046.673,94, todavia, sem restituição do prazo às partes para recurso voluntário.

Houve interposição de Recurso Especial ao STJ pelo município de Araguaína/TO, mas não foi admitido com base na Súmula 6 do STJ. O município interpôs Agravo em Recurso Especial¹⁴⁵ e os autos foram remetidos ao STJ, onde foram autuados em 09-02-2021, distribuídos, remetidos ao relator e aguardam julgamento.

3.2.10 Caso 10 – TJMA– 1ª Vara Cível – Termo Judiciário de São José de Ribamar Comarca da Ilha de São Luís – data do acórdão 23-11-2020

Em 20-12-2005, Agromá Empreendimentos Rurais Ltda ajuizou uma ação de interdito proibitório¹⁴⁶, posteriormente convertida em ação de reintegração de posse, contra Flávio Vilar Santos (Cuíca) e outros réus que estariam supostamente turbando a sua posse sobre uma área de 150ha, onde funcionava uma granja. Os invasores estariam cometendo pequenos furtos de materiais como telhas, madeiras e outros materiais, além de ameaçar invadir a propriedade.

O pedido liminar de interdito foi deferido, mas, apesar disso, dois meses depois, a autora informou que a área foi efetivamente invadida e requereu a conversão da ação em reintegração de posse. Deferido o pedido e expedido o mandado de reintegração de posse, a ordem foi reiteradamente descumprida. Houve diversos boletins de ocorrência juntados aos autos e comunicados pela parte autora de novas invasões e de intensa degradação ambiental com a derrubada de árvores e retirada ilegal de pedras, fatos certificados pelo oficial de justiça.

Assim, as ocupações foram se consolidando ao longo dos anos. Veio, então, a informação oficial aos autos, em 03-02-2015, de que o imóvel foi dividido em diversos lotes nos quais foram construídas aproximadamente mil edificações, nas quais se incluem residências, estabelecimentos comerciais, igrejas e escolas além de instalação de iluminação pública pela Prefeitura Municipal de São Luís/MA.

A pedido da parte autora, designou-se audiência de conciliação e as partes acordaram em suspender o feito por 30 dias para novas tratativas (15-10-2015). Em seguida, o Ministério Público intermediou nova tentativa de acordo, desta vez com a participação da Secretaria de Direitos Humanos e Participação Popular do Estado e do Instituto de Colonização e Terras do Maranhão. Juntou-se um laudo social, dando

¹⁴⁵ AREsp n. 1826497/TO.

¹⁴⁶ Processo n. 0001779-84.2005.8.10.0058.

conta de todas as características relativas à infraestrutura e do perfil dos moradores da comunidade. Apesar dos diversos sobrestamentos do feito e das várias tentativas de conciliação, estas não se concretizaram.

Em 10-12-2018, o juiz julgou procedente a ação de reintegração de posse, mas reconheceu a impossibilidade de expedir mandado, ressaltando que a parte autora poderia buscar a justa indenização em ação própria. O julgador não mencionou o instituto do art. 1.228, § 4º, do Código Civil.

A empresa autora apelou requerendo que fosse expedido o mandado de reintegração de posse ou fosse a ação convertida em indenizatória com a condenação da administração pública ao pagamento da justa indenização.

Apesar da sentença não mencionar o instituto, a Quinta Câmara Cível do TJMA reconheceu que a sentença judicial aplicou o instituto da DJPI. O órgão ainda ressaltou a questão social envolvida e a hipossuficiência dos ocupantes, não obstante, indeferiu o pedido de condenação da administração pública ao pagamento da justa indenização “por não ter o Estado do Maranhão e o Município de São José de Ribamar participado da relação processual, e por consequência, ter sido processada e julgada na Vara Cível”.

Quanto ao eventual pagamento da justa indenização pelos ocupantes, o TJMA mencionou o Enunciado 308 do CJF, reconhecendo que os ocupantes são de baixa renda, remetendo a parte autora a propor uma ação específica contra a administração pública, no juízo competente.

Da decisão houve embargos de declaração que a manteve. Com o trânsito em julgado, os autos retornaram para o juízo de primeiro grau.

3.2.11 Caso 11 – TJSP – 2ª Vara Cível – Foro Regional VII – Itaquera – data do acórdão 16-06-2021

Este caso¹⁴⁷ revelou-se na pesquisa por meio do acórdão proferido pelo TJSP, em grau de recurso contra a sentença que julgou procedente a ação anulatória n. 1063987-67.2019.8.26.0053, ajuizada pela empresa Jaya Inteligência e Gestão Imobiliária Ltda. contra o Município de São Paulo, dado que o município autuou a empresa pela prática de parcelamento irregular ou clandestino do solo urbano.

¹⁴⁷ Processo n. 0007409-36.2005.8.26.0007 – Reintegração de Posse e Processo n. 1063987-67.2019.8.26.0053 – Ação Anulatória.

Como o acórdão mencionava a aplicação da DJPI na ação de reintegração de posse envolvendo o imóvel da ação anulatória, passou-se à sua análise.

Segundo consta nos autos, a empresa Cia. Comissária Santa Lúcia realizou o parcelamento do solo, mas o imóvel foi objeto de ocupação por diversas famílias, o que a levou a ajuizar ação de reintegração de posse¹⁴⁸ contra Alcides Martins dos Santos e outros ocupantes em 2005.

Como nos casos já apresentados, a autora teve dificuldade no cumprimento da ordem liminar de reintegração de posse e, em 2017, acabou vendendo o imóvel para a empresa Jaya Inteligência e Gestão Imobiliária Ltda., que se comprometeu a promover a regularização fundiária do então assentamento urbano, no qual já residiam aproximadamente 140 famílias, local conhecido como Favela Circular ou Pedra Branca.

A compra e venda se deu nos autos mediante acordo intermediado pela empresa Jaya Inteligência e Gestão Imobiliária Ltda. e as partes nos moldes do acordo realizado no Caso 7, ou seja, com a aplicação consensual da DJPI.

Como a ocupação coletiva do imóvel envolveu uma área na qual havia sido implementado um loteamento irregular, o município entendeu que a empresa, ao firmar o acordo na ação possessória, teria se tornado sucessora da empresa loteadora e a autuou por realizar parcelamento irregular ou clandestino do solo¹⁴⁹.

A empresa argumentou que o parcelamento clandestino ocorreu no ano de 2000 e que adquiriu o imóvel já ocupado pelas famílias em 2016, visando justamente regularizar a área, uma vez que através de um acordo entre os moradores da área (a Associação Comunitária dos Moradores do Jardim Pedra Branca e Adjacências), proprietários e a empresa Terra Nova (empresa regularizadora, a mesma do caso 7) utilizando a DJPI com base no art. 1.228, § 4º, do Código Civil. Esclareceu, ainda, que a área foi declarada pela lei de parcelamento do solo como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), própria para implantação de projeto de regularização fundiária de interesse social.

No entanto, a tese do município para manter a multa aplicada foi recepcionada tanto pelo juiz de primeiro grau como pelo TJSP. A empresa recorreu e, em 23-05-2022, o Recurso Especial¹⁵⁰ foi admitido e permanece em trâmite para

¹⁴⁸ Processo n. 0007409-36.2005.8.26.0007.

¹⁴⁹ BRASIL. Lei n. 13.465/2017. Art. 14.

¹⁵⁰ REsp. 2067885/SP.

juízo.

A multa decorrente do loteamento irregular, apesar da especificidade do caso, é uma dificuldade não levantada inicialmente, mas a ser considerada, pois demonstra a importância de a aplicação da DJPI ocorrer de maneira sistêmica, atenta não apenas aos requisitos do art. 1.228, §§ 4º e 5º, mas, também, às regras de direito urbanístico.

Por sua vez, na ação de reintegração de posse ajuizada em 2005, que é anterior à ação anulatória de multa mencionada, foi aplicada a DJPI mediante acordo. A ação possessória teve a liminar deferida e mantida pelo TJSP, mas nunca foi cumprida, ora em razão da necessidade de delimitar a área, ora porque o oficial não conseguiu o apoio da força policial e, depois, pela necessidade de nomear perito para retratar a condição de cada edificação existente no imóvel, cautela determinada pelo TJSP, mas que acabou por contribuir para a morosidade do feito.

Em dezembro de 2009, o julgador extinguiu a ação possessória sem resolução do mérito, por abandono do feito, e revogou a liminar. O autor recorreu e o TJSP, em 12-4-2011, deu provimento ao recurso, determinando seu prosseguimento. Decorridos 4 anos da propositura da ação, ainda se discutia a perícia inicial determinada pelo TJSP, conforme ressalta o relator da apelação:

A ação tem andamento um tanto tumultuado; decerto, em face do tamanho da área suscetível de reintegração e do grande número de pessoas que ali estão. Basta ver as inúmeras manifestações trazidas desde o momento em que o Juízo ordenou a reintegração liminar (vide fls. 185/187 e seguintes)¹⁵¹.

Em 29-09-2011, foi determinada a expedição do mandado de reintegração de posse para ser cumprido com acompanhamento de perito para avaliar as construções feitas no local. Ainda sem cumprir a liminar, em 27-01-2014 foi dada nova ordem para expedir mandado de reintegração, com apoio de força policial. Expedido, desta feita o oficial de justiça certificou que a parte autora não forneceu meios para o seu cumprimento. Várias intimações para esse fim, mandados expedidos e não cumpridos, até que em junho de 2015, o juiz determinou a suspensão e o recolhimento do mandado de reintegração de posse.

Por fim, em 14-03-2016, as partes acordaram a aplicação da DJPI mediante

¹⁵¹ Apelação n. 0007409-36.2005.8.26.0007.

intervenção de empresa privada, que não participava da relação processual, com o objetivo de promover a regularização fundiária para os moradores, tal qual no Caso 7, com respeito às normas urbanísticas e ambientais para uma integral aplicação do instituto e completa regularização fundiária, haja vista tratar-se da mesma empresa de regularização que lá atuou.

Por meio do acordo, viabilizou-se a aquisição dos lotes pelos moradores, após a quitação; estipulou-se que em caso de inadimplemento das obrigações estabelecidas, seria ajuizada ação de reintegração de posse de forma individualizada. Com a sentença de homologação, em maio de 2016, o processo foi extinto e após alguns pedidos de execução não levados adiante, o processo foi definitivamente arquivado em 06-04-2022.

Em 2017, em procedimento autônomo, a parte autora requereu o cumprimento de sentença contra um morador que, no entanto, não havia participado do acordo, o que levou o magistrado a determinar o cancelamento da distribuição do cumprimento. Igualmente, nos autos principais, não acolheu a alegação de que a associação de moradores representaria todos eles (07-01-2019), ressurgindo aqui, mais uma vez, a questão da representatividade adequada em caso de acordo nas ações fundiárias coletivas.

Outro destaque neste caso, é que a degradação ambiental foi debatida desde o início do feito, demonstrando o Ministério Público e o juiz preocupação com danos ambientais advindos da ocupação.

Apesar de o processo ter sido arquivado, o litígio não foi resolvido, haja vista que o proprietário ainda não foi totalmente indenizado e os ocupantes ainda não obtiveram a titulação. No entanto, o acordo está vigente e em andamento pelo que se apurou com a empresa interveniente. Como o processo foi arquivado, não é possível saber em quanto o proprietário já foi indenizado ou quantos ocupantes estão inadimplentes.

Com este caso, encerram-se os casos pesquisados.

3.3 Entrevistas semiestruturadas

Conforme exposto, foram realizadas quatro entrevistas semiestruturadas sendo 3 com juízes e 1 com um participante externo ao Poder Judiciário, buscando ampliar a visão sobre a utilização do instituto da DJPI. Assim, nesta seção,

apresentam-se as principais respostas aos questionamentos feitos aos entrevistados, ressaltando-se que para preservar o anonimato dos entrevistados, foram codificados de A1 a A4.

A primeira e a segunda perguntas foram sobre eventuais dificuldades identificadas pelo entrevistado na aplicação e no cumprimento do instituto, bem como obstáculos a serem superados.

Sobre as dificuldades encontradas de um modo geral, o entrevistado A1 pontuou que “as idiossincrasias do caso concreto dificultam muito o julgamento de uma demanda dessa que é, a meu ver, uma demanda estruturante”. Ressaltou que no caso que preside a área é muito grande, heterogênea e com vários tipos de ocupação. Além disso, existem alguns imóveis vazios que não foram ainda preenchidos.

Quanto à dificuldade no cumprimento da sentença, apresentou dois pontos. O primeiro, a regularização fundiária dos ocupantes, haja vista que a área “continua sendo objeto de novas ocupações por parte de outras pessoas, aumentando o passivo a ser regularizado”. Outra dificuldade é que existem “ocupações em áreas de risco, ocupações em áreas de preservação permanente. São ocupações que em alguns casos a regularização urbanística não é possível”.

O segundo ponto apresentado por A1, é a dificuldade de fixar o valor da indenização a ser paga, haja vista a expectativa diametralmente oposta das partes sobre esse montante. Para superar esse obstáculo, assim como a discussão sobre o perímetro indenizável, determinou a realização de uma perícia judicial, mas ainda não foi realizada, posto que entendeu necessário fixar os critérios que seriam considerados para a avaliação da área pelo perito por meio de decisão judicial, para que eventual discussão fique preclusa antes de se iniciar a perícia, a fim de evitar nulidades, pois acredita que será uma perícia cara e dispendiosa.

O entrevistado A2 não foi o juiz que aplicou a DJPI no processo e, portanto, ficou prejudicada a pergunta sobre eventual dificuldade na aplicação do instituto. No entanto, com relação ao cumprimento de sentença, o entrevistado A2 relatou que há dificuldade “em concluir a fase de liquidação de sentença, conseqüentemente ainda iniciar o cumprimento de sentença, até porque se trata de uma extensa área ocupada pelos réus”. Segundo esclareceu, em 2015, depois que determinou a realização da perícia, iniciou-se uma discussão sobre quem iria suportar o pagamento dos honorários periciais, questão que só foi solucionada com a concessão de gratuidade

da justiça aos réus.

Por sua vez, o entrevistado A3 não sentiu dificuldade em aplicar o instituto, e citou que foi a irreversibilidade da situação fática o que o levou a aplicá-lo em três processos distintos. Quanto ao cumprimento, os processos ainda não chegaram nessa fase.

O entrevistado A4 ressaltou que enfrenta duas grandes dificuldades. A primeira delas é a construção do acordo entre as partes, que pode demorar até mais de um ano e, a segunda, a decisão de homologação do acordo, haja vista que, apesar da DJPI estar no Código Civil desde 2002, os juízes têm muitas dúvidas sobre como aplicar e operacionalizar o instituto. Além disso, promotores de justiça e registradores de imóveis, não possuem muito contato com o instituto o que dificulta muito a sua concretização, já que é necessário acompanhar cada etapa, conversando com cada um dos operadores, para conseguir avançar para a etapa seguinte. Ressaltou, ainda, que depois da homologação do acordo, começa a aprovação do projeto de regularização fundiária e aí, “é outro desafio também!”

Para o entrevistado A4, o Poder Judiciário deveria acompanhar os desdobramentos da aplicação da DJPI, como um catalisador para que as atividades administrativas relativas à regularização fundiária aconteçam. Na sua visão, o trabalho do juiz que aplica esse dispositivo não é só na homologação do acordo ou na sentença declaratória desapropriatória. É a partir daí que “começa o processo”. Em razão dessas dificuldades no cumprimento da sentença, entende que o CNJ deveria disciplinar a efetivação do instituto.

Outra dificuldade apontada pelo entrevistado A4 diz respeito às medidas tomadas contra as pessoas que não cumprem o acordo, mas que se beneficiam de toda a infraestrutura bancada pelos demais ocupantes. Segundo afirmou, há grande dificuldade em executar essas pessoas, pois alegam usucapião em defesa, e se reinicia toda uma discussão processual que, no seu entender já, estaria superada. Mais uma vez, defende que se houvesse uma orientação aos juízes pelo CNJ, essas questões seriam superadas mais facilmente.

Por fim, avalia que a falta de entendimento sobre como aplicar o instituto da DJPI também se reflete na questão registral, visto que surgem dúvidas a respeito de como registrar essas frações que são criadas ou se é ou não registro originário, além de outras questões as quais não se recordou para enumerá-las no momento da entrevista.

A terceira e a quarta perguntas dizem respeito aos impactos sentidos após a utilização da DJPI. Assim, questionou-se se o processo passou a tramitar mais rapidamente ou se o conflito coletivo fundiário foi resolvido.

A1 ressaltou que com a aplicação da DJPI ocorreu a segurança da posse para os que residiam no imóvel. No entanto, esclareceu que “paralelamente a isso, os proprietários, os herdeiros, abdicaram de tomar qualquer tipo de providência em relação a conter uma eventual expansão das ocupações que ali estavam ocorrendo” o que levou à expansão da área de ocupação irregular.

O entrevistado A3, por sua vez, foi enfático quanto aos efeitos positivos da aplicação da DJPI. Questionado se o instituto pacificou o conflito quando foi aplicado, respondeu: “completamente! A tensão se apaziguou, mitigou, aliás, nem sequer mitigou, acabou a tensão, resolvemos essa parte de forma integral”.

O entrevistado A4 também ressaltou o alto impacto social da aplicação da DJPI, principalmente porque, muitas vezes, a decisão vai possibilitar o acesso a serviços básicos como água e energia elétrica nas ocupações irregulares.

Quanto à questão ambiental e/ou urbanística decorrente da ocupação coletiva desordenada, A1 afirmou que em algumas áreas estão de tal forma consolidadas que não é possível a regularização urbanística. Ressaltou ainda que dentro da ocupação tem de tudo: “temos a área que foi regularizada, temos aquelas que dá para regularizar, tem aquelas que não são passíveis de regularização, tem aquelas que o poder público acho que tem até um certo interesse político em regularizar”.

O entrevistado A3 disse que pretende resolver essa questão através do comitê fundiário municipal existente na sua Comarca. Já o entrevistado A4, que utiliza a DJPI efetivamente como ferramenta de regularização fundiária, observa que toda a questão ambiental e urbanística está inserida, desde o início, no acordo entabulado entre as partes. Entretanto, adverte que essas questões, assim como a regularização fundiária, devem receber atenção desde o início da decretação da DJPI, haja vista que quanto mais o tempo passa, mas a ocupação se consolida e mais difícil se torna a regularização urbanista e ambiental.

Em relação à utilização de algum método autocompositivo ou outra ferramenta de gestão processual, o entrevistado A1 informou que realizou diversas audiências e até reuniões entre as partes buscando a composição, mas ainda não obteve êxito.

No mesmo sentido afirmou o entrevistado A2: “várias audiências de conciliação foram realizadas tanto na fase de conhecimento quanto na de cumprimento de sentença”.

O entrevistado A4 afirmou que se dedicam meses e até anos na construção de acordos para a aplicação da DJPI e, com exceção de dois casos, todos os demais em que participou, a utilização do instituto se deu mediante acordo entre as partes.

4 APLICAÇÃO E FUNCIONALIDADE DO INSTITUTO

Este capítulo se dedica a apresentar a forma pela qual vem sendo aplicada a DJPI pelo Poder Judiciário brasileiro, as teses debatidas, os desafios encontrados no seu cumprimento, a funcionalidade, a potencialidade e as respostas aos questionamentos iniciais.

Ao final, ponderando os achados da pesquisa com a mais moderna doutrina de gestão processual de processos complexos, sugere-se uma nova forma de conduzir o processo de DJPI.

Apesar de serem apenas 11 casos, essa amostra acabou se revelando riquíssima. Daí a necessidade de se apresentar todos eles e, com isso, verificar as similaridades e as diferenças na sua aplicação, além do contexto das situações nas quais a DJPI foi utilizada, conferindo uma noção geral sobre como se encontra a aplicação e o cumprimento do instituto, sem perder de vista o foco da pesquisa, que é este último.

A similaridade, como se verá, está nos longos anos de processo judicial, com liminares deferidas e descumpridas reiteradamente, ocupações consolidadas no transcurso da ação e processos com decisões ineficazes, características desses tipos de conflitos que colocam o Poder Judiciário em descrédito perante autores e réus.

As diferenças vão aparecer nas diversas formas de aplicação do instituto, no julgamento e no cumprimento da sentença, além do escopo que lhe é atribuído no momento da sua utilização.

Assim, apresentam-se os achados mais interessantes na aplicação ou no debate sobre o instituto, que auxiliarão na abordagem sobre a sua utilidade na solução do conflito fundiário coletivo.

Procurou-se estruturar de maneira objetiva as informações obtidas nos casos estudados, de forma a criar as comparações citadas, todavia, por tratar-se de uma amostra pequena (11 casos), não é possível afirmar que o padrão irá se repetir ou permanecer no futuro.

4.1 A aplicação da DJPI e os parâmetros observados nos casos estudados

Os dados a seguir foram colhidos dos casos apresentados através da ficha individual de análise e consolidados (Apêndice 2) para o exame em conjunto para

auxiliar na visão mais estruturada de como o instituto vem sendo aplicado.

4.1.1 Fundamentos mais utilizados

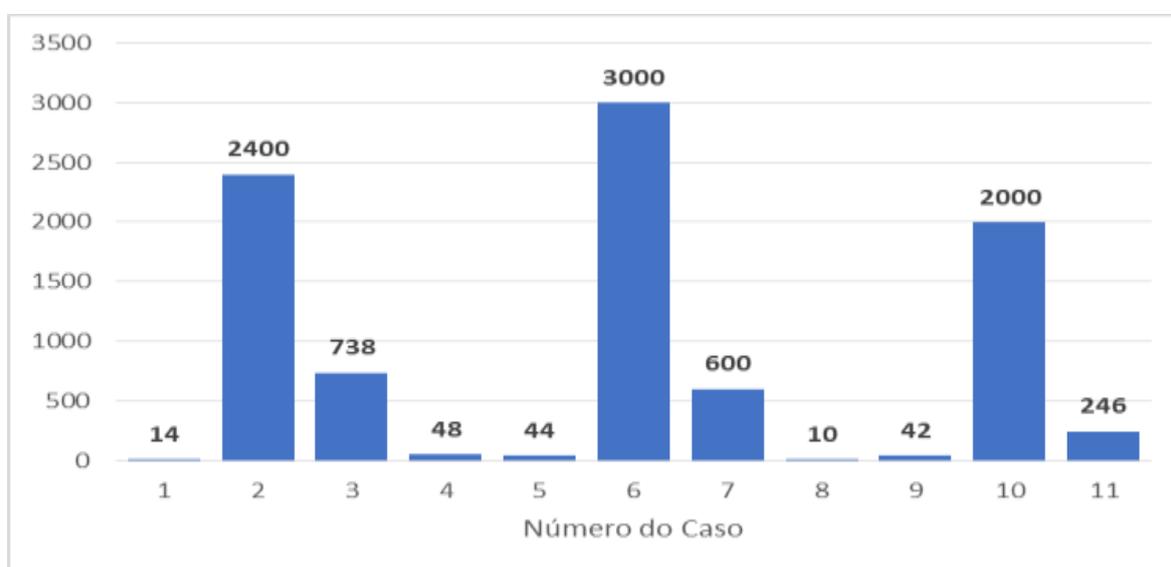
Figura 1 – Requisitos do Código Civil



Fonte: Elaborado pela autora com base nos casos apresentados na Seção 3.

Dentre os requisitos mencionados no art. 1.228, § 4º, do Código Civil, que possibilitam a aplicação da DJPI, os mais utilizados como fundamento são os que dizem respeito ao **lapsos temporais** da ocupação e ao **número de pessoas** que moram no imóvel. Esses dois requisitos aparecem em 100% dos casos pesquisados e em conjunto com pelo menos três ou mais requisitos.

Figura 2 – Número de pessoas envolvidas por caso



Fonte: Elaborado pela autora com base nos casos apresentados na Seção 3

Entretanto, o significado de “considerável número de pessoas”

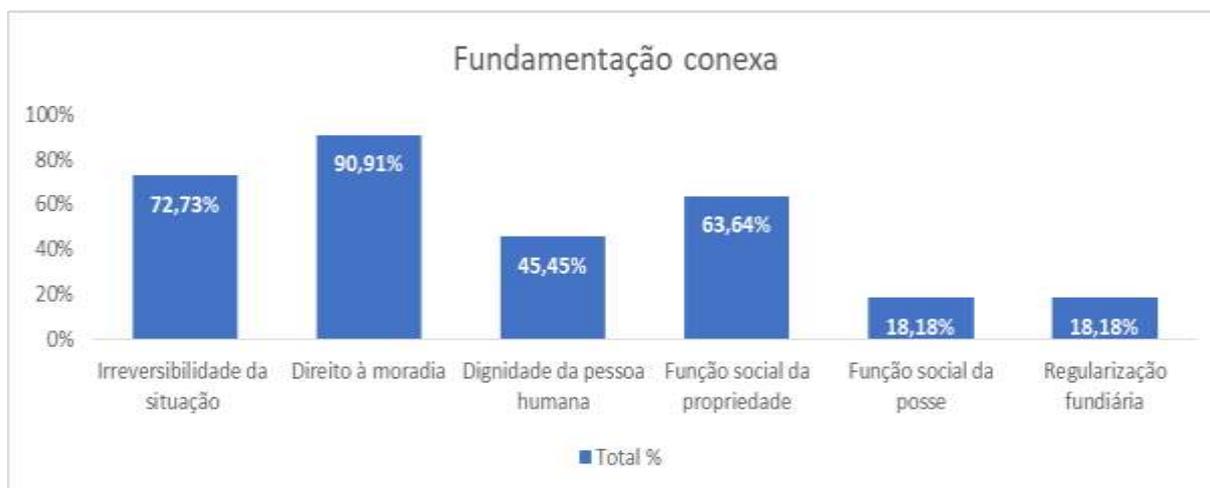
demonstrou-se ser bastante maleável, como se vê da figura 2. Sua definição acaba sendo dada a depender do contexto de cada caso.

Em 90,91% dos casos, os requisitos mencionados são a existência de **obras e de serviços realizados de interesse social e econômico**, seguidos pelo requisito de **posse ininterrupta** e, por fim, da **boa-fé**, este último analisado em 72,73%.

Não se dá tanta importância à **extensão da área**, que aparece em apenas 54,55% dos casos, eis que, se a propriedade abriga um certo número de pessoas, por um lapso temporal superior a 5 anos, pouco interessa a sua extensão, já que na ponderação de valores, questões como **direito à moradia** e **função social da propriedade** superam um requisito meramente formal referente ao tamanho da área.

Juntamente com os requisitos legais, como corolário natural em razão da íntima conexão existente, confirmando o exposto nesta pesquisa, são frequentemente mencionados como fundamento o **direito à moradia** (90,91%); a **irreversibilidade da situação** (72,73%); a **função social da propriedade** (63,64%) e a **dignidade da pessoa humana** (45,45%).

Figura 3 – Fundamentação conexa



Fonte: Elaborado pela autora com base nos casos apresentados na Seção 3.

Exceto nos casos em que houve acordo extrajudicial com a intervenção de uma pessoa jurídica privada (Casos 7 e 11) e alusão expressa no teor do acordo, o Poder Judiciário não menciona **função social da posse** ou o instituto da DJPI como instrumento de **regularização fundiária**, nos termos do art. 15, III, da Lei n. 13.465/2017. Dá-se pouca ou nenhuma importância a essa questão, que fica para um

segundo plano.

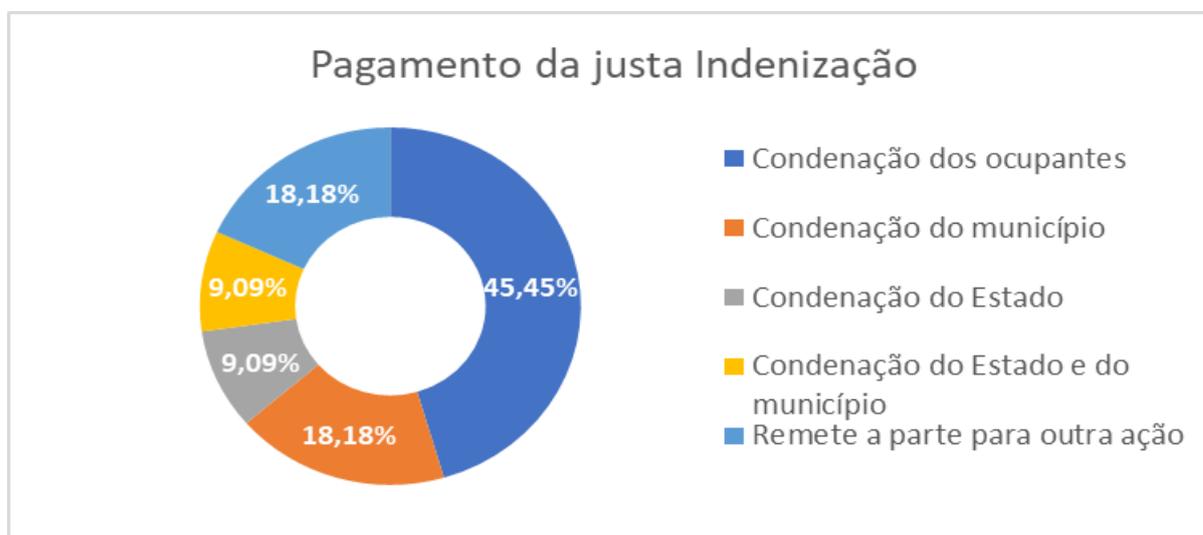
No entanto, o entrevistado A4 afirmou que se não houver a preocupação de conduzir a regularização fundiária no decorrer do processo, sem deixá-la para uma etapa final, a situação se consolida e fica cada vez mais difícil fazer as adequações necessárias para respeitar os normativos legais. Em sua opinião, o Poder Judiciário poderia auxiliar na condução dessa regularização junto aos órgãos responsáveis na análise dos projetos, que demonstrariam maior interesse em se manifestar se houvesse uma determinação judicial.

4.1.2 Quem tem sido condenado a pagar o valor da justa indenização

Dos casos pesquisados, em 45,45% os ocupantes do imóvel foram os condenados a pagar o valor da justa indenização ao proprietário. Em 36,36%, o condenado foi o município, o Estado ou ambos.

Em 18,18%, não houve condenação ao pagamento da justa indenização e os julgadores entenderam que a discussão sobre eventual pagamento de indenização ou transferência de propriedade deveria se dar em ação própria.

Figura 4 – Pagamento da justa indenização



Fonte: Elaborado pela autora com base nos casos apresentados na Seção 3

Essa cisão na utilização do art. 1.228, § 4º, sem o § 5º, ocorrida nos Casos 4 e 10 penaliza sobremaneira as partes envolvidas, que depois de aguardarem anos por um pronunciamento judicial, terão que recomeçar a discussão em outra ação, seja

para serem indenizadas pela perda da propriedade seja para conseguirem regularizar o imóvel com a aquisição do domínio.

No Caso 4, após ressaltar a ausência de lapso temporal para o reconhecimento da usucapião, a julgadora destacou que a área apresentava relevante interesse social e, dando ênfase ao cumprimento da função social da propriedade, consignou que deveria “ser observado o art. 1.228, § 5º do Código Civil”. No entanto, frisou que “direito de registro em nome dos possuidores, requeridos, poderá ser exercido por meio de ação própria”, optando por solucionar a demanda possessória, que julgou improcedente, sem adentrar em maiores discussões sobre a DJPI.

O TJSP manteve a decisão na íntegra, ressaltando que a aplicação do art. 1.228, § 4º, do Código Civil, resolve a aparente antinomia entre o direito de o proprietário reivindicar a coisa e a função social da propriedade, mas em relação à justa indenização, afirmou:

Malgrado o inconformismo do autor, que se vê obrigado a arcar com os ônus da propriedade, sem fruir de seus bônus, a discussão sobre as responsabilidades do proprietário desborda dos limites objetivos da lide. Aliás, o debate do tema nesta sede seria de todo despiciendo, uma vez que qualquer decisão aqui adotada não vincularia terceiros, inclusive o Fisco.

No Caso 10, ao contrário, teve reintegração de posse julgada procedente, todavia, o magistrado reconheceu a impossibilidade de execução do mandado de reintegração de posse “ante a privação do uso do imóvel da requerente por mais de uma década, pela ocupação de várias famílias, inclusive com infraestrutura construída pelo Poder Público”, mas consignou que a parte autora teria “o direito de promover ação própria para a justa indenização”.

O TJMA, que manteve a decisão na íntegra, citou o Enunciado n. 308¹⁵² do CJF, entendendo que o Estado do Maranhão e o Município de São José de Ribamar não poderiam ser condenados a pagar a justa indenização porque não integraram a relação processual. Diante disso, apesar da aplicação da DJPI, não houve cumprimento de sentença já que a questão possessória foi resolvida e, com o trânsito em julgado, o processo foi arquivado.

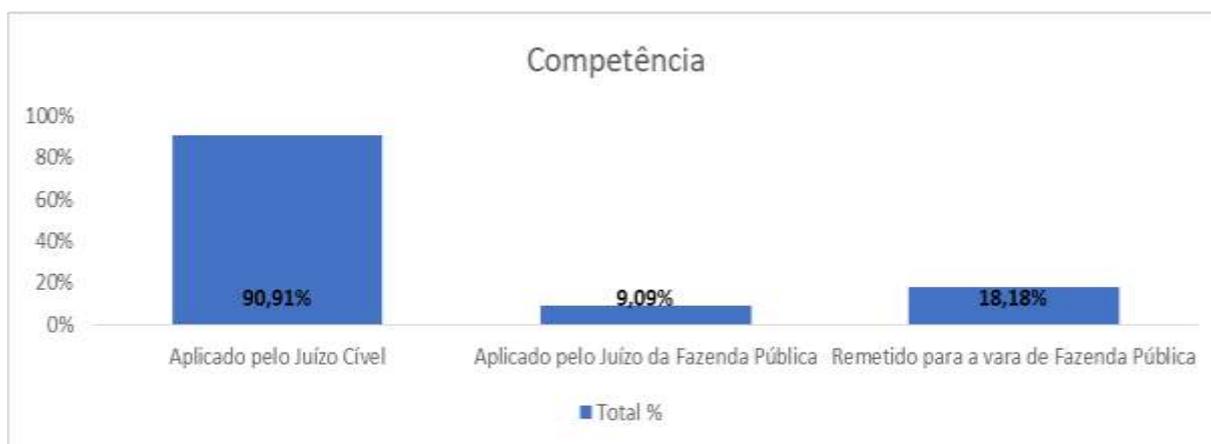
¹⁵² Enunciado 308: A justa indenização devida ao proprietário em caso de desapropriação judicial (art. 1.228, § 5º) somente deverá ser suportada pela Administração Pública no contexto das políticas públicas de reforma urbana ou agrária, em se tratando de possuidores de baixa renda e desde que tenha havido intervenção daquela nos termos da lei processual. Não sendo os possuidores de baixa renda, aplica-se a orientação do Enunciado 84 da I Jornada de Direito Civil.

Caberá à parte autora, se desejar se ver indenizada pela perda da propriedade, ajuizar uma nova ação e, igualmente os ocupantes, caso desejem obter o título de domínio e regularizar a área. Inegavelmente o conflito possessório foi resolvido, mas o instituto da DJPI foi descaracterizado, haja vista que a condenação à justa indenização está prevista no art. 1.228, § 5º, do CC/2002. Assim, o resultado do processo foi frustrante para os envolvidos gerando a necessidade de continuarem litigando para a realização do seu direito, mesmo depois de anos. Veja que o Caso 4 está em curso há 22 anos e aguarda julgamento no STJ e, o Caso 10 tramitou por 16 anos, até transitar em julgado em 22-7-2021 e ser arquivado.

Destaca-se que o Caso 4 foi o primeiro no qual se verifica a aplicação do instituto encontrado no TJSP. Naqueles pesquisados nos anos seguintes, esse entendimento já não prevaleceu, pois verifica-se a aplicação integral da DJPI com a condenação ao pagamento da justa indenização na mesma ação.

4.1.2.1 Mudança de competência e remessa necessária

Figura 5 – Competência



Fonte: Elaborado pela autora com base nos casos apresentados na Seção 3.

Infere-se que em 90,91% dos casos, a aplicação se deu pelo juízo cível; apenas 9,09% pelo juízo de vara de fazenda pública. No entanto, 18,18%, foram casos aplicados pelo juízo cível posteriormente remetidos para uma vara de fazenda pública.

Em 36,36% dos casos, o condenado a pagar pela justa indenização ao proprietário foi um ente público. Todavia, em apenas dois deles, a condenação do ente público se deu em ação de desapropriação indireta movida contra um dos entes federados e perante o juízo competente para processar a fazenda pública. Em outros

dois, a condenação do ente público se deu pelo juízo civil, em ações possessórias.

Essa situação leva ao surgimento de duas grandes discussões: 1) é possível condenar a fazenda pública a pagar uma indenização em um processo no qual não foi parte?; 2) qual o juízo competente para processar a liquidação e o cumprimento da sentença que aplicou a DJPI? O juízo cível que aplicou o instituto (com base no art. 516, II, do CPC/2015) ou o juízo da fazenda pública?

As duas situações foram tratadas nos Casos 2 e 9. Em relação à primeira indagação, os julgadores, ao aplicarem a DJPI contra os entes públicos, determinaram que fossem citados para, a partir de então, se defenderem. E as decisões foram mantidas pelos respectivos Tribunais de Justiça, TJAC e TJTO.

No caso 2, primeiro houve a conversão da ação possessória em ação de desapropriação indireta, chamando para o feito o Estado e o Município; a partir desse momento, o feito foi remetido para uma das varas de fazenda pública, onde acabou sendo aplicada a DJPI contra o município e começou a tramitar a liquidação e o cumprimento da decisão.

Em grau de recurso, o TJAC entendeu que não houve cerceamento de defesa ao ente público municipal porque foi citado para apresentar contestação quando a ação foi convertida em desapropriação indireta. Ressaltou-se a responsabilidade do poder público quando a possibilidade de inclusão dos entes públicos no polo passivo da DJPI, quando os ocupantes forem hipossuficientes ou diante da responsabilidade em garantir direitos sociais.

O STJ, por sua vez, manteve a decisão do TJAC e embora não tenha abordado explicitamente a questão, referendou a decisão que incluiu os entes públicos no polo passivo.

Já no Caso 9, o juízo cível, ao aplicar a DJPI e condenar o município, consignou que os autos deveriam ser remetidos ao juízo da fazenda pública para processar a liquidação e cumprimento. O julgador destacou a possibilidade de, na qualidade de juiz cível, condenar a fazenda pública, e, posteriormente remeter para a fazenda pública, entretanto, destacando a dificuldade da situação:

[...] não há como, antes da sentença, não tendo vindo aos autos o município, ser verificada a possibilidade de ser o mesmo condenado, não se podendo falar em modificação da competência.

No presente caso poderia se ter uma situação ímpar, pois entendendo ser o caso de condenação do município, tendo que observar a situação acima referente à competência, deveria serem remetidos os

autos a uma das varas da fazenda pública que poderia, entendendo o magistrado não ser o caso, por convicção própria, determinar o retomo, ficando tolhido o magistrado do cível de aplicar o instituto da desapropriação judicial.

De fato, o correto seria a aplicação dos institutos, conforme foi efetivado na presente, e, então, após o trânsito em julgado da sentença, serem remetidos os autos para cumprimento da mesma, uma vez que se teria, nesse caso, a intervenção obrigatória do município por ter sido condenado ao pagamento da indenização (*sic*).

O juiz da vara da fazenda pública, entretanto, entendeu que ao sentenciar o feito, o juízo da 1ª vara cível da comarca tornou-se competente para processar o cumprimento, nos termos dos arts. 475-P¹⁵³, II e 575, II, do CPC/1973 vigentes à época e suscitou o conflito negativo de competência, conforme já relatado.

O TJTO acolheu o conflito e determinou o retorno dos autos da vara especializada da fazenda pública para o juízo da 1ª vara cível da Comarca de Araguaína por onde passou a tramitar a liquidação e cumprimento.

A liquidação da sentença avançou rapidamente. Realizada perícia e juntado o laudo, houve a homologação e se iniciou a execução da quantia contra a fazenda pública. No entanto, o próprio julgador, assim como o TJTO, acabou acatando a tese do município da necessidade de remessa necessária da sentença, que não fora observada, resultando na nulidade das decisões.

Nos Casos 1 e 6, nos quais os entes públicos também foram condenados, não houve mudança de competência. O primeiro deles, por se tratar de vara única da Comarca e, o segundo, porque o processo já teve início em uma vara de fazenda pública.

Assim, quanto à possibilidade de se condenar a fazenda pública a pagar uma indenização em um processo no qual não foi parte, verifica-se divergência, pois enquanto o TJAC e o TJTO entendem possível, o TJMA (Caso 10) entendeu de forma diversa.

Em relação ao juízo competente para processar a liquidação e cumprimento de sentença, o TJAC (Caso 2) entendeu que deve ser a fazenda pública enquanto o TJTO (Caso 9), de forma diversa, entendeu ser o juiz que proferiu a decisão.

Não há, portanto, uma posição pacífica. O que se observa nos casos encontrados de aplicação da DJPI com a condenação de um ente público ao

¹⁵³ Atual art. 516, II, do CPC/2015.

pagamento da justa indenização é que, seja perante o juízo cível ou juízo da fazenda pública, dois cuidados são fundamentais para evitar futura nulidade: 1) a citação do ente público para compor a lide a partir de então e 2) a remessa necessária da decisão.

Havendo condenação do ente público, a citação a partir da conversão da ação em DJPI irá garantir o respeito aos princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa. Observa-se que o ente público não ingressa na ação para discutir o conflito fundiário coletivo anterior. Não interessa, por exemplo, se estão presentes ou não os requisitos da ação possessória, pois essa discussão está superada. Assim, o fato de não ter participado do processo anteriormente não afeta a sua defesa.

A conversão da ação em DJPI encerra as discussões anteriores de forma que a defesa do ente público vai se ater a dois pontos principais: 1) se de fato estão presentes os requisitos para a aplicação da DJPI e 2) se de fato cabe ao ente público ser responsabilizado pelo pagamento da justa indenização.

Outras questões relativas ao domínio, extensão do imóvel ou legitimidade de herdeiros para receber a justa indenização poderão surgir, como visto nos casos estudados, e poderão ser ventiladas pelo ente público na sua defesa, sem qualquer prejuízo ao exercício da ampla defesa.

4.1.3 Natureza da ação na qual houve a aplicação do DJPI

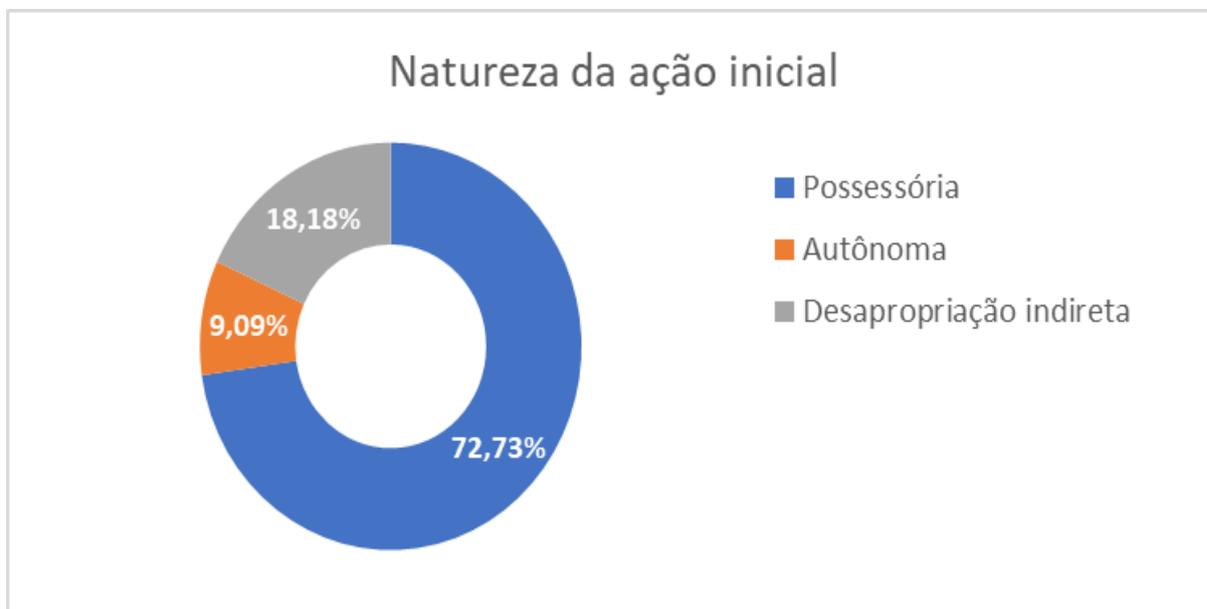
Havia um entendimento doutrinário inicial de que a DJPI se aplicava apenas no âmbito das ações petitórias. No entanto, essa discussão foi superada, inclusive pelos próprios enunciados orientativos do CJF¹⁵⁴, vindo o Enunciado n. 310 da IV Jornada mencionar que o instituto não se aplicava apenas no juízo petitório, mas também no possessório. Na Jornada seguinte, o Enunciado n. 496 do CJF orientou para a possibilidade de o instituto da DJPI ser objeto de ações autônomas.

A pesquisa demonstrou que essa questão foi superada não apenas pela doutrina, mas também pelos operadores do direito. Assim, em 72,73% dos casos

¹⁵⁴ Conforme explicado na Seção 2, os enunciados do CJF não possuem qualquer força vinculante, mas protagonizaram debates importantes sobre a DJPI, e em 90,91% dos casos analisados, um ou mais enunciados foram mencionados no corpo da decisão.

encontrados, a aplicação do instituto ocorreu em ação possessória. Em uma delas, a ação, primeiramente, foi convertida em desapropriação indireta por apossamento administrativo (Caso 02), em seguida, em DJPI.

Figura 6 – Natureza da ação inicial



Fonte: Elaborado pela autora com base nos casos apresentados na Seção 3.

Em outros dois casos (18,18%), a aplicação ocorreu diretamente em ação de desapropriação indireta por apossamento administrativo (Casos 1 e 6). Neste último, o STJ revogou o acórdão do TJSP que aplicou o instituto e o caso ainda aguarda o julgamento de recurso perante o próprio STJ.

Outra peculiaridade é que em ambos os casos os autores já tinham ajuizado ação possessória, mas acabaram sendo julgadas improcedentes por motivos diversos – o Caso 1 porque a posse era longa; o Caso 6, pela irreversibilidade da situação, depois de 14 anos em trâmite. No Caso 8, a DJPI foi aplicada em uma ação de adjudicação compulsória.

Assim, os casos apresentados demonstraram que, se presentes os requisitos e sendo a DJPI o melhor caminho para solucionar o conflito fundiário, ela poderá ser aplicada independentemente da natureza da ação.

4.1.4 Perfil das partes litigantes

Figura 7 – Condição econômica das partes



Fonte: Elaborado pela autora com base nos casos apresentados na Seção 3

Quanto ao perfil dos litigantes, em 81,82% dos casos analisados, os ocupantes do imóvel são famílias de poucos recursos financeiros, hipossuficientes, o que demonstra ser uma ferramenta utilizada, essencialmente, em conflito envolvendo a garantia de direitos sociais a uma parcela da população carente economicamente – daí a observância ao impacto social da sua aplicação.

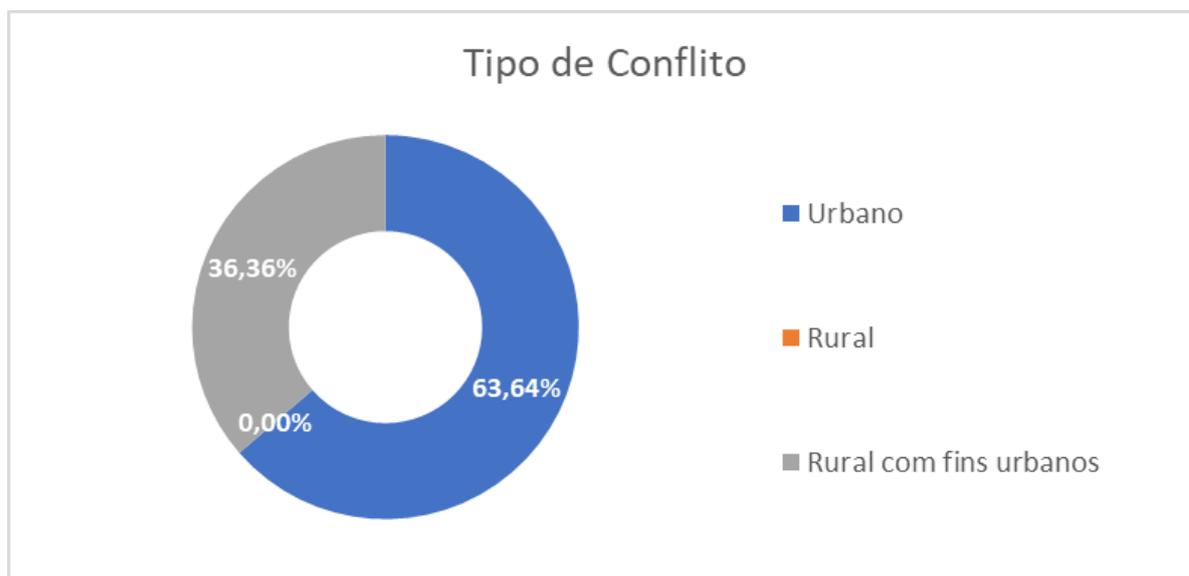
Apenas no Caso 8 o perfil envolvia moradores de um condomínio de alto padrão; no Caso 5, não foi possível ter certeza sobre perfil dos ocupantes.

Quanto ao perfil dos proprietários dos imóveis, 27,27% eram pessoas jurídicas; 18,18% hipossuficientes; 54,54% pessoas físicas, entretanto, não foi possível ter certeza sobre a condição financeira desses autores.

O fato de haver entre os proprietários também pessoas hipossuficientes rompe com a ideia de que nos conflitos fundiários coletivos o proprietário que teve o imóvel ocupado é sempre um latifundiário com vastos recursos financeiros, capaz de suportar a perda de sua propriedade sem maiores consequências. No Caso 1, tal como os ocupantes, o TJAC informou serem “vítimas do êxodo rural ocorrido no Estado após a queda do extrativismo”, um dos autores estava qualificado como “soldado da borracha” e, o outro mecânico, ambos assistidos pela Defensoria Pública. No caso 3, a autora era uma mulher, viúva, agricultora e hipossuficiente proprietária de uma pequena gleba de aproximadamente 12ha quando esta foi totalmente ocupada.

4.1.5 Perfil do conflito e natureza do imóvel ocupado

Figura 8 – Perfil do conflito



Fonte: Elaborado pela autora com base nos casos apresentados na Seção 3

Os casos encontrados nesta pesquisa, em sua maioria absoluta (63,63%), envolvem ou envolveram disputas por imóveis dentro do perímetro urbano. Apenas 36,36% dizem respeito a imóveis rurais, ainda assim, com fins de moradia urbana. Nesses, geralmente os imóveis são próximos ou limítrofes ao perímetro urbano.

Em nenhum dos casos encontrados houve aplicação do instituto em conflito fundiário coletivo eminentemente rural. Nada obstante, o entrevistado A3 afirmou ter aplicado o instituto em três conflitos rurais, todavia, um aguarda o julgamento do recurso de apelação e, os demais, estão com apelação e aguardam ser remetidos para o tribunal, de forma que ficaram excluídos desta pesquisa quando realizada no órgão respectivo.

Os dados acima, associados ao número de pessoas envolvidas, apenas reforçam a repercussão social do instituto da DJPI e a sua relevância. Os 11 casos envolvem direito de moradia urbana de aproximadamente 10.000 pessoas, número baseado nas informações constantes nos autos pelas partes, laudos ou certidões; as informações prestadas em número de famílias foram convertidas em número de pessoas envolvidas, considerando-se, para cada família, no mínimo 2 pessoas.

Quanto à natureza dos imóveis envolvidos nos conflitos, apenas um caso (Caso 5) envolveu imóvel público dominical; em todos os demais, os imóveis

ocupados eram propriedades privadas, reforçando entendimento formado na construção do Enunciado 304 do CJF.

4.1.6 Aplicação da DJPI de ofício e em qualquer fase processual

Figura 9 – Aplicação da DJPI



Fonte: Elaborado pela autora com base nos casos apresentados na Seção 3.

Em 63,63% dos casos, a DJPI foi aplicada de ofício pelo juiz ou pelo Tribunal de Justiça em grau de recurso; nos demais, houve requerimento de uma das partes ou de ambas. Esse resultado demonstra que os julgadores não exigem ou esperam por um pedido das partes. Se verificados os requisitos, aplicam diretamente o instituto. Essa conversão de ofício é perfeitamente possível com base no art. 499 do CPC/2015, segunda parte. O STJ tem entendimento pacífico sobre a possibilidade de conversão em ação de indenização quando as ocupações se consolidam, para assegurar o resultado prático correspondente à restituição do bem, em respeito aos princípios da celeridade e da economia processual¹⁵⁵.

Em 81,81% foi aplicado na sentença de mérito ou durante o julgamento do recurso de apelação. Em apenas 18,18%, na fase de cumprimento de sentença, reforçando a tese de que o instituto pode ser aplicado em qualquer fase do processo, a partir do momento que se verificam presentes os requisitos. Assim, não haveria preclusão se a aplicação da DJPI não ocorresse na sentença de mérito. Se durante o cumprimento da sentença a realidade fática se modificar, fazendo surgir os requisitos para a aplicação do instituto, não haveria qualquer impedimento de ser utilizado, haja

¹⁵⁵ Vide Resp. n. 1.442.440-AC referente ao Caso 2.

vista que a irreversibilidade da situação impõe a transformação da obrigação original.

4.1.7 Técnica na aplicação da DJPI na sentença

Dos casos estudados, verificou-se que não há um padrão definido quanto à técnica utilizada na sentença que aplica ou decreta a DJPI.

Figura 10 – Técnica utilizada na aplicação da DJPI



Fonte: Elaborado pela autora com base nos casos apresentados na Seção 3

Assim, enquanto alguns magistrados julgam improcedente a ação principal, sem adentrar no mérito, alegando a irreversibilidade da situação ou a presença dos requisitos da DJPI, e aplicam o instituto, outros, primeiramente, analisam e julgam o mérito da ação possessória, petitoria ou autônoma, para, em seguida, aplicar ou decretar a DJPI, cujos requisitos são analisados no fundamento da sentença.

A relevância da forma como será aplicada, e sobre a procedência ou improcedência da ação principal, diz respeito a quem suporta o ônus da sucumbência. Isto porque, em tese, a improcedência, sem análise do bem da vida pretendido inicialmente, mas, tão somente porque estão presentes os requisitos da DJPI, levaria a parte autora a suportar sozinha todo o ônus da sucumbência, mesmo não sendo responsável pela consolidação da situação fática, penalizando sobremaneira o proprietário que busca no Poder Judiciário a proteção do seu imóvel.

No entanto, não houve qualquer tipo de padronização e cada caso teve uma decisão singular. No Caso 3, por exemplo, a sentença julgou improcedente ação possessória e aplicou a DJPI, mas não condenou a autora nos ônus da sucumbência.

Atento ao princípio da causalidade, condenou somente a parte ré nas custas e despesas processuais e honorários advocatícios. Na sentença, não adentrou no mérito da ação possessória, mas abordou diretamente a modificação da situação fática, a função social da propriedade e os requisitos do art. 1.228, § 4º, do Código Civil para julgar improcedente e aplicar o instituto.

No Caso 4, por sua vez, foi julgada a ação possessória improcedente e o pedido contraposto de usucapião, em razão do imóvel consistir na residência de 24 famílias há algum tempo, mas sem lapso temporal para usucapir. Verificada a presença dos requisitos do art. 1.228, § 4º, do Código Civil, manteve os ocupantes no imóvel, mas ressaltou que para obter o domínio eles deveriam propor ação própria. Ao final, condenou a parte autora e a parte ré em sucumbência recíproca, ressaltando que a parte ré (ocupantes) era beneficiária da justiça gratuita.

No Caso 5, o juiz julgou improcedente a ação possessória também em razão do imóvel consistir em moradia para as famílias há longa data, declarou o direito à DJPI em favor dos réus e condenou a parte autora ao pagamento das custas, despesas processuais e honorários advocatícios.

Já no Caso 6, como a DJPI foi aplicada em grau de recurso, o TJSP aplicou o instituto e condenou o Estado ao pagamento de honorários advocatícios ao advogado da parte autora. No Caso 1, no qual a DJPI também foi aplicada em grau de recurso, o TJAC condenou o município a pagar a justa indenização, mas não condenou ao pagamento de custas processuais, em razão da isenção do ente público municipal. No Caso 2, ao converter a ação possessória em desapropriação indireta, o julgador não falou sobre sucumbência, todavia, quando converteu a desapropriação indireta em DJPI, condenou o município a pagar a justa indenização, aplicando a isenção do ente público municipal em relação às custas processuais. No entanto, ao contrário do Caso 1, no qual também houve isenção das custas ao município, não poupou o ente público em relação ao pagamento dos honorários advocatícios.

No Caso 7, como a DJPI foi aplicada na fase do cumprimento de sentença, o mérito foi julgado, reconhecendo-se o direito do autor proprietário-possuidor e a parte ré condenada na sucumbência. A DJPI foi aplicada mediante acordo, que não tratou da verba de sucumbência; a sentença de homologação também nada mencionou. Já no Caso 9, a situação foi diversa, o juiz aplicou a DJPI também na fase de cumprimento de sentença, condenou o município a pagar a justa indenização, mas condenou os ocupantes nos ônus da sucumbência, deferindo os benefícios da

assistência judiciária em seguida.

O Caso 8 traz uma situação *sui generis* porque os moradores do imóvel são os autores da ação de adjudicação compulsória que foi julgada procedente e mantida em grau de recurso, apenas por fundamento diverso, qual seja, mediante a aplicação do art. 1.228, §§ 4º e 5º, do Código Civil, razão pela qual não há que se falar em sucumbência.

Por fim, no Caso 11, a DJPI foi aplicada mediante acordo, cujo teor nada menciona sobre o pagamento de custas e despesas processuais ou honorários advocatícios. Igualmente, a sentença de homologação nada dispôs nesse sentido.

Diante disso, verifica-se que não há uma técnica única para todas as inúmeras e imprevisíveis situações surgidas perante o Poder Judiciário.

4.1.8 Participação de atores externos

Em 72,73% dos casos analisados, houve a participação do Ministério Público em algum grau de jurisdição. Em relação à participação da Defensoria Pública, identifica-se sua atuação em menor grau. No entanto, as ações judiciais dos casos pesquisados, exceto uma, tiveram início antes da entrada em vigor do CPC/2015, a partir do qual a participação da Defensoria Pública como *custus vulnerabilis*, nos conflitos fundiários coletivos, se tornou obrigatória sempre que envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica¹⁵⁶.

Figura 11 – Participação atores externos



Fonte: Elaborado pela autora com base nos casos apresentados na Seção 3

¹⁵⁶ BRASIL. Código de Processo Civil (2015). Art. 554, § 1º e art. 565, § 2º.

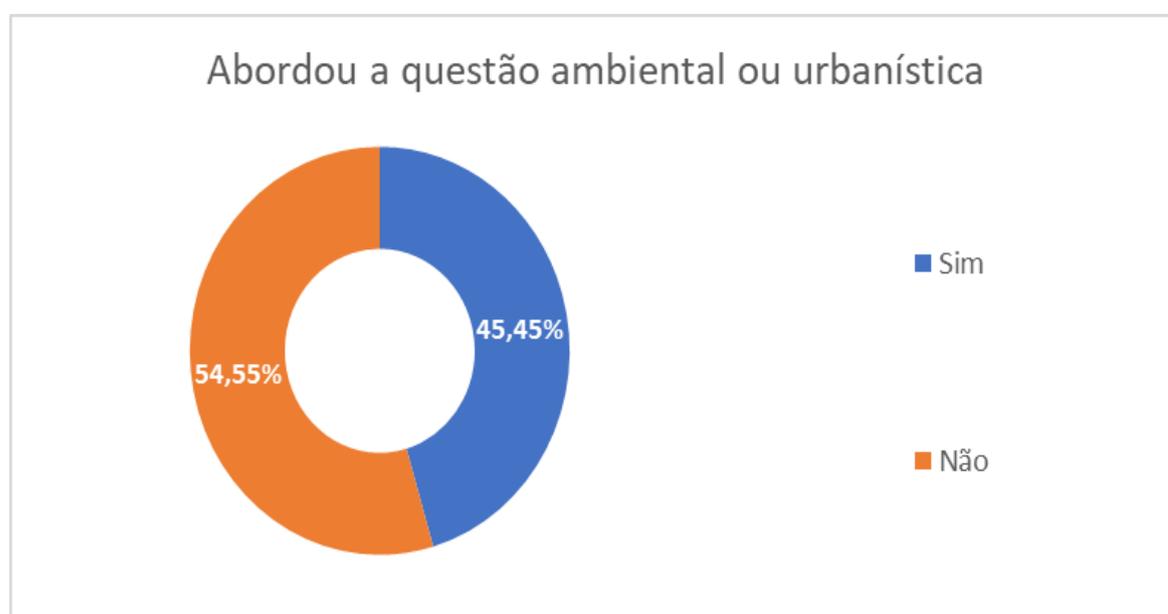
Verificou-se também a participação de entes públicos ou órgãos públicos externos à relação processual, mas que se manifestaram nos processos ou foram intimados a comparecer em audiências na busca de solução para o problema jurídico, político e social decorrente das grandes ocupações desordenadas. Assim, no Caso 2, houve participação da Companhia de Habitação Popular (COHAB) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e do próprio Governo do Estado; no Caso 10, da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular, também do Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (INTERMA), além do próprio município de São José de Ribamar.

Essa amostra corrobora que a prática de trazer para a mesa de debates órgãos externos ao sistema de justiça para ajudar a resolver conflitos coletivos fundiários complexos, multifacetados e multidisciplinares, já ocorria antes do CPC/2015, que veio apenas codificar e ratificar a prática em seu art. 565, § 4º.

Por fim, em 18,18% dos casos, verificou-se a participação de um terceiro estranho à lide, que interveio para concretizar o acordo entre as partes de ampla abrangência (Casos 7 e 11). Essa intervenção revelou-se extremamente importante na funcionalidade da DJPI.

4.1.9 Do resguardo às questões ambientais ou urbanísticas

Figura 12 – Abordou a questão ambiental ou urbanística



Fonte: Elaborado pela autora com base nos casos apresentados na Seção 3

Da análise dos casos infere-se que grandes ocupações desordenadas podem causar impactos ambientais decorrentes da abertura da área para construção de barracos e de novas moradias, abertura de ruas ou caminhos de acesso, sem qualquer cuidado ou observação às normativas ambientais, o que pode colocar em risco a vida e a saúde dos ocupantes, mas também de toda uma comunidade.

É o que se verifica no Caso 2 (TJAC), que envolve a Fazenda Nemaia e Belo Jardim, no qual houve uma preocupação em relação às denúncias, durante o processo, sobre o fato de a ocupação avançar sobre o manancial de captação de água da cidade, inclusive com a construção de pocilgas próximas, o que poderia afetar a qualidade da água que abastecia a cidade de Rio Branco. As denúncias foram feitas pela Companhia de Saneamento do Estado do Acre (SANCRE), que constatou *in loco* o fato.

Da mesma forma, verifica-se que áreas de preservação permanente ou de reserva legal, quando se trata de imóvel rural, podem ser ocupadas causando danos irreversíveis na medida em que a ocupação se consolida sem intervenção e orientação dos órgãos públicos urbanísticos, ambientais, de infraestrutura e/ou de assistência social.

O Caso 10 (TJMA) é outro exemplo. Nele, a parte autora denunciou a ocorrência de intensa degradação ambiental pelos ocupantes, retiradas ilegais de pedras de pedreiras, derrubada de árvores e abertura de caminhos. O fato foi certificado pelo oficial de justiça, em laudo de vistoria, e levou o magistrado a determinar o cumprimento do mandado de reintegração de posse que estava suspenso. Mas, ao final, acabou não sendo executado.

No Caso 11, cujo conflito data de 2005, verifica-se que o dano ambiental decorrente da atividade dos réus também motivou a julgadora a deferir a medida liminar e a afirmar a existência de “interesse difuso da sociedade em ver tuteladas áreas de proteção ambiental”, conforme se infere da decisão proferida em 05-06-2009:

[...] A Promotoria de Habitação e Urbanismo já manifestou seu desinteresse em acompanhar este processo (fl. 397 verso). 4. Fls. 364, 393: há indícios de que a atividade dos réus causou dano ambiental (fls. 51/61), daí, inclusive, o parecer do Ministério Público, favorável à concessão da medida liminar (fls. 173/174), já deferida (fls. 185/187). Ora, a Defensoria Pública também deve zelar pelo meio ambiente. Ademais, se a Defensoria Pública entende haver omissão da Prefeitura de São Paulo, cabe-lhe ajuizar ação adequada em relação ao Poder Executivo Municipal. Se entende haver legítimo interesse coletivo dos réus, a ser assistido, compete-lhe ajuizar ação adequada.

Observo que também existe o interesse difuso da sociedade em ver tuteladas áreas de proteção ambiental [...] ¹⁵⁷.

De forma similar, no Caso 03 (TJMT), o julgador demonstrou preocupação com o tema ambiental, consignando expressamente durante o pré-acordo que deveriam ser excluídos da negociação lotes sobre áreas verdes e protegidas pelos órgãos ambientais, assim como áreas destinadas a logradouros públicos a ser definida pela Prefeitura Municipal.

Não obstante, essa discussão sobre degradação ambiental acaba não tendo maior protagonismo, se esgotando rapidamente no curso do processo. O tema não é objeto de fundamentação nas sentenças para julgar ou não procedente a ação principal, nem são mencionados no dispositivo qualquer recomendação ou comando às partes para observância ou adequação às legislações específicas.

Somente nos Casos 7 e 11, nos quais o acordo foi formulado com a participação de uma empresa interveniente e trazido aos autos para homologação, houve completa responsabilização pela adequação da ocupação às regras de direito urbanístico e de direito ambiental para efetivar a regularização fundiária.

No Caso 7, a parte autora ressaltou na inicial que seu imóvel estava localizado em área de proteção de mananciais, que havia legislação específica a ser observada, e denunciou a prática de crime ambiental pela associação de moradores (indicada como parte ré) que estaria fracionando o imóvel e vendendo sem sua autorização. Informa, ainda, que foi requerida a instauração de Inquérito Policial na Delegacia Especializada do Meio Ambiente.

Todavia, apesar do deferimento de liminar, a ocupação se consolidou ao longo do processo e a sentença de procedência da ação tornou-se inócua. O tema ambiental só foi resgatado no acordo formulado entre as partes para a aplicação do instituto da DJPI. No instrumento ficou consignado no item VI das considerações, a observância à Lei Estadual n. 13.579/2009 e ao Decreto n. 55.342/2010, que “definem a área de proteção e recuperação dos mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings”, na qual se encontra a área em litígio.

¹⁵⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – Consultas Processuais – Consulta de Processos do 1º Grau – Consulta por Número do Processo – número unificado: 0007409-36.2005.8.26.0007 – andamento: 09-06-2009 – Decisão Interlocutória Proferida. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=07ZX5Q9M90000&processo.foro=7&processo.numero=0007409-36.2005.8.26.0007&uuidCaptcha=sajcaptcha_a13d7939a8554cc292e9ca95288a72d7. Acesso em: 16 jun. 2022.

O instrumento de acordo se sobressai pela análise sistêmica do conflito fundiário coletivo e da aplicação do instituto da DJPI, com o cuidado de se adequar a ocupação ao Estatuto das Cidades, Lei n. 10.257/2001, e à Lei de Parcelamento do Solo n. 6.766/1979, assim o fazendo com a participação dos moradores. Outra cautela ambiental que constou no texto do acordo foi a destinação das áreas livres que estivessem desocupadas e não eram logradouros públicos, para a realocação de famílias em áreas de risco ou de preservação ambiental.

No Caso 11, o acordo firmado se assemelha ao Caso 7, eis que há participação da mesma empresa interveniente. Assim, a aplicação do instituto da DJPI como instrumento de regularização fundiária foi consensual e considerando toda a legislação urbanística e ambiental. No termo de acordo, a empresa interveniente se responsabiliza com atividades operacionais e administrativas. Dentre as quais, levantamentos socioeconômicos e socioambientais, cadastramento dos moradores, levantamento topográfico, elaboração de planta e memorial descritivo para os órgãos competentes a fim de promover a regularização da área, orientação dos moradores sobre o acordo e a administração da carteira de cobrança do pagamento da justa indenização.

Por fim, apurou-se nos casos analisados que, ao discorrer sobre a função social da propriedade, o viés ambiental não é abordado, ou seja, a função socioambiental ou ecológica do imóvel não é considerada. A questão social envolvendo o conflito fundiário coletivo acaba assumindo uma importância maior, ficando os aspectos ambiental e econômico apagados nesse cenário de urgência, por garantir o direito de moradia a diversas famílias hipossuficientes.

Benjamin¹⁵⁸ alerta que a degradação ambiental é um ônus que se impõe a futuras gerações e que na proteção do meio ambiente, a Constituição se organizou em núcleos jurídicos duros relacionados no art. 225, § 1º, I, II e VII, que “rejeitam ser ignorados ou infringidos pelo legislador, administrador ou juiz, autênticos imperativos jurídico-ambientais mínimos”. Esses instrumentos do direito ambiental estão dentro do conceito de função social e da função ecológica da propriedade, previstas na Constituição Federal de 1988 em seus arts. 5º, XXIII, e 186, II, respectivamente.

Ainda de acordo com a Súmula 613 do STJ, não se admite a aplicação da

¹⁵⁸ BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. *In*: BRASIL. Senado Federal. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do consumidor e Fiscalização e Controle. BRASÍLIA-DF, 29-03-2012, p. 55-72.

teoria do fato consumado em tema de direito ambiental. Ao abordar a questão envolvendo as ocupações coletivas, Ramos ressalta:

No Brasil, há casos de despejos forçados de ocupações irregulares em áreas de proteção ambiental, como os entornos de represas e áreas de mananciais. Gera-se um espaço de tensão entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado. Em setembro de 2020, o STF reconheceu a repercussão geral na questão de saber se a Administração Municipal pode intervir, *independentemente* de aval do Poder Judiciário, em parcelamentos irregulares e determinar desocupações de imóveis e demolição de construções, com fundamento no (i) poder de polícia estatal e no (ii) dever de preservação do meio ambiente (STF, ARE 1.158.201, rel. Min. Edson Fachin, decisão monocrática de 2-9-2020)¹⁵⁹.

No Agravo em Recurso Extraordinário citado, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo alegou que o município de São Paulo não poderia intervir em loteamento clandestino, fundado no seu poder de polícia administrativo e sob a alegação de que deve zelar pelo meio ambiente equilibrado e pelo adequado ordenamento territorial, pois se assim o fizer, sem ordem judicial, violaria o princípio do devido processo legal e o direito à moradia dos ocupantes. Em sua decisão, o Ministro Edson Fachin enfrentou o tema:

[...] A discussão sobre o alcance do direito à moradia afeta, de um lado, um dos principais problemas nacionais que é o déficit habitacional. De outro, o direito à moradia também constitui óbice à atividade relevante de ordenação territorial, o que atinge diretamente a reforma urbana e o direito à cidade.

Partindo do entendimento que permite ao Poder Judiciário determinar medidas assecuratórias de direitos fundamentais, o relator proveu o agravo parcialmente para impor ao município a obrigação de inscrever os ocupantes dos imóveis notificados em programas de desenvolvimento urbano.

Remanesce para o julgador o questionamento de como harmonizar a necessidade de garantir o direito à moradia para milhares de famílias e, ao mesmo tempo, assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, igualmente caracterizado como um direito fundamental no sistema legal brasileiro, assim como o

¹⁵⁹ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 1.046-1.047.

direito à cidade. E quando se fala em DJPI, verifica-se que essa preocupação esteve presente na IV Jornada de Direito Civil do CJF. Na ocasião, foi aprovado o Enunciado 307 orientando que o juiz poderá “determinar a intervenção dos órgãos públicos competentes para o licenciamento ambiental e urbanístico”.

Conforme exposto neste trabalho, em nenhum momento o instituto DJPI é lembrado pelo Poder Judiciário como uma ferramenta de regularização fundiária urbana (REURB), conforme previsto no art. 15, III, da Lei n. 13.465/2017.

Por conseguinte, nos referidos processos, nada se menciona sobre a necessidade de se cumprir com os objetivos relacionados no art. 10 e incisos da Lei n. 13.465/2017, principalmente em seu inciso I, quando afirma que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios deverão, através da REURB, organizar e assegurar a prestação de serviços públicos aos ocupantes de núcleos urbanos informais que devam ser regularizados “de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior”.

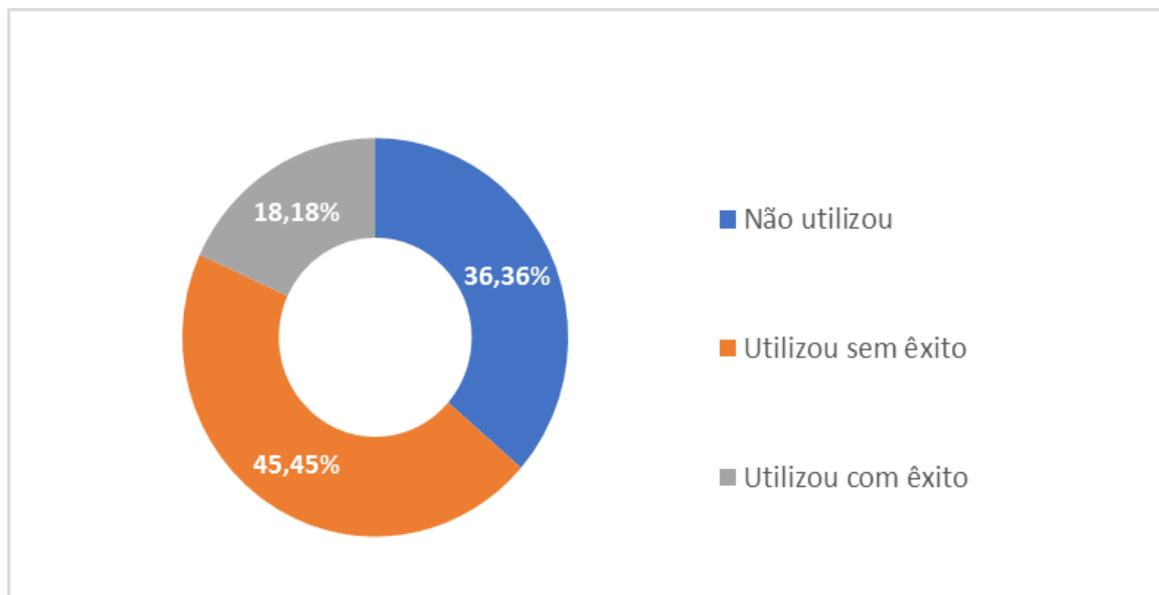
É significativo verificar que ao se pensar no instituto da DJPI como uma ferramenta de regularização fundiária, sua abordagem torna-se mais sistêmica, como os cuidados com o meio ambiente presentes nos Casos 7 e 11 de destinar áreas livres para remoção de áreas verdes, mas emergem também outros cuidados, outras questões importantes que passam despercebidas e que poderiam integrar o dispositivo das sentenças, como o objetivo relacionado na Lei n. 13.465/2017, art. 10, XI, que diz respeito a “conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher” que está diretamente ligado ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável – ODS 5, item 5.a, da Agenda 2030 da Organização da Nações Unidas¹⁶⁰.

Esses cuidados na sentença sinalizariam às partes e aos envolvidos no conflito a importância do tema para o Poder Judiciário e poderiam ajudar a transformar essa realidade.

¹⁶⁰ ONU. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/5>. Acesso em: 16 jul. 2022.

4.1.10 Da utilização de métodos autocompositivos e da participação de empresa privada como interveniente

Figura 13 – Utilização de métodos autocompositivos



Fonte: Elaborado pela autora com base nos casos apresentados na Seção 3

Infere-se do *corpus* da pesquisa que em 63,63% dos casos houve a utilização de métodos autocompositivos para a resolução do problema, no entanto, apenas 18,18% obtiveram êxito em compor integralmente a aplicação da DJPI. Nesses casos, os instrumentos de acordo ainda estão em execução (Casos 7 e 11), sem cumprimento integral.

Em 45,45% dos casos sem êxito, muitas audiências foram designadas na tentativa de conciliação. No caso 3, por exemplo, houve mais de cinco audiências de conciliação desde o início do processo; ainda assim, decorridos 24 anos do início da ação e 10 anos da aplicação da DJPI, segue em fase de liquidação.

A indagação surgida dessa amostra não é da postura dos julgadores, que demonstram total interesse em conciliar, tanto que os entrevistados (A1 e A2) afirmaram ter realizado várias tentativas de conciliação nos processos, buscando a autocomposição. O que emerge dos dados acima é que o formato utilizado nas tentativas de conciliações judiciais não está conseguindo dar uma resposta ao conflito complexo.

Infere-se que apenas a conciliação tem sido utilizada pelos julgadores como método autocompositivo para compor esses litígios. No entanto, Roberto

Portugal Bacellar¹⁶¹ aponta ao menos três caminhos possíveis para a resolução de conflitos cíveis, afora a conciliação, como a mediação, a negociação (autocompositivo) e a arbitragem (heterocompositivo), que pode ser endoprocessual – dos Juizados Especiais (Lei n. 9.099/1995) ou arbitragem geral (Lei n. 9.307/1996).

Não houve, entre os casos examinados, a utilização da mediação pelos julgadores, embora o último andamento do Caso 3 tenha sido a sua remessa para mediação. Até maio de 2002, ainda não havia informações sobre o resultado alcançado. Por outro lado, constatou-se que os únicos acordos que avançaram na concretização da DJPI foram os dos Casos 7 e 11, nos quais as partes procuraram por iniciativa própria uma empresa privada para realizar a mediação. A participação de uma empresa social especializada em mediação de conflitos para a regularização fundiária de interesse social¹⁶² foi imprescindível para viabilizar o acordo dentro do processo. O acordo em questão envolveu a aplicação da DJPI, com valores a serem pagos, e todas as etapas seguintes para a concretização do instituto.

O entrevistado A4 informou que esses acordos são difíceis e demandam muitas reuniões e negociações entre os envolvidos, além de poderem demorar até dois anos para serem concretizados.

A complexidade e a multidisciplinaridade do conflito que se vê abordadas nos dois termos de acordo firmados nos casos acima, com resguardo à aplicação sistêmica da DJPI e a evolução dos processos após a composição, demonstram que não apenas para as partes, mas também, para o Poder Judiciário, a intervenção da empresa privada especializada em mediação mostrou-se vantajosa.

Essa circunstância não apenas reforça a relevância e a potencialidade da utilização de métodos autocompositivos para superar gargalos e solucionar litígios de alta complexidade, mas, principalmente, apresenta aos julgadores como o emprego de outras ferramentas de autocomposição pode gerar resultados totalmente diferentes da utilização apenas da conciliação, reforçando a importância do juízo de adequação para que o litígio receba o tratamento adequado.

O êxito da mediação nos Casos 7 e 11 com o avanço na concretização da DJPI, por fim, corrobora a necessidade de deslocar a ênfase da solução do conflito

¹⁶¹ BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e arbitragem**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016 (Coleção Saberes do Direito n. 53), p. 54.

¹⁶² TERRA NOVA. **Regularizações Fundiárias**. Disponível em: <https://grupoterranova.com.br/terranova/>. Acesso em: 27 jun. 2022.

do Poder Judiciário e passá-la às próprias pessoas envolvidas no litígio, conforme destaca Pinho¹⁶³.

O sistema de justiça brasileiro tem incentivado não apenas a conciliação, mas a utilização dos vários métodos autocompositivos como forma de dar o tratamento adequado ao litígio. Tanto a Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos, como o Código de Processo Civil de 2015 e a Lei de Mediação¹⁶⁴ constituem o marco regulatório dos métodos consensuais de solução de conflitos no Brasil.

Com a entrada em vigor do CPC/2015, a negociação, a conciliação, a mediação e a arbitragem, até então denominadas meios alternativos de solução de conflitos, galgaram, segundo a doutrina, *status* permanente em conjunto com a jurisdição adversarial. Criou-se o que se convencionou chamar de “sistema multiportas” ou “justiça multiportas”, buscando auxiliar a prestação jurisdicional impulsionando-a a oferecer a solução dos conflitos por meio da construção de um consenso e da comunhão das partes, facilitando sua comunicação:

Múltiplas portas de acesso à justiça retratam a mais ampla oferta de meios, métodos, processos, formas e mecanismos (vinculantes ou não) disponibilizados ao cidadão, com estímulo do Estado, a fim de que ocorra a adequada solução ou pelo menos o correto encaminhamento dos conflitos para os canais disponíveis [...] Integra esse sistema de múltiplas portas a ideia de mobilidade e de acesso à justiça como acesso à resolução adequada dos conflitos¹⁶⁵.

O Conselho Nacional de Justiça, ao definir a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse na Resolução n. 125/2010, considerou que o direito de acesso à justiça previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988, implica em acesso à ordem jurídica justa¹⁶⁶. Desta forma, visando dar às partes

¹⁶³ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; DURÇO, Karol Araújo. A mediação e a solução dos Conflitos no Estado Democrático de Direito. O “juiz Hermes” e a nova dimensão da função jurisdicional. **Revista Quaestio Iuris**, v. 4, n. 1, p. 245-277, 2011. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/10190/7966>. Acesso em: 09 jan. 2021.

¹⁶⁴ Lei n. 13.140/2015.

¹⁶⁵ BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e arbitragem**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016 (Coleção Saberes do Direito n. 53), p. 54.

¹⁶⁶ 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.

o acesso à ordem jurídica justa, é preciso responder à questão: qual é a solução adequada para resolver este conflito? Pois, enquanto para um determinado caso pode ser a conciliação, para outro, pode ser a mediação, a negociação, a arbitragem ou mesmo a condução adversarial do processo.

Esse juízo de adequação não é definido isoladamente pelo julgador, mas construído junto às partes e seus advogados, após serem esclarecidos sobre as formas de resolução do conflito, suas vantagens e eventuais desvantagens, regras e princípios. Bacellar¹⁶⁷ destaca que ao se fazer o juízo de adequação, é preciso que as expectativas das partes estejam bem claras: quais são as possibilidades; qual o papel de cada uma delas na construção de um acordo; quais os riscos e as consequências do litígio; além do conhecimento do tempo do processo e a compreensão das questões probatórias.

A formação do juízo de adequação ajudará o julgador a definir o caminho a trilhar neste ou naquele caso, superando o modelo padronizável das audiências de conciliação.

Uma vez realizado, se for o caso, as partes deverão ser encaminhadas a um profissional habilitado conforme o método a ser aplicado. Havendo concordância, poderão seguir a um dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC's), como ocorreu no Caso 3, ou orientadas a procurar uma das Câmaras privadas de mediação, conciliação ou arbitragem. Não havendo na comarca locais com profissionais habilitados para encaminhar, ou, considerando a complexidade do caso, com a necessidade de participação de órgãos e instituições governamentais fundiários¹⁶⁸, se entender mais adequado, o próprio juiz poderá conduzir a composição.

Importa ressaltar que nem todo conflito é elegível para a conciliação, mediação ou outro método autocompositivo. Nesse sentido, Nicácio¹⁶⁹ alerta para a importância dos contextos fáticos para a avaliação dos meios consensuais, a fim de evitar o que a antropóloga americana Laura Nader descreveu como *harmonia*

¹⁶⁷ 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.

¹⁶⁸ BRASIL. Código de Processo Civil. Art. 565, § 4º.

¹⁶⁹ NICÁCIO, Camila Silva. Desafios e impasses aos meios consensuais de tratamento de conflitos. In: GUNTHER, Luiz E.; PIMPÃO, Rosermarie D. (dir.). **Conciliação, um caminho para a paz social**, v. 1. Curitiba: Juruá, 2012, p. 25-46.

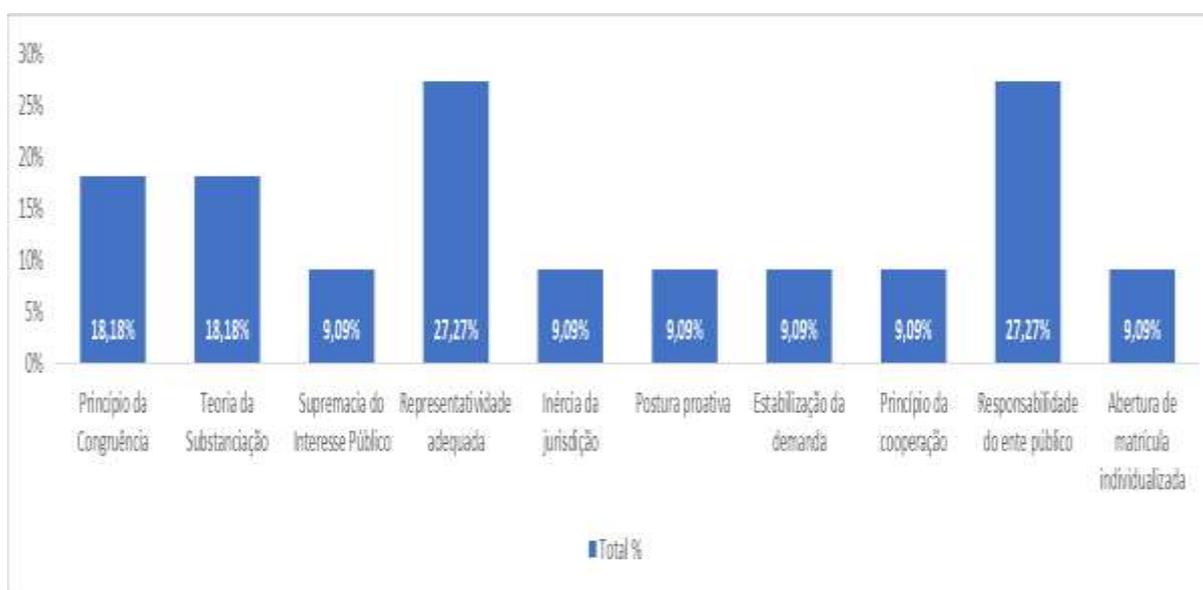
coerciva, ou seja, a imposição unilateral e vertical dos meios alternativos para a resolução dos conflitos, com a retórica de que são essencialmente bons, enfocando no indivíduo como ser capaz de solucionar seus conflitos, ignorando o contexto histórico daquele conflito e a desigualdade que pode haver entre as partes acordantes.

Quando se analisa o perfil econômico dos ocupantes nas situações em que houve a aplicação da DJPI, verifica-se que este é um alerta a ser observado nos conflitos fundiários coletivos, a fim de manter o equilíbrio entre os envolvidos e minimizar as desigualdades.

4.2 Teses debatidas na aplicação da DJPI

No capítulo 2, foram apresentados o instituto da DJPI e as principais discussões iniciais que giram em torno da sua aplicação. O objetivo foi demonstrar a consolidação do entendimento de que se trata de um instrumento constitucional e de que a extensão dos conceitos abertos sobre o tema está praticamente superada. Assim, os debates teóricos iniciais agora dão lugar ao modo de aplicação apresentado acima e as controvérsias se revelam a partir da empiria, algumas ainda sequer abordadas pela doutrina, mas que merecem destaque.

Figura 14 – Outras teses discutidas



Fonte: Elaborado pela autora com base nos casos apresentados na Seção 3.

Ao longo da pesquisa, identificou-se que fora do âmbito dos requisitos

referentes à aplicação do instituto da DJPI, outras questões de direito diretamente relacionadas a sua utilização foram mencionadas nos casos em exame, dentre as quais destacamos: a) princípio da congruência; b) teoria da substanciação; c) supremacia do interesse público; d) representatividade adequada; e) inércia da jurisdição; f) postura proativa do julgador; g) estabilização da demanda; h) princípio da cooperação; i) responsabilidade do ente público no pagamento da justa indenização; j) expedição de carta de sentença para abertura de matrícula individualizada.

Optou-se por abordar essas questões durante a própria apresentação dos casos, para não as retirar do contexto, de forma que nesta seção faz-se apenas um compilado das principais teses, indicando os casos nos quais foram tratadas.

No Caso 2, um paradigma na aplicação do DJPI, com posicionamento do STJ e do TJAC sobre oito, das dez teses, quais sejam: princípio da congruência; teoria da substanciação; supremacia do interesse público; inércia da jurisdição; postura proativa do julgador; princípio da cooperação; estabilização da demanda e responsabilidade do ente público para pagamento da justa indenização, de forma que se recomenda a leitura do capítulo 2, seção 2.1, no qual todos esses temas foram tratados.

Destaca-se que o princípio da congruência e a teoria da substanciação também foram abordadas no Caso 1 e a responsabilidade dos entes públicos foi tema de debate nos Caso 1 e 6. Ademais, a expedição de carta de sentença para abertura de matrícula individual para os lotes de cada morador foi estudado no Caso 7.

A discussão sobre a representatividade adequada da parte coletiva apareceu em 27,27% dos casos e merece atenção, haja vista tratar-se de requisito essencial para o regular desenvolvimento de qualquer ação coletiva, pois define sobre quem recairá os efeitos das decisões. Embora a tese, em si, não tenha sido debatida, as situações discutidas nesses casos dizem respeito ao tema.

De acordo com Fornaciari¹⁷⁰, a representatividade adequada é uma qualidade do representante “[...] que atuará em nome da sociedade ou do grupo na defesa de interesses de ordem coletiva, qualidade essa identificada como a

¹⁷⁰ FORNACIARI, Flávia Hellmeister Clito. **Representatividade adequada nos processos coletivos**. 2010. 189 f. Tese (Doutorado em Direito Processual) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-24092010-133201/>. Acesso em: 30 jun. 2022, p. 51.

possibilidade da defesa eficiente e tenaz dos interesses envolvidos, seja no âmbito social, administrativo ou judicial”.

O tema assume especial relevância na aplicação da DJPI, principalmente quando os ocupantes se tornam os responsáveis pelo pagamento da justa indenização prevista no art. 1.228, § 5º, do Código Civil. Afinal, questiona-se: A condenação recai sobre todos os que estiverem ocupando o imóvel decorrente de um fato único, qual seja uma ocupação coletiva, ou apenas sobre os que tiveram seu nome inserido no feito? A associação de moradores pode assumir obrigações em nome dos ocupantes? O assunto foi objeto de questionamento nos Casos 3, 10 e 11, cada um deles em uma situação distinta.

Sérgio Cruz Arenhart¹⁷¹, ao defender a possibilidade da ação coletiva passiva no Brasil, realça a importância da representatividade adequada, para quem é fundamental perceber se o legitimado que está autorizado a conduzir a coletivização terá condições de representar adequadamente os interesses dos ausentes durante todo o processo.

Quando se fala em processos coletivos passivos, a representatividade adequada assume especial importância, haja vista que o que se visa na ação é condenar uma coletividade. Ocorre que, nos conflitos fundiários coletivos, justamente pela sua atipicidade e pouca normatização, a questão pode se tornar até mais complexa. Em recente pesquisa do CNJ realizada pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER) e Instituto Pólis, com o tema *Conflitos Fundiários Coletivos Urbanos e Rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do novo Código de Processo Civil*¹⁷², os pesquisadores concluíram:

Assim, o quadro geral sobre o tratamento judicial das ações possessórias coletivas de bens imóveis é bastante preocupante do ponto de vista da ampla defesa, devido ao processo legal e à adequada representação processual. As coletividades estão longe de ter “paridade de armas” para discutir seus direitos em juízo.

Assim, algumas reflexões e inquietações a respeito da representatividade adequada são perfeitamente aplicáveis nos processos nos quais se discute litígios

¹⁷¹ ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais**: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 224-227.

¹⁷² 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-INSPER.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022, p. 203.

coletivos fundiários, principalmente pela especificidade de ter a coletividade no polo passivo. Importa saber até que ponto um grupo ou coletividade pode ser compreendido como homogêneo a aceitar um único representante, ou se há interesses divergentes dentro do grupo a exigir diferentes representantes.

No caso da DJPI, considerando o perfil dos ocupantes, é necessário observar, seja durante o processo, na aplicação do instituto ou na construção de um acordo, se todos os interesses estão representados, principalmente dos mais fracos e vulneráveis¹⁷³. Trata-se de uma situação de fragilidade, que necessita de atenção, ainda que a lei tenha tentado minimizá-la, com a inclusão obrigatória da Defensoria Pública, como *custus vulnerabilis*, pois, conforme se apurou na pesquisa do Conselho Nacional de Justiça já mencionada, essa providência não está sendo suficiente:

Outra preocupação destacada por membro da Defensoria Pública entrevistado é a atuação do órgão como substituto processual da coletividade sem a efetiva manifestação de vontade, participação e engajamento dos sujeitos da coletividade respeitando sua autonomia. A preocupação reside na estratégia da utilização da figura extraordinária do substituto processual tão somente para viabilizar a composição e o prosseguimento do litígio, em detrimento do efetivo direito de defesa e contraditório, tendo em vista as dificuldades encontradas para dar ciência do processo aos ocupantes.¹⁷⁴

Outrossim, é necessário complementar essa representação com ferramentas que vão permitir maior participação direta dos representados, como reuniões, audiências públicas e, quando for o caso, assessoria técnica independente, conforme defendem Edilson Vitorelli e José Ourismar Barros¹⁷⁵. Assim, ao abordarem o direito à participação no processo coletivo, os autores tratam das ferramentas que podem ser utilizadas com o objetivo de viabilizar a “interação, informação e procedimento”, de modo a propiciar a “[...] emancipação das pessoas, realização do direito material, ampliação do conhecimento sobre o litígio e controle e justificação das

¹⁷³ CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. *Harvard Law Review*, v. 89, n. 7, p. 1.281-1.316, 1975. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/hlr89&id=1301&collection=journals>. Acesso em: 21 jun. 2022.

¹⁷⁴ 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-INSUPER.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022, p. 127.

¹⁷⁵ VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo coletivo e direito à participação**: técnicas e atuação interativa em litígios complexos. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 188.

decisões”¹⁷⁶, visto que, como ressaltam, a representação traz em si o problema de ter um representante para muitos, o que torna impossível exigir similitude de características entre representante e representados.

O tema é extremamente importante, mas não há espaço para sua abordagem completa, por não ser o foco desta pesquisa. Todavia, ressalta-se a necessidade de ser observado na aplicação da DJPI, permitindo a ampla participação dos representados e deixando claro sobre quem recairá os efeitos da decisão proferida.

4.3 Funcionalidade da DJPI

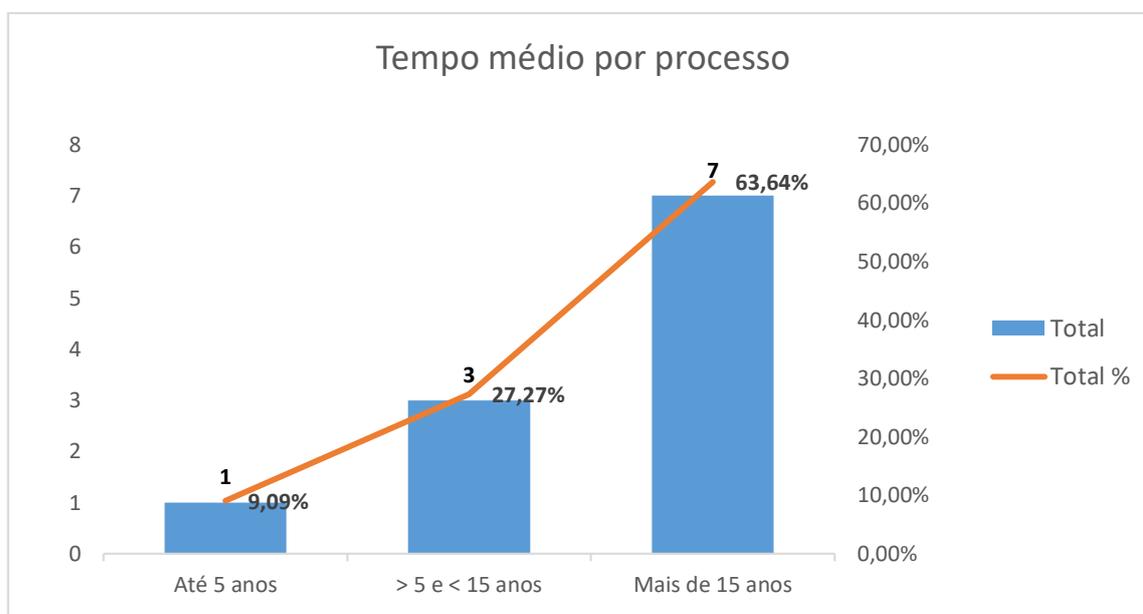
Apresentam-se, a seguir, os dados relativos ao tempo de duração dos processos, à fase em que se encontram os casos estudados, seus gargalos, além dos resultados obtidos até o momento com a implantação da DJPI que auxiliam na análise da funcionalidade do instrumento.

Busca-se responder alguns questionamentos iniciais da pesquisa: O instituto da DJPI, uma vez reconhecido e aplicado, tem sido integralmente cumprido? Tem solucionado o conflito? É realmente uma ferramenta capaz de auxiliar o julgador a colocar fim a litígios fundiários de alta complexidade? Quais os principais gargalos a serem superados no cumprimento da decisão que aplica o instituto? Qual o tempo médio para o seu integral cumprimento? Qual tem sido o produto final entregue: o domínio coletivo ou a regularização completa com lotes individualizados?

¹⁷⁶ VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo coletivo e direito à participação: técnicas e atuação interativa em litígios complexos**. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 187.

4.3.1 Tempo de duração dos processos

Figura 15 – Tempo de duração dos processos



Fonte: Elaborado pela autora com base nos casos apresentados na Seção 3.

Conforme verificado, 63,64% dos processos estão em andamento há mais de 15 anos; 27,27% estão em trâmite entre 5 e 15 anos (Apêndice 3).

A média de tramitação dos processos nos quais foi aplicada a DJPI é de 18 anos e 7 meses, excluindo-se o Caso 8, cujo perfil diverge completamente dos demais, haja vista não envolver hipossuficientes. O instituto foi aplicado para regularizar um condomínio loteado e comercializado, ou seja, não decorre de grandes ocupações.

Depois de aplicada a DJPI, a média dos processos em andamento é de 8 anos, excluindo-se os Casos 10 e 11 que foram arquivados (este último com acordo em andamento). Portanto, dos 18 anos, 8 anos são após a aplicação do instituto. Nesse aspecto, observa-se que a aplicação mediante decisão judicial ou mediante acordo não fez diferença em relação ao tempo de tramitação. A diferença é observada no resultado. Enquanto nos casos em que houve a autocomposição já se colhem os frutos do acordo, nos demais, ainda se debatem teses jurídicas ou aguarda-se o pagamento de precatório.

Como apenas dois casos foram definitivamente arquivados, a média de tramitação dos processos sofrerá alteração e não é possível estimar quando serão finalizados.

Esclarece-se que os dois casos arquivados o foram sem que a DJPI tivesse

sido integralmente cumprida. O Caso 10 foi arquivado após aplicar a DJPI sem condenar ao pagamento da justa indenização, portanto, o instituto não alcançou a sua funcionalidade. E, no Caso 11, o acordo para aplicação da DJPI foi homologado e o processo extinto, em razão da cláusula que remete às partes a ação individualizada de reintegração de posse, em caso de descumprimento. No entanto, a DJPI ainda está em andamento, com a execução do pactuado no acordo pela empresa privada.

Embora não estivesse no radar inicial da pesquisa, acabou emergindo um dado que chamou atenção, justamente por envolver seguidamente os quatro primeiros casos pesquisados: o falecimento do proprietário sem receber a compensação pela perda da propriedade. Assim, dentre as ações ajuizadas por pessoa física, em 50% a parte autora que provocou o Poder Judiciário pleiteando a proteção de sua propriedade faleceu no curso do processo, sem proteção e sem compensação.

Em razão do grande número envolvendo ocupantes, não foi possível estimar essa quantidade do outro lado, ou seja, quantos lutaram por um lugar para morar, mas também faleceram no curso do processo sem conseguir usufruir da certeza de que a sua moradia estava garantida ou da possibilidade do desenvolvimento econômico que advém da regularização.

4.3.2 Fase processual dos casos apresentados

Figura 16 – Fase processual



Fonte: Elaborado pela autora com base nos casos apresentados na Seção 3.

Conforme se infere do gráfico, nenhum dos casos estudados chegou ao fim, ou seja, em nenhum deles houve pagamento integral da justa indenização com a

transferência do título de propriedade conforme preconiza o art. 1.228, §§ 4º e 5º, do Código Civil.

Do total, 45,45% dos casos aguardam julgamento de recurso perante o STJ; 18,18% estão na fase de liquidação de sentença; 9,09% ultrapassaram a fase da liquidação e aguardam o pagamento do precatório, pois o condenado ao pagamento da justa indenização foi um ente público. Ainda, 18,18% foram arquivados sem concretizar a aplicação do instituto e, em um deles, o acordo ainda está sendo executado (Caso 11).

Apenas nos casos em que houve acordo com a participação da empresa interveniente (18,18%), foi realizado o pagamento parcial da justa indenização (Casos 7 e 11).

O Caso 7 foi o que mais avançou. A empresa chegou a requerer a expedição de carta de sentença para os moradores que quitaram a sua parte no acordo para a abertura individual de matrículas dos lotes.

Os entrevistados A1 e A2 apontaram a falta de postura colaborativa das partes, assim como o entrevistado A4 ressaltou que o desconhecimento sobre como executar o instituto da DJPI é uma dificuldade enfrentada de modo geral pelos atores do sistema judicial, haja vista que tanto o juiz, o promotor de justiça, o defensor público e o registrador de imóveis possuem contato esporádico com o instituto. Na opinião do entrevistado, o Conselho Nacional de Justiça deveria emitir uma orientação para auxiliar nesse sentido.

4.3.2.1 Liquidação e cumprimento de sentença

Embora o Código Civil tenha apresentado os requisitos para a aplicação do instituto, nenhuma normativa trata especificamente do seu cumprimento, o que leva o julgador a adotar, conforme se vê dos casos analisados, o cumprimento de sentença comum, estabelecido no CPC/2015 (arts. 513 a 538), precedido da liquidação de sentença, quando ilíquida, prevista no art. 509 e seguintes.

Conforme dispõe o § 5º do art. 1.228 do Código Civil, após aplicar a DJPI, o juiz deve fixar o valor da justa indenização ao proprietário e, uma vez pago o preço, a sentença valerá como título para registro do imóvel em nome dos possuidores. Com isso, o objetivo primário do julgador no cumprimento de sentença é receber o valor da justa indenização para o proprietário e entregar o título aos possuidores (regularização

formal).

Dos casos analisados, verifica-se que nenhuma das sentenças ou acórdãos nos quais se aplicou a DJPI definiu o valor da justa indenização, o que exigiu que fossem previamente liquidadas. No Caso 3, apesar de constar o valor a ser pago por metro quadrado, a liquidação também foi necessária para levantar a extensão da área de cada lote.

O Enunciado 240 do CJF orienta que o valor da justa indenização na DJPI não tem como critério valorativo a avaliação técnica lastreada em mercado imobiliário; além disso, em uma de suas justificativas, consta que não é exigível laudo elaborado por perícia técnica como acontece no art. 14 da Lei n. 3.365/1941. No entanto, na prática, as diversas discussões sobre o valor do imóvel acabam por exigir que o julgador se baseie em um laudo técnico que lhe dê fundamentos para superar os argumentos das partes, razão pela qual nos Casos 1, 2 e 3, nos quais a decisão foi para cumprimento, a liquidação prévia se deu com a designação de perícia técnica.

Desses, somente o Caso 1 avançou mais rapidamente, pois sendo a parte autora e a parte ré hipossuficientes, a perícia foi realizada por órgão público com base no art. 95, § 3º, do CPC/2015. O laudo foi apresentado por servidor do Instituto de Terras do Acre (ITERACRE) e homologado, o que possibilitou ao feito avançar para o cumprimento.

O Caso 9 foi o único no qual o julgador dispensou a perícia. Ao prosseguir com o cumprimento de sentença, o julgador acolheu o requerimento para que a liquidação se desse por arbitramento e determinou a intimação das partes e do Ministério Público para apresentar pareceres e documentos elucidativos com base no art. 510 do CPC/2015. A parte autora apresentou parecer técnico de avaliação mercadológica dos imóveis, mas o Município de Araguaína e o Ministério Público requereram a realização de perícia, com o estudo da condição socioeconômica dos ocupantes a fim de verificar sobre quais lotes cairá a responsabilidade do município e o valor. O julgador indeferiu o pedido de estudo da condição socioeconômica, com base no disposto no art. 509, § 4º, do CPC/2015, indeferiu o pedido de perícia, entendendo suficiente o parecer técnico apresentado pela parte autora e fixou o valor da indenização. No entanto, apesar dessas providências terem acelerado o processo, a execução fora anulada por ausência do reexame necessário da sentença que aplicou a DJPI, conforme exposto na apresentação do caso.

4.3.2.2 Pagamento da justa indenização, inadimplência e liquidação provisória

Apenas os Casos 1, 7 e 11 avançaram para o pagamento da justa indenização. No Caso 1, como houve a condenação do município, foi expedido precatório e se aguarda o pagamento. Nos casos 7 e 11, a empresa de mediação se responsabilizou em concretizar o acordo, ficando incumbida de receber o valor da justa indenização a ser paga pelos ocupantes de forma parcelada, a repassar o percentual devido aos proprietários e o valor destinado à associação dos moradores para os quais é destinado um pequeno percentual para realização de obras de utilidade aos ocupantes. Somente no Caso 7 houve quitação por alguns moradores.

Nos demais casos nos quais os ocupantes foram condenados a pagar a indenização, remanescem algumas dúvidas. Não foi possível verificar, por exemplo, como o cumprimento seguirá se, uma vez definido o valor da justa indenização, o proprietário se recusar a receber o valor do imóvel de forma parcelada. Seria possível ao magistrado impor o recebimento parcelado, como única forma de possibilitar às pessoas hipossuficientes a aquisição da propriedade? A questão está intimamente ligada à definição que se der ao direito de moradia. Para esta pesquisa, o direito à moradia foi considerado um direito fundamental a integrar o mínimo existencial e, sob essa perspectiva, a resposta ao questionamento seria positiva, cabendo ao julgador viabilizar a sua concretização. Nada obstante, não se encontrou nos casos estudados como se dará a abordagem dessa situação.

Outra indagação é como proceder em caso de inadimplência. O Enunciado n. 311 do CJF orienta: “caso não seja pago o preço fixado para a desapropriação judicial, e ultrapassado o prazo prescricional para se exigir o crédito correspondente, estará autorizada a expedição de mandado para registro da propriedade em favor dos possuidores”.

Ocorre que a questão não é tão simples, ao contrário, é extremamente complexa. Primeiramente, porque em relação à orientação do enunciado, em nenhum dos casos o proprietário desistiu de lutar pela sua compensação financeira. Em segundo lugar, porque mesmo onde restou acordado que ocorreria a reintegração de posse individual no caso de inadimplência (Casos 7 e 11), o ajuizamento da ação individual não resolveu o problema.

O entrevistado A4 revelou que ao se ajuizar a ação possessória para reaver os lotes dos ocupantes inadimplentes iniciam-se novos debates, com a alegação de

usucapião pelo morador. Daí a reintegração acaba não ocorrendo. Essa circunstância, segundo o entrevistado, além de não resolver o problema da inadimplência do morador faltoso, ainda desestimula outros moradores que vinham cumprindo com o pagamento a manter a sua obrigação em dia.

A inadimplência parece colocar o julgador perante um dilema igual ou maior ao que pretendeu resolver quando aplicou o instituto da DJPI. Seria admissível deferir a reintegração de posse em favor do proprietário contra o ocupante de longa data? Se possível, considerando que foi expressamente acordado entre as partes, qual seria o destino dos valores eventualmente pagos pelo morador? Se não for possível, qual medida seria eficaz para garantir o cumprimento do art. 1.228, § 5º, do Código Civil?

Segundo o entrevistado A4, antes da pandemia, a inadimplência não ultrapassava 2%, no entanto, a partir da Covid-19 em 2020, nos casos em que participou, a inadimplência aumentou para 10% e, em algumas áreas, para até 20%.

Percebe-se, portanto, que parcelar valores a uma grande quantidade de pessoas, por longos anos, será sempre uma operação complexa e não uniforme. Inúmeras situações individuais poderão surgir, já que se torna um verdadeiro financiamento habitacional que traz consigo todos os seus problemas.

Por fim, dos casos estudados, verificou-se que em apenas um deles a liquidação na modalidade provisória foi utilizada (Caso 2), mas sem alterar o resultado final, haja vista que as discussões não permitiram avançar. A sentença que aplicou a DJPI já transitou em julgado, o feito já foi convertido em cumprimento definitivo e ainda se aguarda a realização de perícia, cujos parâmetros foram definidos pelo julgador.

Como em nenhum dos casos se chegou ao final, não houve transferência de domínio nem coletivo e nem individualizado, apenas determinação de expedição de carta de sentença para abertura de matrícula individualizada para alguns moradores que adimpliram o acordo do Caso 7.

4.4 Resultados obtidos com a aplicação da DJPI

Ao comentar a escolha da controvérsia jurídica em que se fundará a pesquisa, Gross destaca a necessidade de que esta possua relevância para o mundo jurídico-acadêmico e esteja comprometida com a credibilidade que possa oferecer aos leitores, na medida em que o trabalho deve se desenvolver de maneira imparcial, independentemente das críticas que lhe serão feitas: "o pesquisador deverá buscar

responder ao problema jurídico prático controvertido com isenção e imparcialidade¹⁷⁷".

Analisando a funcionalidade da DJPI, a partir da perspectiva dos dois principais interesses envolvidos no conflito os quais a aplicação do instituto objetiva resolver, constata-se que os resultados são diametralmente opostos.

De um lado, a aplicação da DJPI traz um grande ganho social para os ocupantes, com a prevalência da função social da propriedade e garantia do direito à moradia de milhares de famílias. Este é um aspecto ressaltado pelo entrevistado A4, que vê um grande potencial no instituto, haja vista que com a sua aplicação, o poder público começa a regularizar os serviços básicos como água e luz no local.

Há um reflexo social imediato com a aplicação do instituto, eis que pacifica o conflito, retira a constante pressão de uma remoção forçada contra uma população carente e garante a posse, ainda que precária, pois sem a transferência da propriedade e regularização fundiária. Nesse aspecto, destaca-se a fala do entrevistado A3 ao ser questionado sobre eventual mudança no comportamento das partes após a aplicação da DJPI: "Completamente, a tensão se apaziguou, mitigou, aliás, nem sequer mitigou, acabou a tensão totalmente, resolvemos essa parte de forma integral".

Não obstante, a funcionalidade da aplicação da DJPI vista pelo lado da parte do proprietário que teve o imóvel ocupado e se socorreu do Poder Judiciário é frustrante, pois todo o encargo dos benefícios sociais alcançados pelos ocupantes e pacificação social levada à sociedade como um todo está sendo suportado de forma isolada pelo proprietário.

Constata-se que os proprietários dos imóveis ocupados, ao buscarem o Poder Judiciário, estão suportando o ônus de um processo caro, longo e sem resultado. Ao proprietário, impõe-se todo o ônus decorrente da própria ineficiência do Poder Judiciário em garantir o seu direito, pois conforme apurado, a DJPI foi majoritariamente aplicada em casos nos quais a posse se consolidou no curso do processo. Dessa maneira, a ocupação se consolida não por falta de ação ou providências do proprietário possuidor, mas se consolida, apesar do processo judicial, por ineficácia das decisões prolatadas.

Os processos recebem impulso processual normalmente pelo julgador,

¹⁷⁷ GROSS, Clarissa Piterman. In: QUEIROZ, Rafael M. R.; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia da Pesquisa em Direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 86.

mas a condução pela lógica bipolar e individual demonstra não ser capaz de dar uma resposta aos envolvidos no litígio. O cenário remete ao que Edilson Vitorelli afirma se convencionou chamar *paper victories*:

De modo especial, a rígida separação entre conhecimento e execução, a vinculação ao título executivo e a restrição do procedimento às partes, com limitações à atuação de interessados distintos dos sujeitos processuais tendem a transformar os resultados processuais em *paper victories*, expressão de Valerie Bradley e Gary Clarke, ou seja, em decisões inexecutáveis ou parcialmente executáveis, que não atinjam os objetivos projetados¹⁷⁸.

Portanto, de forma antagônica, verifica-se que o art. 1.228, §§ 4º e 5º, do Código Civil é uma norma de grande impacto no campo social, com reflexo na maior aquietação do conflito fundiário coletivo, mas que não põe fim à situação fática irregular, não é integralmente cumprida e não consegue finalizar o processo judicial.

O custo não é apenas para as partes, mas também para o Poder Judiciário que movimenta toda a máquina por anos – em média 18 anos – com audiências, decisões liminares, mandados expedidos, sentenças, recursos, tudo sem resultado.

A pergunta que emerge como consequência, considerando o alcance social do instituto e a sua potencialidade, é: dá para fazer diferente? Existe outra estratégia para conduzir esses processos de forma que o instituto atinja os resultados esperados?

4.5 Proposta para o cumprimento da DJPI negociada, por fases e de forma sistêmica

Nesta parte, conjuga-se os resultados alcançados com as propostas existentes na doutrina relativa a processos coletivos complexos. Observou-se na pesquisa que o cumprimento de sentença que aplica a DJPI, nos termos dos arts. 513 a 538 do CPC/2015, não tem conseguido se desenvolver e chegar ao fim. Como se viu, os casos apresentados estão diretamente ligados à deficiência de políticas públicas que garanta o direito à moradia ou acesso à terra à população mais carente economicamente. No entanto, a atuação judicial nesses processos acaba não surtindo o resultado esperado, pois ocorre com o uso das mesmas técnicas processuais empregadas na lógica dos processos individuais. Essa constatação fica evidente nos

¹⁷⁸ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 484.

casos analisados, nos quais o cumprimento pela lógica individualista não consegue concretizar o instituto. Não por outro motivo, Arenhart afirma:

Um procedimento que se destine à discussão de políticas públicas exige, como é óbvio, amplitude muito maior do que a lógica bipolar dos processos comumente utilizados no Brasil. Exige a possibilidade de participação da sociedade, bem como a ampliação da latitude de cognição judicial, de modo a permitir que o Judiciário tome contato com todo o problema, sob suas várias perspectivas¹⁷⁹.

Não se tem a pretensão de impor um modelo de condução do processo, haja vista que quando se fala em processo complexo, não há apenas um caminho possível. O que se visa é apresentar uma alternativa ao procedimento tradicional, cabendo ao julgador fazer o juízo de adequação do melhor caminho a ser trilhado para cada caso concreto.

Busca-se apresentar, lastreada na doutrina sobre o tema, uma nova iniciativa, ainda que de aplicação em pequena escala, como forma de criar novas perspectivas para o futuro, seguindo a proposta do filósofo Morin, ao advertir sobre a profunda crise em que vivem nossas sociedades, inclusive com o desregramento ecológico e a exploração sem limites dos recursos naturais: "[...] As soluções existem, proposições inéditas surgem nos quatro cantos do planeta, com frequência em pequena escala, mas sempre com o objetivo de iniciar um verdadeiro movimento de transformação das sociedades"¹⁸⁰.

A alternativa proposta baseia-se na doutrina que aborda a gestão endoprocessual de processos complexos ou estruturais, e pretende contribuir para o debate acadêmico sobre a concretização das decisões que visam a garantia dos direitos fundamentais.

4.5.1 O processo complexo e o litígio fundiário coletivo

Segundo Vitorelli, "[...] o litígio coletivo se instala quando um grupo de pessoas é lesado enquanto sociedade, sem que haja, por parte do adversário atuação direcionada contra alguma dessas pessoas em particular, mas contra o todo", ou seja,

¹⁷⁹ ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais no direito brasileiro**: reflexões a partir do caso da ACP do carvão, v. 29, n. 1, p. 10, 2017.

¹⁸⁰ MORIN, Edgar. **Ensinar a viver**: manifesto para mudar a educação. Porto Alegre: Sulina, 2015, p. 5.

a parte contrária trata essas pessoas como conjunto, grupo, coletividade “sem atribuí-lhes relevância significativa para qualquer de suas características estritamente pessoais”¹⁸¹.

Por sua vez, ao abordar a complexidade do litígio coletivo, afirma que será complexo “[...] quando se puder conceber variadas formas de tutela da violação, as quais não são necessariamente equivalentes em termos fáticos, mas são cogitáveis, juridicamente”¹⁸², outrossim, destaca que o litígio complexo envolve, além do exame da aplicação do direito, também as “análises relacionadas à eficiência, à economicidade, à proporcionalidade e à desejabilidade, para a sociedade, de uma determinada solução”.

Mas a complexidade exprime outras características que também traduzem os litígios apresentados nos casos pesquisados, como ser de difícil compreensão, confusos, com múltiplos elementos e relações de coerência duvidosa¹⁸³ ou não compreensíveis. Essa complexidade, incomoda porque não se consegue ordenar as ideais e “definir de modo simples”¹⁸⁴, como ressalta Morin.

Verifica-se, segundo os casos apresentados, que o litígio fundiário decorrente de grandes ocupações irregulares de propriedades urbanas ou rurais é um litígio coletivo cujos ocupantes são tratados como conjunto, grupo ou coletividade, são também 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).

Posicionar o conflito fundiário coletivo é o primeiro passo para compreendê-lo melhor e conduzi-lo adequadamente, pois conforme destaca Vitorelli¹⁸⁵, os conceitos de litígio coletivo e processo coletivo não são sinônimos. Um litígio coletivo pode não ser tratado por um processo coletivo, pois este é apenas a técnica processual colocada à disposição para obter a tutela jurisdicional dos direitos afetados pelo litígio no qual um representante litiga em nome dos verdadeiros titulares do direito.

¹⁸¹ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 2.

¹⁸² VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 29-30.

¹⁸³ MICHAELIS. **Dicionário da Língua Portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 2015. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/creditos/>. Acesso em: 11 ago. 2022.

¹⁸⁴ MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 5. ed. Porto Alegre: Sulina, 2015, p. 5.

¹⁸⁵ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 47-48.

Há divergência doutrinária sobre a possibilidade do processo coletivo passivo no Brasil. Vitorelli, sob uma visão mais restritiva, afirma que, de acordo com o ordenamento vigente, não é possível o processo coletivo passivo, haja vista não ser aceitável que um representante de uma coletividade possa ser processado e, se derrotado, a condenação imposta aos ausentes, que não participaram diretamente do processo, sob pena de ferir o princípio do devido processo legal e dos limites subjetivos da coisa julgada¹⁸⁶.

No entanto, para Arenhart, todo litígio coletivo pode ser tratado por um processo coletivo, uma vez verificadas a afinidade de questões e a utilidade da tutela coletiva para as partes e para o Poder Judiciário. Ao abordar os conflitos coletivos de terras, enfatiza: “seria totalmente inviável dar vazão a esta demanda peculiar sem o emprego de uma técnica de coletivização (no caso, passiva) das pretensões que devem ser deduzidas em face de cada invasor”¹⁸⁷. Reconhece, ainda, a possibilidade de ação coletiva passiva e afirma: “[...] não apenas se deve autorizar a denominada ‘ação coletiva passiva’, mas ainda se deve pensar em possíveis cisões na cognição processual, de modo que ela possa dar-se em parte coletivamente e em parte de forma individual”¹⁸⁸.

À preocupação apresentada por Vitorelli¹⁸⁹ de se impor a eventuais terceiros a condenação oriunda de um processo no qual não participaram, Arenhart¹⁹⁰ combate realçando a importância da representatividade adequada na ação coletiva passiva. Segundo ele, é fundamental perceber se o legitimado autorizado a conduzir a coletivização terá condições de representar adequadamente os interesses dos ausentes durante todo o processo.

Nessa conjuntura, e seguindo o posicionamento defendido por Arenhart, as ações possessórias coletivas (que é uma das ações que tratam conflitos fundiários coletivos de terra) são consideradas um exemplo da existência de ação coletiva passiva no Brasil, ainda que com suas idiossincrasias. A coletividade da parte ré é tratada como grupo que possui afinidade de questões e origem comum.

¹⁸⁶ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 47-48.

¹⁸⁷ ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais**: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 225.

¹⁸⁸ ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais**: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 230.

¹⁸⁹ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 51.

¹⁹⁰ ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais**: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 224-227.

Uma vez situado o litígio fundiário coletivo como um litígio complexo, o julgador não deve se apegar a uma lógica bipolar, mas utilizar ferramentas capazes de lidar com toda a complexidade advinda dessa realidade, inclusive na aplicação do instituto da DJPI. Isto porque, a ausência de um rito específico para o seu cumprimento e a multidisciplinaridade da matéria impõem uma série de dificuldades ao julgador, conforme constatado nos casos apresentados.

4.5.2 *A gestão endoprocessual de processos complexos na implementação de direitos fundamentais*

Buscou-se na doutrina ferramentas que pudessem orientar como conduzir o cumprimento de sentença para concretizar o instituto da DJPI, e, desta forma efetivar direitos, pois conforme alerta Eduardo Sousa Dantas, não é mais suficiente a declaração formal de direitos fundamentais em uma decisão judicial, pois “[...] os destinatários dessas normas esperam e exigem a fruição concreta dessas posições jurídicas de vantagem”¹⁹¹.

A análise doutrinária demonstra que a ausência de efetividade processual não é privilégio do conflito coletivo fundiário, menos ainda do Poder Judiciário brasileiro, e motivou reformas em outros países, a exemplo da jurisdição civil inglesa com a *Wolf's Reform*. Aliás, no âmbito do direito comparado, muito do que se buscou na reforma inglesa, ao transmitir a gestão do processo para o juiz, foi tornar o processo mais eficiente autorizando o juiz a adaptar “[...] a previsão legal às características do caso concreto, por meio, por exemplo, da fixação de calendários elaborados com base na complexidade do litígio ou do incentivo à utilização da mediação se esta apresentar-se como método mais apropriado”¹⁹², haja vista que o legislador não tem como prever todos os obstáculos que poderão surgir.

Nessa direção, observa Érico Andrade:

Tema que tem atraído a atenção da doutrina estrangeira, com destaque para as experiências inglesa e francesa, e mesmo da doutrina brasileira, é o da “gestão processual” ou “gerenciamento” do processo, em que o juiz assume o papel de “gestor” do processo, para

¹⁹¹ DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais e o estado de coisa inconstitucional**: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo Poder Público. Curitiba: Juruá, 2019, p. 124.

¹⁹² ALMEIDA, Diogo Assumpção Rezende de. O *case management* inglês: um sistema maduro? **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 7, 2011. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/21127/15217>. Acesso em: 19 dez. 2021, p. 300.

organizar e conduzir a marcha processual, em sede de procedimento flexível ou adaptável segundo a complexidade do caso concreto[...]”¹⁹³.

Ao se abordar a gestão de processos complexos, busca-se trazer a eficiência endoprocessual para os conflitos fundiários coletivos, a fim de que, com ou sem a aplicação do instituto da DJPI, seja possível encerrar o conflito de forma adequada e mais rápida do que nos casos apresentados, haja vista que a celeridade processual ou a razoável duração do processo foi inserida como direito fundamental em 2004, pela Emenda Constitucional n. 45.

Além da longa duração dos processos nos casos analisados, mesmo depois da aplicação da DJPI, as partes pouco sabem como o processo será solucionado, o que causa grande insegurança, conforme alerta Ivo Teixeira Gico Junior: “O Judiciário não gera informações perfeitas acerca de como decidirá cada caso e as partes não são capazes de interpretar perfeitamente esses sinais;”¹⁹⁴.

O autor adverte que o perigo da ausência de confiança no Poder Judiciário para solucionar o problema poderá aumentar a violência, na expectativa de que uma “justiça individual” seria mais certa e rápida:

Agora, se se demora muito e as decisões são ruins, erráticas e imprevisíveis, as pessoas passam a não confiar no Judiciário como mecanismo de resolução de conflitos, deixam de utilizá-lo por motivos legítimos e passam a utilizá-lo por outros, socialmente indesejáveis¹⁹⁵.

Essa contextualização é necessária para auxiliar a encontrar o melhor tratamento, pois conforme se aferiu dos casos examinados, os litígios coletivos complexos não se resolvem com a lógica bipolar adotada nos processos judiciais.

No Brasil, o CPC/2015 se orientou por ampliar ferramentas de gestão (art. 139) e de flexibilização de ritos que podem auxiliar, ou ao menos melhorar, a condução

¹⁹³ ANDRADE, Érico. Gestão processual flexível, colaborativa e proporcional: cenários para implementação das novas tendências no CPC/2015. **Revista Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 76, p. 183-212, jan.-jun. 2020. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/2065/1929>. Acesso em: 21 abr. 2022, p. 184.

¹⁹⁴ GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267, p. 163-198, set.-dez. 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/46462/44453>. Acesso em: 19 dez. 2021, p. 182.

¹⁹⁵ GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267, p. 163-198, set.-dez. 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/46462/44453>. Acesso em: 19 dez. 2021, p. 182, p. 180.

do processo coletivo complexo, conforme explica Andrade:

No direito brasileiro, entende-se que o CPC/2015 caminha na mesma direção dessa atual tendência, ao adotar expressamente, no âmbito de suas normas fundamentais, os princípios da duração razoável e eficiência, que estabelecem a necessidade de proporcionalidade no uso dos recursos judiciais (arts. 4º e 8º), tudo permeado pela colaboração entre juiz e partes (art. 6º), integrados na busca de maior eficiência da atuação jurisdicional para solucionar as crises de direito material (arts. 6º e 8º)¹⁹⁶.

Bochenek, ao comentar sobre flexibilidade e gestão nas demandas estruturais, destaca a existência de normas no CPC/2015, “[...] que relativizam e mitigam a rigidez das regras processuais”¹⁹⁷, ressaltando a importância da flexibilização procedimental para implementar políticas públicas, na medida em que o Poder Judiciário é cada vez mais requisitado para decidir sobre os mais variados temas, diante da omissão dos poderes constituídos na implantação dessas políticas.

Apesar de a questão relativa ao tema “processo estrutural” no caso de conflitos fundiários coletivos não ser objeto desta pesquisa, em razão da discussão doutrinária que a envolve sobre ser ou não um litígio estrutural, é possível identificar que o problema mencionado por Bochenek é exatamente o que ocorre no caso das políticas públicas referentes à moradia e ao acesso à terra, cuja insuficiência ou omissão transferem ao Poder Judiciário a responsabilidade de se posicionar, decidir e efetivar.

Ao se abordar a gestão de processos de alta complexidade ou se buscar na teoria dos processos estruturais novas formas de conduzir o processo, pretende-se trazer para a execução da DJPI e, conseqüentemente, para a efetivação do direito à moradia adequada, a eficiência buscada na concretização de políticas públicas nos referidos processos, pois também nos conflitos fundiários coletivos há demanda por providências peculiares na implementação dos direitos¹⁹⁸.

¹⁹⁶ ANDRADE, Érico. Gestão processual flexível, colaborativa e proporcional: cenários para implementação das novas tendências no CPC/2015. **Revista Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 76, p. 183-212, jan.-jun. 2020. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/2065/1929>. Acesso em: 21 abr. 2022, p. 185.

¹⁹⁷ BOCHENEK, Antônio César. Demandas estruturais: flexibilidade e gestão. **Revista Judicial Brasileira**, Brasília, v.1, n. 1, p. 155-178, jul.-dez., 2021, p. 155. Disponível em: <https://doi.org/10.54795/rejub.n.1.81>. Acesso em: 13 jan. 2022.

¹⁹⁸ TOSTA, André Ribeiro; MARÇAL, Felipe Barreto. Gerenciamento processual adequado de demandas formalmente individuais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 184.

Como ressalta Bochenek, o juiz da atualidade precisa compreender as novas funções do Poder Judiciário nas sociedades contemporâneas e buscar o melhor resultado possível, o que inclui a efetividade de suas decisões, ao examinar os interesses dos envolvidos, desenvolvendo uma postura mais aberta ao diálogo e à participação democrática cidadã e institucional¹⁹⁹.

Por sua vez, Afonso da Silva, ao questionar o papel dos juízes na realização dos direitos sociais, afirma que esses direitos não podem ser tratados utilizando-se o mesmo padrão dos conflitos individuais baseados nas relações entre um credor e um devedor:

[...] se o Judiciário não é capaz de pensar em saúde, educação, moradia etc., de forma coletiva e global, talvez ele devesse deixar essa tarefa para o processo político. Mas não é possível ignorar que as demandas individuais continuarão a existir e que os juízes continuarão a ter que decidir sobre elas. Se, pelas razões expostas, o Judiciário não deve distribuir medicamentos ou bens similares de forma irracional a indivíduos, ele deveria ser capaz de canalizar as demandas individuais e, em uma espécie de diálogo constitucional, exigir explicações objetivas e transparentes sobre a alocação de recursos públicos por meio das políticas governamentais, de forma a estar apto a questionar tais alocações com os poderes políticos sempre que necessário for²⁰⁰.

Dito isto, é certo que o modelo tradicional de jurisdição, no qual o magistrado assume exclusivamente uma postura passiva e hierárquica perante as partes, aplicável aos conflitos individuais, não consegue dar a resolução efetiva a demandas multifacetadas como as apresentadas nesta pesquisa, na medida em que as decisões impositivas não promovem todas as alterações sociais necessárias, além de muitas vezes se revelarem inexecutáveis e incapazes de concretizar direitos.

Deste modo, o caminho proposto para a concretização da DJPI envolve a superação do formalismo, ritual tradicional previsto no CPC/2015, com a flexibilização de procedimentos, pois como afirma Gajardoni, “as regras de forma devem ser moldadas judicialmente quando sua utilização torna estéril e dissipa os fins do

¹⁹⁹ BOCHENEK, Antônio César. Demandas estruturais: flexibilidade e gestão. **Revista Judicial Brasileira**, Brasília, v.1, n. 1, p. 155-178, jul.-dez., 2021, p. 155. Disponível em: <https://doi.org/10.54795/rejub.n.1.81>. Acesso em: 13 jan. 2022, p. 157.

²⁰⁰ SILVA, Virgílio Afonso. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direitos sociais**: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 587-599. Disponível em: https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2008-Judiciario_e_politicas_publicas.pdf. Acesso em: 16 jun. 2022.

processo. Não têm elas um fim próprio”²⁰¹.

O cumprimento de forma mais ampla, sistêmica e flexível ocorre com base no mesmo código processual, mas com um novo olhar sobre a aplicação de suas normas, utilizando-se dos artigos que auxiliam na flexibilização procedimental, como art. 3º, § 3º, combinado com art. 139, V, e art. 334 (estímulo à utilização dos métodos de solução consensual de conflitos); art. 6º (cooperação das partes); art. 69, § 2º (atos concertados entre juízes cooperantes); art. 138 (ampliação da participação – *amicus curiae*); art. 139 (direção do processo); art. 139, VI (dilação de prazos e alteração dos meios de prova); art. 190 (negócio jurídico processual); art. 191 (calendarização); art. 369 (meios de prova atípicos); art. 497 (resultado prático equivalente).

Com essas ferramentas, busca-se construir uma solução em que haja maior comprometimento das partes, dos órgãos públicos e da sociedade civil no cumprimento de um caminho definido e construído por todos.

Deve-se observar, entretanto, três condições listadas pela doutrina²⁰² como necessárias para ocorrer a flexibilização procedimental: a presença de uma finalidade, a garantia do contraditório prévio e a fundamentação da necessidade da inovação procedimental. A finalidade se subdividiria na proteção e efetivação do direito material, quando o procedimento previsto pela norma não for eficaz à tutela do direito; na utilidade dos procedimentos, sendo possível dispensar exigências meramente formais que não alteram o resultado e na preocupação com a condição da parte, visando garantir a igualdade processual e material. Já a condição de contraditório diz respeito à integração efetiva da parte com o processo, ou seja, garanti-lo em seu aspecto formal (conhecer e participar) e material (influir na decisão). O juiz deve cuidar de convidar as partes ao debate sempre que “pretenda inovar no processo”. Por fim, a motivação está diretamente relacionada à fundamentação da decisão (art. 93, IX, da CF/1988).

No âmbito da DJPI, a finalidade busca garantir a concretização do direito material, que, conforme demonstrado nos casos analisados, o procedimento tradicional não tem conseguido amparar. O contraditório prévio no seu trinômio

²⁰¹ GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Flexibilidade procedimental**. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06082008-152939/publico/TESE_FINAL_versao_resumida.pdf. Acesso em: 05 fev. 2022.

²⁰² GAJARDONI, Fernando da Fonseca; ZUFELATO, Camilo. Flexibilização e combinação de procedimentos no sistema processual civil brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 21, n. 3, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/54201>. Acesso em: 5 fev. 2022, p. 158-159.

“conhecimento-participação-influência²⁰³” se concretiza com a adoção de uma postura dialógica do juiz com a cooperação das partes, sem a qual não se consegue avançar. A motivação será a própria ineficiência do modelo tradicional e a finalidade buscada com a flexibilização procedimental, qual seja, a concretização do instituto da DJPI, em todos os seus reflexos.

4.5.3 *Postura dialógica, flexibilização, gestão processual e cumprimento por fase*

De acordo com Dantas²⁰⁴, existem três modelos de cumprimento das decisões judiciais. O primeiro, de ordens específicas e rígidas, decorre do tradicional modelo de litigância privada ou individual, com seu olhar direcionado ao passado, ou seja, a fatos já ocorridos. O autor destaca como características principais: dizer em uma única decisão os principais pontos para o cumprimento; decisão mais rígida e difícil de ser remodelada; direcionar ao réu, como único responsável, a observância da decisão e seu cumprimento; outorgar aos juízes e tribunais o papel principal na definição das regras de implantação. Esse modelo é indicado para os casos mais simples nos quais não há participação do poder público²⁰⁵.

O segundo modelo é conhecido como de ordens abertas e flexíveis, que “[...] se caracteriza pela flexibilidade na delimitação das medidas executivas, que podem ser modificadas, após seu estabelecimento, por acordo entre as partes ou através de nova decisão judicial”²⁰⁶. Ao contrário do primeiro modelo, neste, as decisões são pontuais e vão sendo modificadas ou adaptadas conforme a alteração de circunstâncias, para superar dificuldades ou outras necessidades verificadas. Aqui, o juiz atua de forma dialógica e com maior flexibilização na condução do processo, que se desenvolve por fases e com o apoio de todos os envolvidos.

Trata-se de providência complexa envolvendo a utilização das normas postas à disposição de forma inovadora e de instrumentos de gestão, com os quais

²⁰³ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; ZUFELATO, Camilo. Flexibilização e combinação de procedimentos no sistema processual civil brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 21, n. 3, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/54201>. Acesso em: 5 fev. 2022, p. 158-159.

²⁰⁴ DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais e o estado de coisa inconstitucional**: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público. Curitiba: Juruá, 2019.

²⁰⁵ DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais e o estado de coisa inconstitucional**: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público. Curitiba: Juruá, 2019.

²⁰⁶ DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais e o estado de coisa inconstitucional**: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público. Curitiba: Juruá, 2019, p. 134.

os magistrados nem sempre estão familiarizados. Esse foi o modelo de gestão utilizado pelo juiz condutor da ACP do Carvão²⁰⁷ que, ciente da limitação do alcance de decisões rígidas, convocou partes e agentes externos para integrarem o processo e auxiliarem na adoção das medidas necessárias.

O terceiro modelo é o do experimentalismo democrático, que se assemelha ao segundo, com a diferença da prevalência da negociação entre as partes para chegar ao resultado, além da contínua revisão das regras e transparência²⁰⁸.

Por sua vez, Gajardoni e Zufelato apresentam três sistemas de flexibilização procedimental: o legal, o judicial e o voluntário. Segundo o autor, no sistema legal, a norma deixa à critério do julgador definir a variação procedimental, elegendo o rito que lhe pareça mais adequado. No segundo sistema, não há normativo legal prevendo a flexibilização, mas compete ao juiz amoldar o procedimento para se obter a tutela adequada, o que seria possível somente em caráter excepcional. E, por fim, no terceiro sistema, caberia “às partes eleger, através de convenções processuais (típicas e atípicas), alguns procedimentos ou atos processuais da série, ainda que também, em caráter excepcional e com condicionamentos”²⁰⁹.

Por fim, ressalta que o CPC/2015, embora tenha mantido a regra geral da flexibilização legal alternativa, também autorizou, de forma mitigada, a flexibilização legal genérica (art. 139, VI, do CPC/2015) e avançou na flexibilização legal voluntária (art. 190 do CPC/2015):

No âmbito do procedimento, há considerável espaço para a condução ativa do procedimento pelo juiz, vez que o CPC Brasileiro de 2015 reconhece, para além das hipóteses de flexibilização legal (genérica e alternativa) do procedimento pelo juiz inclusive com a possibilidade de combinação de ritos processuais (art. 327, § 2º, do CPC), também certo poder inventivo do magistrado na eleição e modificação dos procedimentos processuais (flexibilização judicial).
Reconhece-se ao juiz, assim, importante papel de condução ativa dos

²⁰⁷ O caso é um exemplo de condução de processos complexos envolvendo políticas públicas de forma mais flexível e por fases. ACP do Carvão é como ficou conhecida a ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal, com vista a promover a recuperação do passivo ambiental em uma área de 5.094 hectares, decorrente da exploração da bacia carbonífera localizada no sul de Santa Catarina ao longo de décadas. A condução da lide, na fase de cumprimento de sentença, pelo juiz Marcelo Cardozo da Silva (entre os anos de 2004 a 2012), revelou um trabalho de gestão flexível e dialógica na consecução da restauração do bioma (fauna e flora) local.

²⁰⁸ DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais e o estado de coisa inconstitucional**: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público. Curitiba: Juruá, 2019.

²⁰⁹ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; ZUFELATO, Camilo. Flexibilização e combinação de procedimentos no sistema processual civil brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 21, n. 3, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/54201>. Acesso em: 5 fev. 2022, p. 142.

procedimentos, eleitos conforme as particularidades da causa, sem embargos de poder semelhante (senão em até maior extensão) das partes do processo (art. 190 do CPC)²¹⁰.

Assim, considerando os sistemas adotados pelo CPC/2015, é sugerida a utilização de um procedimento mais flexível na implementação da DJPI. Ressalta-se, não obstante, que o juízo de adequação sobre a melhor forma de conduzir o processo será sempre verificado pelo magistrado, pois não basta a complexidade da causa para que o processo se desenvolva por fases. É necessário analisar também as circunstâncias que o envolve, que o julgador que o preside tenha postura mais dialógica e flexível e que haja cooperação das partes e órgãos públicos envolvidos.

Nessa proposta de condução apresentada, o papel do magistrado é muito menos o de dizer o direito ou proferir decisões impositivas, mas o de atuar como verdadeiro gestor distribuindo funções, cobrando e fiscalizando o cumprimento das metas e cronogramas impostos, e permitindo que as partes e órgãos públicos participem ativamente, seja analisando dados, produzindo documentos, elaborando propostas de solução e formulando acordos, inclusive revendo suas decisões sempre que necessário para o bom andamento do que fora conjuntamente planejado.

Considerando os aspectos teóricos e analisando a técnica aplicada pelo juiz Marcelo Cardozo da Silva²¹¹ na condução da ACP do Carvão, o modelo de ordens abertas e flexíveis trazido por Dantas²¹², e o modelo apresentado por Vitorelli²¹³ na realização de reforma estrutural pela via jurisdicional, é que se propõe o fluxograma a seguir para a implantação da DJPI, em quatro fases principais, as quais não são estáticas e podem se misturar ao longo do processo: 1 – conhecendo o problema e suas dificuldades; 2 – organização com definição de escopo do cumprimento; 3 –

²¹⁰ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; ZUFELATO, Camilo. Flexibilização e combinação de procedimentos no sistema processual civil brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 21, n. 3, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/54201>. Acesso em: 5 fev. 2022, p. 158-159.

²¹¹ SILVA, Marcelo Cardozo da. Recuperação ambiental de áreas degradadas - o caso da Ação Civil Pública do Carvão. **Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região**, Porto Alegre, ano 4, n. 7, p. 73-111, out. 2017. Disponível em: https://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/uli_revista_escola_magistratura_trf4n7.pdf. Acesso em: 21 abr. 2022.

²¹² DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais e o estado de coisa inconstitucional**: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público. Curitiba: Juruá, 2019, p. 123-177.

²¹³ Edilson Vitorelli propõe a realização da reforma em cinco ciclos, a saber: 1) caracterização do litígio; 2) definição de uma estratégia de condução da reforma; 3) elaboração de um plano de reestruturação da instituição; 4) implementação do plano e 5) reelaboração do plano ou encerramento do caso. VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 482-483.

definição do plano de implementação da DJPI e criação de grupo de acompanhamento; 4 – execução e gestão do plano de ação.

O procedimento se desenvolve de forma negociada com as partes e órgãos público participantes, com base nos arts. 139 e 190 do CPC/2015, ajustando-se cada etapa às situações que serão enfrentadas.

A Fase 1 é destinada a conhecer o problema e suas dificuldades. O primeiro passo para a gestão endoprocessual do processo complexo defendido pela doutrina é conhecer com profundidade o problema que se quer resolver e o processo no qual ele está inserido²¹⁴. Vitorelli²¹⁵ nomeia esta fase de ciclo de caracterização do litígio, no qual, dentre outras ações, se deve buscar identificar as características do problema e suas causas.

A ampla participação dos envolvidos e interessados é fundamental nesta fase, conforme destaca Bochenek²¹⁶, que cita como um dos instrumentos utilizados para tanto, os encontros, reuniões e vistorias, ou seja, audiências e inspeções judiciais.

No caso do cumprimento da DJPI, a realização de uma inspeção judicial (art. 481 e art. 565, § 3º, do CPC/2015) no início do cumprimento de sentença, ainda que tenha sido realizada na fase de conhecimento, permitirá ao julgador conhecer o local da ocupação, a sua forma, as obras e serviços existentes, tipos de construções, comércio e equipamentos.

A inspeção permite verificar, dentre outros aspectos, se a área ocupada está delimitada a permitir a identificação dos seus ocupantes para o cumprimento da DJPI. Igualmente, ajudará o juiz condutor do feito a ter uma melhor percepção sobre a condição social e econômica dos ocupantes e das questões urbanísticas e ambientais que podem dificultar uma futura regularização fundiária.

Ferreira menciona a importância da inspeção judicial para o diagnóstico do conflito, o qual afirma ser fundamental para se estabelecer medidas que vão ampliar os limites de percepção do conflito, incluindo seus múltiplos aspectos (jurídicos,

²¹⁴ BOCHENEK, Antônio César. Demandas estruturais: flexibilidade e gestão. **Revista Judicial Brasileira**, Brasília, v.1, n. 1, p. 155-178, jul.-dez., 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.54795/rejub.n.1.81>. Acesso em: 13 jan. 2022.

²¹⁵ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 482.

²¹⁶ BOCHENEK, Antônio César. Demandas estruturais: flexibilidade e gestão. **Revista Judicial Brasileira**, Brasília, v.1, n. 1, p. 155-178, jul.-dez., 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.54795/rejub.n.1.81>. Acesso em: 13 jan. 2022.

econômicos, sociais e culturais)²¹⁷.

A proposta é realizar a inspeção para melhor compreensão do problema e, posteriormente, ouvir partes, técnicos, órgãos públicos fundiários e ambientais estaduais (quando necessário) e municipais (quando se tratar de moradia urbana), Ministério Público e Defensoria Pública, movimentos sociais, organizações não governamentais e sociedade civil organizada, em audiência especialmente designada para este fim. Para essa finalidade, é possível utilizar o art. 565, § 4º, do CPC/2015 ou o art. 983, § 1º, do CPC/2015 (audiência pública).

Em relação às audiências públicas, sua relevância como instrumento de participação democrática na condução dos processos complexos é ressaltada tanto por Barros²¹⁸ quanto por Dantas²¹⁹ e Arenhart²²⁰. Para este último, os processos que lidam com políticas públicas não podem existir sem audiências públicas pois elas seriam o motor propulsor desses processos.

As audiências públicas se desenvolvem com algumas formalidades visto que no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, estão regulamentadas pela Portaria n. 213/2013, na qual constam os requisitos básicos a serem observados.

A inspeção judicial e a realização de audiência com ampla participação dos envolvidos ou audiência pública possibilitam levantar um diagnóstico do problema e possíveis dificuldades na implantação da DJPI. Com o diagnóstico, passa-se à fase seguinte.

A Fase 2 destina-se à organização com definição de escopo do cumprimento. Na sugestão da reforma estrutural, Vitorelli afirma que esta é a fase de definição de uma estratégia de condução. No caso da DJPI, este seria o momento para se definir o tratamento adequado para concretizar o instituto e o escopo do seu cumprimento. Essa definição, entretanto, não deve ser imposta pelo juiz, ao contrário, devem ser apresentadas as possibilidades aos participantes do processo, inclusive esclarecendo sobre a viabilidade de serem utilizados outros métodos de condução ou métodos autocompositivos para se definir o caminho a trilhar.

²¹⁷ FERREIRA, Antonio Farael Marchezan. **Conflitos possessórios coletivos**: estratégias para gestão judicial de remoção forçada em área urbana, com vistas à preservação de direitos humanos. Curitiba: CRV, 2019, p. 174-176.

²¹⁸ VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo coletivo e direito à participação**: técnicas e atuação interativa em litígios complexos. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 188.

²¹⁹ DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais e o estado de coisa inconstitucional**: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público. Curitiba: Juruá, 2019, p. 162.

²²⁰ ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais no direito brasileiro**: reflexões a partir do caso da ACP do carvão, v. 29, n. 1, p. 10, 2017.

É possível construir o consenso total ou construí-lo de forma parcial e negociada, conforme as fases forem se desenvolvendo, ajustando e flexibilizando o procedimento, com base nos artigos 139 e 190 do CPC/2015, para cada uma das situações que serão enfrentadas, que é o modelo mais indicado, no cumprimento negociado e quando o objetivo for a entrega da moradia individualizada e regularizada.

Se aceitarem a condução negociada, parte-se para a fase seguinte. Se não aceitarem, prossegue-se com a condução adversarial, com o procedimento tradicional, mas, ainda aqui, sempre considerando que a DJPI é um instrumento de regularização fundiária e o processo é complexo, portanto, tentativas de conciliação, mediação ou negociação continuarão ao longo do processo. Além disso, quanto ao escopo, é importante ressaltar que medidas relativas às questões urbanísticas e ambientais devem ser observadas desde o início da execução, a fim de evitar a consolidação e a irreversibilidade do problema, conforme ressaltado pelos entrevistados A1 e A4.

Assim, passe-se à Fase 3, relativa à definição do plano de implementação da DJPI e criação de grupo de acompanhamento. A exemplo do que foi aplicado na ACP do Carvão, esta é a fase na qual as estratégias de curto, médio e longo prazo serão definidas visando a consecução dos objetivos traçados.

Conforme mencionamos, o entrevistado A4 ressaltou a importância de a regularização fundiária do imóvel ocorrer ao longo do processo, de forma concomitante com as ações que visam ao pagamento, sob pena de se consolidarem e ser muito difícil adaptar às regras de direito urbanísticas e/ou ambientais necessárias.

Deve-se considerar os aspectos técnicos necessários para que os ocupantes possam iniciar a regularização fundiária e o desenvolvimento da execução dos trabalhos. Conforme detalhado nos instrumentos de acordo dos Casos 7 e 11, entre as ações definidas sob a responsabilidade da empresa interveniente necessárias à implantação do instituto, foram relacionadas:

[...] o levantamento topográfico, cadastramento das famílias, elaboração de planta e memorial descritivo, objetivando a anuência dos órgãos competentes no projeto de regularização fundiária de interesse social denominado Residencial Casa Branca, gestão dos valores recebidos e encaminhamento dos documentos necessários com vistas à aquisição de direitos de propriedade ao morador que cumprir o pactuado.

Conforme verificado nos acordos, se os condenados ao pagamento da justa indenização forem os ocupantes, será necessário elaborar um plano de pagamento, inclusive fixando a penalidade em caso de atraso ou de não pagamento.

De acordo com as ações detalhadas, já é possível verificar a complexidade da condução e a implantação da DJPI de forma sistêmica. Trata-se de um processo que exigirá tempo e dedicação do magistrado. No entanto, o juiz não precisa e, não deve se colocar como único responsável pela efetivação das ações, mas pode se valer do apoio de um grupo técnico, como aconteceu no caso da ACP do Carvão, ou de uma Câmara Temática e/ou de um terceiro interveniente, como nos Casos 7 e 11.

No caso da ACP do Carvão, a criação do Grupo Técnico de Assessoramento (GTA) para acompanhar a implementação do plano e elaborar relatórios técnicos ao juízo foi uma das ações de gestão mais significativas e fundamentais para o sucesso do cumprimento de sentença, conforme destacou o juiz condutor do feito:

Tal grupo constituiu um inovador instrumento de autogestão, para a qual não só contava com representantes técnicos de todas as partes, mas também com a presença de pessoas externas ao processo e relevantes à questão ambiental; tratava-se de um grupo multipartite, composto por 19 instituições, que teria as importantes incumbências de propor estratégias, métodos, formas técnicas de recuperação ambiental, tratando dos mais diversos temas da geologia, biologia, engenharias, química.

As decisões do GTA não seriam tomadas por votação, e sim por consenso; se houvesse uma posição minoritária, esta seria destacada para futura decisão judicial, uma vez estabelecido o contraditório. Se não houvesse qualquer divergência interna no GTA, estando, portanto, todas as partes de acordo com suas proposições, ao Juízo caberia homologá-las, e passariam a ser vinculantes, do que decorreria não só o estabelecimento de caminhos seguros para a recuperação ambiental, mas também o evitamento de uma série de discussões judiciais sujeitas a infundáveis recursos²²¹.

Arenhart²²², ao analisar o caso da ACP do Carvão, defendeu que a criação desses grupos de acompanhamento está autorizada pela legislação processual que

²²¹ SILVA, Marcelo Cardozo da. Recuperação ambiental de áreas degradadas – o caso da Ação Civil Pública do Carvão. **Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região**, Porto Alegre, ano 4, n. 7, p. 73-111, out. 2017. Disponível em: https://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/uli_revista_escola_magistratura_trf4n7.pdf. Acesso em: 21 abr. 2022, p. 90.

²²² ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais no direito brasileiro**: reflexões a partir do caso da ACP do carvão, v. 29, n. 1, p. 10, 2017. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/109152>. Acesso em: 23 jun. 2022.

trata dos administradores judiciais (arts. 159-161, 862-863, 866-869, CPC/2015), validando o entendimento de que a condução do cumprimento por fases não representa uma negação às regras processuais vigentes, mas, apenas uma nova forma de utilizá-las.

Por sua vez, a Câmara Temática criada nos Casos 7 e 11 tem uma atuação mais restrita, vez que não possui em seu quadro especialistas para elaborar pareceres técnicos, mas a sua formação auxilia o acompanhamento das ações propostas e resolve pequenos conflitos. Nos casos apresentados, foi composta pelo Presidente da Associação de Moradores, por um morador indicado pela comunidade e por um representante da empresa interveniente. Dentre suas atribuições, estabeleceu-se que analisaria os pedidos de dilação de prazo para pagamento, intermediaria eventuais conflitos e participaria das reuniões e audiência públicas referentes ao projeto de regularização fundiária.

Constatada a utilidade do grupo técnico ou da câmara temática para auxiliar o juiz na condução do processo, a doutrina²²³ ressalta a importância de permitir que representantes dos diversos grupos de interesses a integrem.

Por sua vez, o Estatuto da Cidade estimula a participação democrática da população e de associações representativas (art. 2º, II) na execução de política urbana. Como não é possível a participação direta de todos os moradores, que se farão presentes pelos seus representantes, é importante que em cada etapa do processo e de forma transparente, se dê ampla publicidade da execução, o que pode ser feito conforme disposto no art. 554, § 3º, do CPC/2015.

Além disso, a realização de reuniões e de audiências públicas permite ampliar a participação do grupo representado²²⁴ e suprir eventual falha na representatividade, preocupação comum no processo coletivo.

Mais uma vez, é a postura proativa e dialógica do juiz em conjunto com a postura cooperativa das partes que definirá o sucesso ou o insucesso desta fase.

Diagnóstico feito, escopo definido e grupo auxiliar do juízo criado, chega-se à Fase 4, propriamente de execução e gestão do plano de ação.

²²³ Sérgio Cruz Arenhart demonstra preocupação quanto à composição desse grupo de trabalho: “devem contar com representantes da coletividade e com especialistas (além de representantes das partes), de modo a replicar a representatividade que se exige durante todo o curso da demanda que discute política pública. ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão**, v. 29, n. 1, p. 10, 2017.

²²⁴ VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo coletivo e direito à participação: técnicas e atuação interativa em litígios complexos**. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 188.

A etapa de execução é a mais longa. No entanto, esta não é a preocupação dessa condução mais dialógica e cooperativa, que tem seu olhar voltado para o resultado (visão de futuro). Como nas demais fases, haverá necessidade de atuação desburocratizada por parte do juízo, que deve acompanhar *in loco* a execução do plano, de maneira que o processo não se desenvolva apenas no “mundo do gabinete”.

Esta fase envolve o acompanhamento da execução do cronograma pelo julgador, mostrando-se presente no local do litígio; realização de reuniões e audiências públicas com a participação das partes e entes públicos e privados e sociedade civil; revisão ou prolação de novas decisões.

Com essas ações, o juiz evita que o plano delineado eventualmente fique “esquecido” e o processo fique parado. Quanto mais próximo o juiz se mantiver, mais as partes se sentirão comprometidas com o cumprimento dos planos definidos.

Tal qual destacado por Dantas, também é importante manter a definição de parâmetros e de indicadores que vão auxiliar no acompanhamento dos resultados obtidos ao longo da execução do plano²²⁵.

O cumprimento com base em ordens abertas e flexíveis não significa maior facilidade ou agilidade, ao contrário, ele exige tempo para a gestão e a realização de audiências, vistorias, reuniões e o comprometimento de todos os envolvidos. A diferença que se espera entre este modelo e o tradicional está no resultado.

A divisão por fases é apenas didática e nada impede que sejam executadas em conjunto ou modificada a ordem, conforme forem se desenvolvendo. Nessa perspectiva, Gajardoni e Zufelato²²⁶ ressaltam que a condução ativa do procedimento pelo juiz encontra significativo espaço no CPC/2015, que permite além da flexibilização legal (genérica e alternativa), com autorização para combinar ritos ou técnicas processuais (art. 327, § 2º, do CPC/2015), também a utilização de “certo poder inventivo do magistrado na eleição e modificação dos procedimentos processuais (flexibilização judicial)”.

A condução do processo neste formato mais versátil exige que o juiz esteja aberto para alterar decisões, na medida em que estas foram necessárias ao

²²⁵ DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais e o estado de coisa inconstitucional**: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público. Curitiba: Juruá, 2019.

²²⁶ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; ZUFELATO, Camilo. Flexibilização e combinação de procedimentos no sistema processual civil brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 21, n. 3, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/54201>. Acesso em: 5 fev. 2022, p. 158.

cumprimento dos objetivos delineados. O importante é a concretização do direito material que se busca garantir, qual seja, o de moradia adequada, pois, de acordo com o juiz Marcelo Cardozo da Silva, que conduziu o processo da ACP do Carvão, “[...] de nada adiantam sentenças, votos memoráveis se, na hora da execução dessas medidas, nada é levado a sério, e tudo se perde em fácil retórica”²²⁷.

²²⁷ SILVA, Marcelo Cardozo da. Recuperação ambiental de áreas degradadas – o caso da Ação Civil Pública do Carvão. **Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região**, Porto Alegre, ano 4, n. 7, p. 73-111, out. 2017. Disponível em: https://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/uli_revista_escola_magistratura_trf4n7.pdf. Acesso em: 21 abr. 2022, p. 111.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como escopo verificar como tem sido a aplicação e o cumprimento da decisão que decreta a desapropriação judicial indireta por interesse social, prevista no art. 1.228, §§ 4º e 5º, do Código Civil, visando verificar se ele tem atingido a sua funcionalidade como um instrumento de resolução de conflitos coletivos fundiários urbanos ou rurais e instrumento de salvaguarda de direitos sociais, após 19 anos de vigência do Código Civil de 2002.

Por meio da análise dos casos apresentados na pesquisa, foi possível aferir dados que demonstram como vem ocorrendo a aplicação do instituto DJPI pelo Poder Judiciário brasileiro. Conferiu-se como os requisitos do art. 1.228, § 4º, do Código Civil estão sendo utilizados no deferimento, técnicas aplicadas, perfil dos litigantes e principais teses debatidas e resultados alcançados no cumprimento. Analisou-se de maneira estrutural as informações obtidas nos casos analisados, todavia, como o instituto não é utilizado em larga escala, a amostra foi composta de apenas 11 casos, de forma que o padrão encontrado pode não ser repetível ou mantido no futuro.

Igualmente, constatou-se que os processos que tratam de litígios fundiários decorrentes de grandes ocupações irregulares de propriedades urbanas ou rurais são processos complexos, que se desenvolvem de forma não linear, com muitas manifestações de atores exógenos (órgãos públicos, entes públicos, associações, movimentos sociais) e múltiplos interesses a serem analisados (moradia, urbanístico, ambiental, financeiro, propriedade). Neles, 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.

Nesse cenário, o instituto da DJPI surgiu como uma forma de harmonizar esses direitos, enfatizando o cumprimento da função social da propriedade e observando a evolução do conceito de direito de propriedade, no qual o princípio da função social passou a somar-se com as faculdades de usar, gozar, dispor e reivindicar, compondo o quinto elemento.

Quanto à natureza do instituto, a pesquisa fundamentou-se na concepção de que o instituto da DJPI é uma modalidade de desapropriação singular, que possui requisitos e características próprias, sem correlação no direito comparado, cujo objetivo principal é garantir direitos fundamentais através da valoração da função social da posse.

Apesar de serem institutos distintos, há uma nítida intersecção entre a DJPI e a desapropriação indireta decorrente de apossamento administrativo (Decreto-lei n. 3.365/1941, arts. 15-A, § 3º e 35) quando o ente público é o condenado a pagar pela justa indenização, conforme observado no *corpus* da pesquisa.

Questões relativas à constitucionalidade da DJPI, à extensão dos seus requisitos e à aplicabilidade foram abordadas, verificando-se que a aplicação do instituto superou esses debates teóricos. A empiria, além de permitir mapear diversos aspectos práticos na aplicação do instituto, trouxe novas reflexões sobre a sua concretização.

A principal pergunta da pesquisa visava responder como vinha ocorrendo o cumprimento da decisão que aplica a DJPI e se o instituto estava conseguindo alcançar a sua funcionalidade como um instrumento de resolução de conflitos coletivos fundiários urbanos ou rurais e garantia de direitos fundamentais.

As três hipóteses levantadas para responder ao questionamento foram confirmadas:

1) A ausência de um rito específico para o cumprimento e a multidisciplinaridade da matéria impõe ao juiz adotar uma postura dialógica e que envolva não apenas os órgãos fundiários, mas que também estimule a ampla participação da sociedade civil, a academia e o poder público para efetivar a aplicação do instituto, sob pena de a decisão judicial não ser cumprida e o conflito fundiário se prolongar por anos, perdendo a sua funcionalidade.

2) O instituto não tem resolvido o conflito, pois o seu cumprimento se prolonga sem o efetivo cumprimento da sentença, principalmente por dois problemas: dificuldade de definir o valor do imóvel para a indenização e, posteriormente, porque não há o pagamento da indenização pelos requeridos, mantendo a situação conflituosa.

3) Verifica-se que o cumprimento das sentenças vem se limitando a transferir o domínio de forma integral sem resolver as questões de fundo, como regularização socioambiental da ocupação, deixando de considerar o art. 15, III, da Lei n. 13.465/2017, o que impede que a funcionalidade do instituto seja integral.

A análise dos casos deixou estampada a complexidade dos processos nos quais fora aplicada a DJPI, além da necessidade de dar a esses processos a condução adequada, deixando de lado a lógica bipolar dos conflitos individuais que já não consegue dar uma resposta a esses litígios diretamente ligados à deficiência de

políticas públicas relacionadas à habitação.

Observou-se que as decisões judiciais proferidas nesses processos visando pôr fim no litígio, não são cumpridas ou são reiteradamente descumpridas; que os processos se desenvolvem de forma intrincada, com diversas manifestações das partes e interferência de órgãos públicos e entes públicos que não ajudam na solução do problema. Os processos são longos e demorados e, apesar da aplicação da DJPI, a sua condução com a lógica bipolar dos conflitos individuais, não permite o seu avanço, levando a situações como as constatadas na pesquisa, de completa inoperância e esgotamento desse modelo.

Nesse formato, o instituto não consegue ser concretizado e nem alcançar a sua completa funcionalidade, que envolve não apenas solucionar o litígio, mas garantir direitos fundamentais aos ocupantes hipossuficientes, sem descuidar da devida compensação ao proprietário do imóvel. Nos casos em que a DJPI foi aplicada, o estado de irregularidade permaneceu, eis que tanto o direito à moradia dos ocupantes não foi formalmente regularizado, como também o direito de propriedade não foi indenizado.

Deste modo, apesar de transcorridos quase 20 anos de sua introdução no ordenamento jurídico brasileiro, a DJPI ainda não atingiu seu potencial para solucionar os conflitos fundiários coletivos, conforme idealizado pelo seu criador Miguel Reale, seja porque não tem sido tão utilizado, seja porque dos casos estudados, alguns ainda contam com recursos pendentes. Ademais, nos poucos que iniciaram o seu cumprimento, o processo também se prolonga e não consegue ultrapassar a primeira etapa prévia de liquidação da sentença com a definição do valor da justa indenização.

Entretantes, ainda que não solucione completamente o litígio, a aplicação do instituto da DJPI demonstrou significativo impacto social, concedendo a segurança da posse e garantindo, por conseguinte, o direito à moradia de milhares de famílias. Assim, nesse aspecto, o instituto atingiu inegável e importante funcionalidade. Por outro lado, a aplicação da DJPI joga sobre o proprietário do imóvel todo o encargo dessa maior tranquilidade social. Constata-se que sobre ele recai completamente o ônus decorrente de um longo trâmite processual cujo resultado ainda é imprevisível. Deste modo, visto pelo lado do proprietário do imóvel ocupado que busca a proteção do seu direito, o instituto da DJPI não tem conseguido atingir sua funcionalidade.

O resultado social alcançado demonstra que o instituto ainda é uma ferramenta conveniente para ser utilizada em áreas de ocupação irregulares

consolidadas, como solução colocada à disposição do julgador. Todavia, para alcançar seu potencial, é preciso ser visto de forma sistêmica, integrado às regras de direito urbanístico e ambiental, para assim aplicar os resultados sociais já alcançados.

Nos termos do art. 15, III, da Lei n. 13.465/2017, o instituto é uma ferramenta de regularização fundiária, e, como tal, deve obedecer ao que determina o art. 10 da referida norma, do qual emergem ao menos alguns cuidados a serem observados na aplicação do instituto da DJPI, como garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas (art. 10, VI), garantir a efetivação da função social da propriedade (art. 10, VII), conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher (art. 10, XI), pois somente assim ele se desenvolverá com a observância dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável integrados e indivisíveis nas três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.

Ademais, a ausência de observância das regras urbanistas e do resguardo das questões ambientais reforça a visão mais restritiva do instituto e coloca sua concretização em confronto direto com o art. 225 da Constituição Federal de 1988.

O art. 10 da Lei n. 13.465/2017 ainda corrobora a condução do cumprimento, de forma mais flexível e dialógica pelo julgador, ao estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade. Igualmente, incentiva a participação democrática dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária, o que vai ao encontro da proposta de condução flexível.

No Brasil, o CPC/2015 se orientou por ampliar ferramentas de gestão (art. 139) e de flexibilização de ritos que podem auxiliar, ou ao menos melhorar, a condução do processo coletivo complexo.

A condução do cumprimento de sentença de forma mais flexível utiliza normativos processuais que auxiliam a flexibilizar o procedimento: art. 3º, § 3º combinado com art. 139, V, e art. 334 (estímulo à utilização dos métodos de solução consensual de conflitos); art. 6º (cooperação das partes); art. 69, § 2º (atos concertados entre juízes cooperantes); art. 138 (ampliação da participação – *amicus curiae*); art. 139 (direção do processo); art. 139, VI (dilação de prazos e alteração dos meios de prova); art. 190 (negócio jurídico processual); art. 191 (calendarização); art. 369 (meios de prova atípicos); art. 497 (resultado prático equivalente).

A condução mais maleável do cumprimento de sentença é baseada na

condução do processo de forma dialógica pelo julgador e da postura cooperativa das partes, com a utilização de métodos autocompositivos para superar a estagnação e a inexecutabilidade de sentenças decorrentes de processos coletivos e complexos. Assim, o caminho para a concretização da DJPI envolve superar o formalismo ritual tradicional que é mais cultural do que da legislação prevista no CPC/2015.

O cumprimento da decisão judicial que aplica a DJPI de forma negociada e por fases, para além dos interesses das partes envolvidas, tem como grande triunfo a pacificação permanente do conflito, com maior participação democrática dos moradores e aplicação sistêmica do instituto, o que se reflete imediatamente no desenvolvimento econômico e sustentável da comunidade, garantindo acesso a serviços básicos.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR JUNIOR, Ruy Rosado (org.) **IV Jornada de Direito Civil**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2007. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/jornadas-cej/IV%20Jornada%20volume%20II.pdf>. Acesso em: 25 maio 2022.
- ALMEIDA, Alessandra Bagno F. R. de; PIRES, Cristiano Tolentino. **A ponderação proposta por Robert Alexy, como forma de concretizar os direitos sociais**: uma alternativa contra o simbolismo dos direitos frente à reserva do possível. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=6602294be910b1e3>. Acesso em: 19 dez. 2021.
- ALMEIDA, Diogo Assumpção Rezende de. O *case management* inglês: um sistema maduro? **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 7, 2011. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/21127/15217>. Acesso em: 19 dez. 2021.
- ALVIM NETO, José Manoel Arruda. A função social da propriedade, os diversos tipos de direito de propriedade e a função social da posse. *In*: VENOSA, Sílvio de Salvo; GAGLIARDI, Rafael Villar; NASSER, Paulo Magalhães (org.). **10 anos do Código Civil**: desafios e perspectivas. São Paulo: Atlas, 2012.
- ANDRADE, Érico. Gestão processual flexível, colaborativa e proporcional: cenários para implementação das novas tendências no CPC/2015. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 76, p. 183-212, jan.-jun. 2020. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/2065/1929>. Acesso em: 21 abr. 2022.
- ANDRIGHI, Nancy; FOLEY, Gláucia Falsarella. **Sistema multiportas**: o Judiciário e o consenso. Instituto Brasileiro de Direito de Família, 2008. Disponível em: <https://www.ibdfam.org.br/artigos/428/Sistema+Multiportas%3A+O+Judici%C3%A1rio+e+o+Consenso>. Acesso em: 08 jan. 2022.
- ARAÚJO, Vanessa Mascarenhas. A sentença estruturante e o pleno acesso à justiça. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.
- ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, ano 38, v. 225, nov. 2013.
- ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix Jobim. **Processos estruturais**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.
- ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais**: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos. 2. ed. São Paulo: RT, 2019.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de processo civil coletivo**. 3. ed. São Paulo: RT, 2021.

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. Instituto Paulista de Magistrados (IPAM). São Paulo, p. 205-223, 2020.

BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e arbitragem**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016 (Coleção Saberes do Direito n. 53).

BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti; PUERARI, Daniel Navarro. A difícil tarefa de ser um juiz “ativo e imparcial”: um olhar empírico sobre os poderes instrutórios do juiz e o princípio da imparcialidade. **Index Law Journals**, 2017. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/culturajuridica/article/view/2040/pdf>. Acesso em: 22 jan. 2021.

BARROSO, Lucas Abreu. A responsabilidade subsidiária da administração pública pelo pagamento indenizatório: interpretação do artigo 1.228, § 5º, do Código Civil, em decorrência dos direitos fundamentais dos ocupantes de baixa renda. *In*: BARROSO, Lucas Abreu (org.). **A realização do direito civil**: entre normas jurídicas e práticas sociais. Curitiba: Juruá, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BASTOS, Cristiano de Melo. A aplicabilidade da Constituição da República em conflitos urbanos pelo acesso à terra: uma interpretação material e não meramente formalista do direito. **Revista Brasileira de Direito Público** (RBDP), Belo Horizonte, ano 10, n. 37, p. 171-204, abr.-jun., 2012.

BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. *In*: BRASIL. Senado Federal. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle. Brasília-DF, 29 mar. 2012.

BOCHENEK, Antônio César. Demandas estruturais: flexibilidade e gestão. **Revista Judicial Brasileira**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 155-178, jul-dez. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.54795/rejub.n.1.81>. Acesso em: 13 jan. 2022.

BOJANIC, Alan Jorge (coord.). **FAO/SEAD**. Governança de terras: da teoria à realidade brasileira. 378 p. Bastiaan Philip Reydon, Vitor Bukvar Fernandes, Ana Paula da Silva Bueno, Gabriel Pansani Siqueira (org.). Brasília, 2017.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais**. Apelação Cível: AC 10024120303722002. Rel. Des. José Augusto Lourenço dos Santos. DJ 11-09-2019. JusBrasil, 2019. Disponível em: <https://tjmg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/755479084/apelacao-civel-ac-100241203037220-02-mg>. Acesso em: 13 out. 2019.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais**. Apelação Cível: AC 10000190005595001. Rel. Des. Cláudia Maia. DJ: 24-05-2019. JusBrasil, 2019. Disponível em: <https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/712934615/apelacaocivel-ac-10000190005595001-mg?ref=serp>. Acesso em: 13 out. 2019.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco**. Agravo de instrumento em ação de reintegração de posse n. 0000115-76.2017.8.17.3170. Agravante: Ministério Público do Estado de Pernambuco. Agravado: Arthur Cesar Pereira de Lira. Quipapá, 26 ago. 2017. Disponível em: <https://pje.tjpe.jus.br/1g/ConsultaPublica/DetalleProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=e8c234beca52ed9f2880bc655770de4ef4ee47e77decf261>. Acesso em: 13 out. 2019.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo** – Consultas Processuais – Consulta de Processos do 1º Grau – Consulta por Número do Processo – número unificado: 0007409-36.2005.8.26.0007 – andamento: 09-06-2009 – Decisão Interlocutória Proferida. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=07ZX5Q9M90000&processo.foro=7&processo.numero=0007409-36.2005.8.26.0007&uuidCaptcha=sajcaptcha_a13d7939a8554cc292e9ca95288a72d7. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Rio de Janeiro, RJ, 21 jun. 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365compilado.htm. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Brasília, DF, 10 set. 1962. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L4132.htm. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF, 11 jan. 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869impresao.htm. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 10 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm#art334. Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.442.440 Acre**. Rel. Min. Gurgel de Faria, Brasília, 7 dez. 2017. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201400582864&dt_publicacao=15/02/2018/. Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.332-DF**. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 29 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus 172136-SP**. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 23 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção 7.300-DF**. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 20 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1.236.632 Acre**. Rel. Min. Gilmar Mendes, Brasília, 29 out. 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1044856/false>. Acesso em: 12 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Acre. 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Rio Branco. **Processo n. 0000785-68.1994.8.01.0001**. Disponível em: https://esaj.tjac.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=010001EFS0000&processo.foro=1&processo.numero=0000785-68.1994.8.01.0001&uuidCaptcha=sajcaptcha_c3d7b576d3964d32b353e71991eccc03/. Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Acre. Primeira Câmara Cível. **Apelação/Reexame Necessário n. 0000002-79.1994.8.01.0000**. Disponível em: <https://esaj.tjac.jus.br/cjsjg/getArquivo.do?cdAcordao=24525&cdForo=0>. Acesso em: 24 jul. 2021.

BUENO, Ana Paula; REYDON, Bastiaan. Indefinição jurídica da propriedade: aspectos legais associados à propriedade da terra. *In*: BOJANIC, Alan Jorge (coord.). **FAO/SEAD**. Governança de terras: da teoria à realidade brasileira. 378 p. Bastiaan Philip Reydon, Vitor Bukvar Fernandes, Ana Paula da Silva Bueno, Gabriel Pansani Siqueira (org.), Brasília, 2017.

CALAMANDREI, Piero. **Eles, os juízes, vistos por um advogado**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

CAMBI, Eduardo. Propriedade no Novo Código Civil: aspectos inovadores. **Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil** (RDCPC), v. 5, n. 25, p. 124-136, set.-out. 2003.

CAPERUTO, Ada. Conciliação e mediação: um caminho pavimentado por conhecimento. **Justiça & Cidadania**, 2017. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/conciliacao-e-mediacao-um-caminho-pavimentado-por-conhecimento/>. Acesso em: 08 jan. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CELOLIN, Ana Caroline Santos. A regularização fundiária como instrumento de inclusão social e de superação da pobreza: estudo de caso da comarca de São João da Ponte em Minas Gerais. *In: Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*. Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 75-104, jul.-dez. 2015. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/56/52>. Acesso em: 07 ago. 2022.

CERULLO, Alexandre. **Direito material coletivo**: uma proposta de sistematização filosófica. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2008.

CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**, v. 89, n. 7, p. 1.281-1.316, 1975. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/hlr89&id=1301&collection=journals>. Acesso em: 21 jun. 2022.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. O sistema de justiça multiportas no novo CPC. **Migalhas**, 2020. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/coluna/cpc-marcado/330271/o-sistema-de-justica-multiportas-no-novo-cpc>. Acesso em: 08 jan. 2021.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **O estado do Pará lidera o ranking de ocorrências de conflitos de terra no Brasil em 2020**. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/conflitos-no-campo/5717-o-estado-do-para-lidera-o-ranking-de-ocorrencias-de-conflitos-de-terra-no-brasil-em-2020>. Acesso em: 20 dez. 2021.

COMPARATO, Fábio Konder. **Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade**. Disponível em: <http://daleth.cjf.jus.br/revista/número3/artigo11.htm>. Acesso em: 06 dez. 2015.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Enunciado n. 82**. I Jornada de Direito Civil. 2002. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/pesquisa/resultado>. Acesso em: 11 jan. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Enunciado n. 83**. I Jornada de Direito Civil. 2002. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/pesquisa/resultado>. Acesso em: 11 jan. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Enunciado n. 84.** I Jornada de Direito Civil. 2002. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/pesquisa/resultado>. Acesso em: 11 jan. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Enunciado n. 240.** III Jornada de Direito Civil. 2002. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/pesquisa/resultado>. Acesso em: 11 jan. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Enunciado n. 304.** IV Jornada de Direito Civil. 2002. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/pesquisa/resultado>. Acesso em: 11 jan. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Enunciado n. 308.** IV Jornada de Direito Civil. 2002. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/pesquisa/resultado>. Acesso em: 11 jan. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Enunciado n. 309.** IV Jornada de Direito Civil. 2002. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/pesquisa/resultado>. Acesso em: 11 jan. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Enunciado n. 310.** IV Jornada de Direito Civil. 2002. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/pesquisa/resultado>. Acesso em: 11 jan. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Enunciado n. 311.** IV Jornada de Direito Civil. 2002. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/pesquisa/resultado>. Acesso em: 11 jan. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Enunciado n. 496.** V Jornada de Direito Civil. 2002. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/pesquisa/resultado>. Acesso em: 11 jan. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010.** DJE/CNJ n. 219/2010, de 01/12/2010, p. 2-14 e republicada no DJE/CNJ n. 39/2011, de 01-03-2011.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça restaurativa, horizontes a partir da Resolução n. 225, de 31 de maio de 2016.** Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/cnj/justica_restaurativa_cnj_2016.pdf. Acesso em: 09 jan. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de mediação judicial 2016.** Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2021.

CRUZ, Fabrício Bittencourt da *et al.* **Justiça restaurativa: horizontes a partir da Resolução n. CNJ 225, Brasília: CNJ, p. 74-75. Ministério Público do Paraná, 2016.** Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/cnj/justica_restaurativa_cnj_2016.pdf. Acesso em: 09 jan. 2021.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais e o estado de coisa inconstitucional**: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público. Curitiba: Juruá, 2019.

DEFICIT habitacional e inadequação de moradias no Brasil. **Principais resultados para o período de 2016 a 2019**. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1MgenDRYIfH10aYirjRYIKwJGHwIxulGq/view>. Acesso em: 20 dez. 2021.

DELLORE, Luiz *et al.* **Comentários ao Código de Processo Civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DIDIER JR., Fredie. **A função social da propriedade e a tutela processual da posse**. Disponível em: https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/3diderjrfuncaosocial.pdf. Acesso em: 26 maio 2022.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, p. 101-136, jan.-mar. 2020.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Notas sobre as decisões estruturantes, p. 339-353. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro – direito das coisas**. 34. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

DM PELOTAS. **Conflitos da cidade**: déficit habitacional e a luta por moradia. 16 jul. 2020. Disponível em: <https://diariodamanhapelotas.com.br/site/conflitos-da-cidade-deficit-habitacional-e-a-luta-por-moradia/>. Acesso em: 20 dez. 2021.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. e notas de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

EHRHARDT JUNIOR, Marcos. **Os 10 anos do Código Civil – evolução e perspectivas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/flipping/1226/html/files/assets/basic-html/././././index.html>. Acesso em: 18 nov. 2021.

F5 NEWS. Sem teto. **A vida de quem não tem um lugar digno para morar em meio à pandemia**. Falta de acesso à habitação persiste e desafia efetivação da cidadania. Cotidiano. Por: Will Rodriguez. 28 out. 2021. Disponível em: <https://www.f5news.com.br/cotidiano/a-vida-de-quem-nao-tem-um-lugar-digno-para-morar-em-meio-a-pandemia.html>. Acesso em: 20 dez. 2021.

FAGUNDES, M. Seabra. **Da desapropriação no direito constitucional brasileiro**. Disponível em: bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10786. Acesso em: 20 out. 2020.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil – reais**. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

FERNANDES, Sônia Caetano. O novo modelo multiportas de solução dos conflitos e a novidade trazida pelo Código de Processo Civil – Câmaras de Mediação e Conciliação. **Migalhas**, 2017. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/depeso/257653/o-novo-modelo-multiportas-de-solucao-dos-conflitos-e-a-novidade-trazida-pelo-codigo-de-processo-civil---camaras-de-mediacao-e-conciliacao>. Acesso em: 08 jan. 2021.

FERREIRA, Antonio Farael Marchezan. **Conflitos possessórios coletivos: estratégias para gestão judicial de remoção forçada em área urbana, com vistas à preservação de direitos humanos**. Curitiba: CRV, 2019.

FIGUEIRA JUNIOR, Joel Dias. A extensão do conceito de "boa-fé" em limitação ao direito de propriedade definida no art. 1.228, § 4º, do Código Civil: o controvertido instituto da "expropriação judicial". **Revista de Direito Privado**, v. 21, p. 123-129, jan.-mar. 2005.

FORIN, Marcelo José. **Desapropriação judicial privada por posse-trabalho: nova modalidade brasileira de desapropriação**. Curitiba: Juruá, 2020.

FORNACIARI, Flávia Hellmeister Clito. **Representatividade adequada nos processos coletivos**. 2010. 189 f. Tese (Doutorado em Direito Processual) – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-24092010-133201/>. Acesso em: 30 jun. 2022.

FOWLER, Marcos Bittencourt; CRUZ, André Viana da; RIBEIRO, Dandara dos Santos Damas. **Desapropriação para fins de reforma agrária por descumprimento da função ambiental da propriedade**. Disponível em: <https://www.e-law.net.br/fsa/2018/civiliii/desapropriacao-reforma-agraria-descumprimento-funcao-ambiental.pdf>. Acesso em: 13 out. 2019.

FRANCO, Marcelo Veiga. **Administração pública como litigante habitual: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos**, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9HHYR/1/tese___marcelo_veiga_franco_1.pdf. Acesso em: 09 jan. 2021.

FREITAS, Rodrigo C. F. **Desapropriação judicial privada indireta: os direitos de posse, propriedade e moradia**. Curitiba: Juruá, 2017.

FREITAS, Rodrigo Cardoso; PEDRA, Adriano Sant'Ana. **Posse e propriedade: uma constante tensão em busca da concretização da função social**. *Direito e Paz*. São Paulo, n. 38, p.154-176, 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil** – 2016 a 2019. 04 mar. 2021. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1MgenDRYIfH10aYirjRYIK wJGHwlxulGq/view>. Acesso em: 15 dez. 2021.

G1. **Moradias irregulares são fruto de falta de opção, políticas inadequadas e especulação imobiliária, dizem especialistas**. Valores de imóveis e aluguéis não se reduziram após a crise, diz urbanista. O reflexo é o aumento de ocupações. Por: Cauê Muraro e Vanessa Fajardo. 03 maio 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/moradias-irregulares-sao-fruto-de-falta-de-opcao-politicas-inadequadas-e-especulacao-imobiliaria-dizem-especialistas.ghtml>. Acesso em: 24 dez. 2021.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Flexibilidade procedimental**, p. 13. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06082008-152939/publico/TESE_FINAL_versao_resumida.pdf. Acesso em: 05 fev. 2022.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; ZUFELATO, Camilo. Flexibilização e combinação de procedimentos no sistema processual civil brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 21, n. 3, 2020, p. 158-159. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/54201>. Acesso em: 5 fev. 2022.

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267, p. 163-198, set.-dez. 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/46462/44453>. Acesso em: 19 dez. 2021.

GOMES, Luiz Flávio. STF – ativismo sem precedentes? **O Estado de S. Paulo**, 2009, p. A-2. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/339868/noticia.htm?sequence=1>. Acesso em: 3 fev. 2021.

GOMES, Luiz Flávio. O STF está assumindo um "ativismo judicial" sem precedentes? **Jornal Carta Forense**, 2009. Disponível em: <http://www.carteforense.com.br/conteudo/colunas/o-stf-esta-assumindo-um-ativismo-judicial-sem-precedentes/3853>. Acesso em: 3 fev. 2021.

GOMES, Wilton Luis da Silva. **Inovações no regime jurídico das desapropriações**. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado), Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-16042010-093843/>. Acesso em: 18 nov. 2021.

GOULART, Juliana; GONÇALVES, Jéssica. Conheça os principais modelos de mediação de conflitos. **Empório do Direito**, 2016. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/conheca-os-principais-modelos-de-mediacao-de-conflitos>. Acesso em: 08 jan. 2021.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**: direito das coisas. v. 5. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Função social da propriedade privada. **Fórum Municipal & Gestão das Cidades (FMGC)**, Belo Horizonte, ano 4, n. 15, p. 10-35, jul.-set. 2016.

GUERRA, Edson José. A legitimidade das ocupações pacíficas de propriedades rurais improdutivas como instrumento da democracia participativa. **XVII Congresso Nacional do Ministério Público**: os novos desafios do Ministério Público, 2007.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015**. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>. Acesso em: 17 dez. 2021.

INCID. Indicadores da Cidadania. **Déficit habitacional é um dos grandes conflitos do território**. 23 abr. 2015. Disponível em: <http://incid.org.br/2015/04/23/deficit-habitacional-e-um-dos-grandes-conflitos-territorio/>. Acesso em: 20 dez. 2021.

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-INSUPER.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: RT, 2015.

KLANOVICZ, Maurício Porto. Direitos territoriais indígenas, estado de coisas inconstitucional e processo estrutural, p. 437-451. *In*: VITORELLI, Edilson; ZANETI JR., Hermes. **Casebook de processo coletivo**: estudos de processos a partir de casos (técnicas extrajudiciais de tutela coletiva e temas especiais, v. 2). São Paulo: Almedina, 2020.

LAGRASTA, Valéria Ferioli; ÁVILA, Henrique de Almeida; BACELLAR, Roberto Portugal. **Instituto Paulista de Magistrados (IPAM)**. As lições da ADR para aumentar os índices de acordo e a ressurreição da conciliação. São Paulo, 2020.

LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. **Movimentos Sociais/Brasil**. Os sem-teto às portas de São Paulo. 4. ed. Por: Philippe Revelli. 8 nov. 2007. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/os-sem-teto-as-portas-de-sao-paulo-2/>. Acesso em: 20 dez. 2021.

LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. Luta pela moradia. **Conflitos por moradia estão aumentando no Brasil**. 55. ed. Por: Luís Brasilino. 6 fev. 2012. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/conflitos-por-moradia-estao-aumentando-no-brasil/>. Acesso em: 20 dez. 2021.

LEAL, Rogério Gesta. A função econômico-social da propriedade: estudos de casos no âmbito dos impactos econômicos das decisões judiciais. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, n. 38, 2009. Disponível em: <http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=64213>. Acesso em: 22 set. 2015.

LETTERIELLO, Christiane Teresa Padoa; FIGUEIREDO, Luiza Vieira Sá de. Os desafios da prática jurisdicional: um estudo de caso no estado de Mato Grosso do Sul. **Revista Eletrônica CNJ/Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**, v. 4, n. 2, jul.-dez. 2020, Brasília, CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/index.php/revista-cnj/issue/view/6/6>. Acesso em: 13 fev. 2021.

LUNARDI, Fabrício Castagna. **Gestão processual no Tribunal do Júri**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020, p. 14-19. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/07/Gesta%CC%83o_processual_no_Tribunal_do_Ju%CC%81ri_02_07.pdf. Acesso em: 19 dez. 2021.

MACHADO, Marcos. **Direitos humanos** – a ordem jurídica que emerge do flagelo de sangue. Volta Redonda-RJ: UniFOA. Disponível em: http://editora.unifoa.edu.br/wp-content/uploads/2016/08/direitos_humanos_pdf.pdf. Acesso em: 23 maio 2022.

MARTINS, Sérgio Merola. Ativismo judicial – tudo o que você precisa saber. **Aurum**, 2019. Disponível em: <https://www.aurum.com.br/blog/ativismo-judicial/#:~:text=Ativismo%20judicial%20%C3%A9%20um%20termo,em%20decis%C3%B5es%20de%20outros%20poderes>. Acesso em: 3 fev. 2021.

MAZINI, Paulo Guilherme; SILVA, Lucas Cavalcanti. Intervenção estruturante nas ações possessórias coletivas, p. 703-728. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MICHAELIS. **Dicionário da Língua Portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 2015. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/creditos/>. Acesso em: 5 dez. 2021.

MICHEL, Voltaire de Freitas. A trajetória doutrinária e judicial da desapropriação judicial: perspectivas e prognósticos (§§ 4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil). **Revista Brasileira de Direito Processual**, Belo Horizonte, ano 21, n. 81, jan.-mar. 2013. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=89179>. Acesso em: 15 nov. 2021.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MORAES, Maria Celina Bodin de. **A caminho de um direito civil constitucional.** Disponível em: www.olibat.com.br/documentos/Direito%20Civil%20Constitucional%20Maria%20Celi%20na.pdf. Acesso em: 13 out. 2019.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo.** 5. ed. Porto Alegre: Sulina, 2015, p. 5.

MORIN, Edgar. **Ensinar a viver: manifesto para mudar a educação.** Porto Alegre: Sulina, 2015, p. 5.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Novo Código Civil e legislação extravagante anotados.** São Paulo: RT, 2002.

NEVES, Daniel A. A. **Manual de processo coletivo.** São Paulo: Método, 2012.

NICÁCIO, Camila Silva. Desafios e impasses aos meios consensuais de tratamento de conflitos. *In*: GUNTHER, Luiz E.; PIMPÃO, Rosermarie D. (dir.). **Conciliação, um caminho para a paz social**, v. 1, p. 25-46, Curitiba: Juruá, 2012.

O DIÁRIO DE MOGI. **Frequentes tentativas de invasões de áreas de Mogi desafiam autoridades.** Município registra frequentes tentativas de invasões de áreas. A fiscalização busca frear as ações a tempo, mas nem sempre consegue evitar o avanço dos conflitos de terra. Por: Silvia Chimello. 13 ago. 2021. Disponível em: www.odiariodemogi.net.br/cidades/frequentes-tentativas-de-invas%C3%B5es-de-%C3%A1reas-de-mogi-desafiam-autoridades-1.20574. Acesso em: 20 dez. 2021.

OLIVEIRA, Edezio Muniz de. A posição original de John Rawls. **Âmbito Jurídico**, 2016. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-145/a-posicao-original-de-john-rawls/>. Acesso em: 31 jan. 2021.

ONU. Nações Unidas Brasil. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5.** Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/5>. Acesso em: 16 jul. 2022

PALMA, Juliana Bonacorsi de; FEFERBAUM, Marina; PINHEIRO, Victor Marcel. *In*: QUEIROZ, Rafael M. R.; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia da Pesquisa em Direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019

PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **O mito da neutralidade do juiz como elemento de seu papel social**, 1998. SEDEP. Disponível em: <https://www.sedep.com.br/artigos/o-mito-da-neutralidade-do-juiz-como-elemento-de-seu-papel-social/>. Acesso em: 30 jan. 2022.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**, v. IV. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PEREIRA, Rosalinda P. C. Rodrigues. **A teoria da função social da propriedade rural e seus reflexos na acepção clássica de propriedade**: a questão agrária e a justiça. São Paulo: RT, 2000.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; DURÇO, Karol Araújo. A mediação e a solução dos conflitos no Estado Democrático de Direito. O “juiz Hermes” e a nova dimensão da função jurisdicional. **Revista Quaestio Iuris**, v. 4, n. 1, p. 245-277. 2011. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/10190/7966>. Acesso em: 09 jan. 2021.

PINTO, Henrique Alves. A condução de decisões estruturais pelo Código de Processo Civil de 2015: breve análise teórica e pragmática, p. 383-422. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

PINTO FILHO, Arthur. **A atuação do Ministério Público nas questões agrárias**. Livro de Teses – 13º Congresso Nacional do Ministério Público. Curitiba: Associação Paranaense do Ministério Público, Confederação Nacional do Ministério Público, 1999.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. *In*: QUEIROZ, Rafael M. R.; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia da Pesquisa em Direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

QUEIROZ, Rafael M. R.; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia da Pesquisa em Direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

REALE, Miguel. **Estudos preliminares do Código Civil**. São Paulo: RT, 2003.

RENTERÍA, Pablo. A aquisição da propriedade imobiliária pela acessão invertida social: análise sistemática dos parágrafos 4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil. **Revista Trimestral de Direito Civil (RTDC)**, v. 9, n. 34, p. 71-91, abr.-jun. 2008.

REYDON, Bastiaan; AGUIAR, Márcia; BUENO, Ana Paula; FERNANDES, Vítor. Instituições e administração fundiária. *In*: BOJANIC, Alan Jorge (coord.). **FAO/SEAD**. Governança de terras: da teoria à realidade brasileira, 378 p. Bastiaan Philip Reydon, Vítor Bukvar Fernandes, Ana Paula da Silva Bueno, Gabriel Pansani Siqueira (org.). Brasília, 2017.

RIBEIRO, Ludimila Mendonça Lopes; VILAROUCA, Márcio Grijó. Como devo fazer entrevistas? *In*: QUEIROZ, Rafael M. R.; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia da Pesquisa em Direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

RITCHER, Bianca Mendes Pereira. **Representatividade adequada**: uma comparação entre o modelo norte-americano da *class-action* e o modelo brasileiro. Disponível em: <file:///C:/Users/30205/Downloads/25-Texto%20do%20Artigo-46-1-10-20121025.pdf>. Acesso em: 07 out. 2021.

RIZZARDO, Arnaldo. **Curso de direito civil brasileiro**: direito das coisas. 10. ed. São Paulo: RT, 1995.

RODOVALHO, Thiago. Canadá é um bom exemplo do uso da mediação obrigatória. **Consultor Jurídico**, 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-nov-24/thiago-rodovalho-canada-bom-exemplo-mediacao-obrigatoria>. Acesso em: 08 jan. 2021.

ROSIM, Danielle Zoega. **O instituto da desapropriação e o direito à moradia urbana**: um olhar através do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Comarca de São Paulo. Universidade de São Paulo (USP), 2016. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-21022017-150517/>. Acesso em: 13 mar. 2022

SALLES, Carlos Alberto de. **Processo civil e interesse público**. O processo como instrumento de defesa social. São Paulo: APMP e RT, 2003.

SALLES, Carlos Aberto de. *et al.* **Negociação, mediação e arbitragem**. E-disciplinas. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4968624/mod_resource/content/3/LORENCINI.%20Sistema%20Multiportas%20-%20op%C3%A7%C3%B5es%20para%20tratamento%20de%20conflitos%20de%20forma%20adequada.pdf. Acesso em: 09 jan. 2022.

SAINT-EXUPÉRY, Antoine de. **Terra dos homens**. Trad. Rubem Braga. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos fundamentais**: orçamento e “reserva do possível”. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a dignidade da pessoa humana, os direitos fundamentais e a assim chamada constitucionalização do direito penal e processual penal no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 102, p.13-44, maio-jun. 2013.

SCHREIBER, Anderson. **Função social da propriedade na prática jurisprudencial brasileira**. Disponível em: <http://sdls.com.br/uploads/files/2018/06/funcao-social-dapropriedade-na-pratica-jurisprudencial-brasileira-1529497396.pdf>. Acesso em: 13 out. 2019.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 22. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SILVA, Marcelo Cardozo da. Recuperação ambiental de áreas degradadas – o caso da Ação Civil Pública do Carvão. **Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região**, Porto Alegre, ano 4, n. 7, p. 73-111, out. 2017. Disponível em: https://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/uli_revista_escola_magistratura_trf4n7.pdf. Acesso em: 21 abr. 2022.

SILVA, Virgílio Afonso. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 587-599. Disponível em: https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2008-Judiciario_e_politicas_publicas.pdf. Acesso em: 16 jun. 2022.

SOLANO, Luisa Maria Moreira. A crise do Judiciário e o sistema multiportas de solução de conflitos. **Jus.com.br.**, 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/66077/a-crise-do-judiciario-e-o-sistema-multiportas-de-solucao-de-conflitos>. Acesso em: 08 jan. 2022.

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**, Curitiba, v. 11, 2019. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/Urbe/article/view/24411/23395>. Acesso em: 4 jan. 2022.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil: direito das coisas**. 7. ed. São Paulo: Método, 2015.

TEIXEIRA, Afonso Henrique de Miranda. A intervenção policial em questões possessórias. **XVI Congresso Nacional do Ministério Público: Ministério Público e Justiça Social**, 2005.

TEPEDINO, Gustavo. **A função social nas relações patrimoniais**. Disponível em: https://www.academia.edu/30890621/A_funcao_social_nas_relacoes_patrimoniais. Acesso em: 13 out. 2019.

TEPEDINO, Gustavo. **Os direitos reais no Novo Código Civil**. Temas de direito civil. t. II. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do direito civil: direitos reais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. t. II. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TERRA NOVA. **Regularizações fundiárias**. Disponível em: <https://grupoterranova.com.br/terranova/>. Acesso em: 27 jun. 2022.

TOSTA, André Ribeiro; MARÇAL, Felipe Barreto. Gerenciamento processual adequado de demandas formalmente individuais. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2019.

UOL. Notícias. **Após chacina de 9 em MT, coveiro se antecipa e trabalha para abrir novas covas**. Por: Thais Lazzeri e Raíssa Genro (Mato Grosso). Da Repórter Brasil. 10 jul. 2017. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/07/10/apos-chacina-de-9-no-mt-coveiro-se-antecipa-e-trabalha-para-abrir-novas-covas.htm>. Acesso em: 20 dez. 2021.

VALE, Ionilton Pereira do. O ativismo judicial: conceito e formas de interpretação. JusBrasil, 2015 *apud* BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *In*: **Revista de Direito do Estado**, ano 4, n. 13, p. 71-91, jan.-mar. 2009. Disponível em: <https://ioniltonpereira.jusbrasil.com.br/artigos/169255171/o-ativismo-judicial-conceito-e-formas-de-interpretacao>. Acesso em: 3 fev. 2021.

VEZZULA, Juan Carlos. A mediação. Uma análise da abordagem dos conflitos à luz dos direitos humanos, o acesso à justiça e o respeito à dignidade humana. *In*: SILVA, Luciana Aboim Machado Gonçalves da (org.). **Mediação de conflitos**. São Paulo: Atlas, 2013.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPodivm, 2020.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: RT, 2016.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, p. 333-369, out. 2018.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual, p. 270-275. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo coletivo e direito à participação**: técnicas e atuação interativa em litígios complexos. Salvador: JusPodivm, 2022.

WATANABE, Kazuo. Controle jurisdicional das políticas públicas: mínimo existencial e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. **Revista de Processo**, v. 193, p. 13-26, mar. 2011.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 6. ed. São Paulo: RT, 2014.

Tribunais Superiores, Conselhos, Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiças pesquisados

Conselhos e Tribunais Superiores

Conselho da Justiça Federal (CJF)

Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/>.

Acesso em: jan. 2022.

Supremo Tribunal Federal (STF)

Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>.

Acesso em: jan. 2022.

Superior Tribunal de Justiça (STJ)

Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Inicio>.

Acesso em: jan. 2022.

Tribunais Regionais Federais

Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) (AC, AM, AP, BA, DF, GO, MA, MG, MT, PA, PI, RO, RR e TO)

Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/portaltf1/pagina-inicial.htm>.

Acesso em: jan. 2022

Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2) (ES e RJ)

Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/>.

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3) (MS e SP)

Disponível em: <https://www.trf3.jus.br/>.

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) (PR, RS e SC)

Disponível em: <https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=principal&>

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) (AL, CE, PB, PE, RN e SE)

Disponível em: <https://www.trf5.jus.br/>.

Acesso em: jan. 2022.

Tribunais de Justiça

Tribunal de Justiça do Estado do Acre (TJAC)

Disponível em: <https://www.tjac.jus.br/>

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas (TJAL)

Disponível em: <https://www.tjal.jus.br/>

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado do Amapá (TJAP)

Disponível em: <https://www.tjap.jus.br/portal/>

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (TJAM)

Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/>

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA)

Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/portal/>

Acesso em: jan. 2022

Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE)

Disponível em: <https://www.tjce.jus.br/>

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT)

Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/>

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJES)

Disponível em: <http://www.tjes.jus.br/>

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO)

Disponível em: <https://www.tjgo.jus.br/>

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJMA)

Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/>

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça de do Estado do Mato Grosso (TJMT)

Disponível em:

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul (TJMS)

Disponível em: <http://www.tjmt.jus.br/>

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG)

Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/>

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA)

Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/>

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (TJPB)

Disponível em: <https://www.tjpb.jus.br/>

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR)

Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/>

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco (TJPE)

Disponível em: <https://www.tjpe.jus.br/>

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado do Piauí (TJPI)

Disponível em: <https://www.tjpi.jus.br/portaltjpi/>

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ)

Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/>

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte (TJRN)

Disponível em: <https://www.tjrn.jus.br/>

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS)

Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/>

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (TJRO)

Disponível em: <https://www.tjro.jus.br/>

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado de Roraima (TJRR)

Disponível em: <https://www.tjrr.jus.br/>

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC)

Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/>

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP)

Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/>

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe (TJSE)

Disponível em: <https://www.tjse.jus.br/portal/>

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (TJTO)

Disponível em: <https://www.tjto.jus.br/>

Acesso em: jan. 2022.

Referências normativas

(Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT)

ABNT NBR 6023: 2018 – Informação e documentação – Referências – elaboração

ABNT NBR 6022:2018 – Informação e documentação – Artigo em publicação periódica técnica e/ou científica – Apresentação

ABNT NBR 6027: 2012 – Informação e documentação – Informação e documentação – Sumário – Apresentação

ABNT NBR 14724: 2011 – Informação e documentação – Trabalhos acadêmicos – Apresentação

ABNT NBR 15287: 2011 – Informação e documentação – Projetos de pesquisa – Apresentação

ABNT NBR 6034: 2005 – Informação e documentação – Índice – Apresentação

ABNT NBR 12225: 2004 – Informação e documentação – Lombada – Apresentação

ABNT NBR 6024: 2003 – Informação e documentação – Numeração progressiva das seções de um documento escrito – Apresentação

ABNT NBR 6028: 2003 – Informação e documentação – Resumo – Apresentação

ABNT NBR 10520: 2002 – Informação e documentação – Citações em documentos – Apresentação

APÊNDICE 1

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Título da pesquisa: Aplicação e funcionalidade do instituto da desapropriação judicial privada

Pesquisadora: Adriana Sant'Anna Coningham

Você está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar de uma pesquisa sobre a **Aplicação e funcionalidade do instituto da desapropriação judicial privada**, tema objeto de pesquisa para a dissertação da discente Adriana Sant'Anna Coningham no Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM).

A entrevista pretende ouvir magistrados(as) de primeiro grau de jurisdição que conduzem processos nos quais o instituto da desapropriação judicial privada foi utilizado para compreender as dificuldades enfrentadas e trazer a perspectiva do Poder Judiciário, sobre as vantagens e as desvantagens na utilização do instituto.

São direitos dos participantes:

I – ser informado sobre a pesquisa;

II – desistir a qualquer momento de participar da pesquisa, sem qualquer prejuízo;

III – ter sua privacidade respeitada;

IV – ter garantida a confidencialidade das informações pessoais;

V – decidir se sua identidade será divulgada e quais são, dentre as informações que forneceu, as que podem ser tratadas de forma pública;

VI – ser indenizado pelo dano decorrente da pesquisa, nos termos da Lei;

VII – o ressarcimento das despesas diretamente decorrentes de sua participação na pesquisa.

Leia cuidadosamente o que se segue e esclareça qualquer dúvida que você tiver.

Participação e duração – A participação nesta pesquisa consiste em responder a um questionário semiestruturado sobre o tema em estudo. O tempo estimado para responder às perguntas é de **15 a 20 minutos**. A entrevista será realizada através da plataforma Zoom, com *link* a ser enviado,

conforme dia e hora previamente agendado. Se, durante a pesquisa, você não tiver mais interesse em participar, ela será interrompida imediatamente. **A privacidade do participante é completamente respeitada, sendo mantido em sigilo seu nome ou qualquer dado que possa identificá-lo(a).**

Riscos e desconfortos – A participação nesta pesquisa não traz complicações legais. O desconforto está no dispêndio de tempo para as respostas. Todo posicionamento jurídico pode suscitar crítica, no entanto, as respostas serão analisadas de forma geral, sem identificar o autor.

Benefícios – Ao participar desta pesquisa, o voluntário não terá benefícios diretos. Entretanto, este trabalho visa contribuir para a melhoria no sistema de justiça e, conseqüentemente, na atividade jurisdicional a longo prazo.

Sigilo e privacidade – O nome dos participantes será mantido em sigilo, assegurando assim a sua privacidade; se desejarem, terão livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas conseqüências, enfim, tudo o que queiram saber antes, durante e depois da sua participação.

Utilização de dados – Os dados coletados serão utilizados única e exclusivamente para fins desta pesquisa e os resultados poderão ser publicados (respeitado o anonimato das entrevistas).

Ressarcimento e indenização – Os participantes não terão despesas ao participar da pesquisa e poderão retirar sua concordância a qualquer momento. Não há valor econômico a receber ou a pagar aos voluntários pela participação. Caso ocorra alguma despesa ou dano decorrente de sua participação no estudo, você será devidamente indenizado, conforme determina a lei.

Contatos - Pesquisadora responsável: Adriana Sant'Anna Coningham; tel. (65) 99667-0578; email: adrianaconingham@hotmail.com.

Caso se sinta esclarecido (a) sobre as informações contidas neste Termo e aceite fazer parte do estudo, peço que assine ao final deste documento, em duas vias, uma delas sua. Saiba que você tem total direito de não querer participar.

Consentimento livre e esclarecido – Tendo em vista os esclarecimentos acima, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa. Declaro que recebi cópia deste termo de consentimento e autorizo a realização da pesquisa e a divulgação dos dados obtidos neste estudo, conforme a política de sigilo e privacidade acima.

_____, _____ de _____ de 2022.

Nome completo do participante da pesquisa e assinatura

Adriana Sant'Anna Coningham – pesquisadora

Profa. Dra. Luiza Vieira Sá de Figueiredo – orientadora

Prof. Dr. Fernando da Fonseca Gajardoni – coorientador

APÊNDICE 2

Dados consolidados dos eixos de análise das fichas individuais

Eixos de análise	Desdobramentos	C A S O S											Total
		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	Sim
		TJAC	TJAC	TJMT	TJSP	TJSP	TJSP	TJSP	TJDF	TJTO	TJMA	TJSP	-----
Fundamentação - Requisitos do Código Civil	Extensa área	Sim	Sim	-	Sim	-	-	Sim	-	Sim	-	Sim	06
	Posse ininterrupta	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	-	Sim	Sim	Sim	-	Sim	09
	Posse de boa-fé	Sim	Sim	-	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	-	Sim	08
	Lapso temporal	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	11
	Número de pessoas	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	11
	Obras e serviços realizados	Sim	Sim	Sim	Sim	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	10
	Interesse social/econômico	Sim	Sim	Sim	Sim	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	10
Fundamentação - Outras	Irreversibilidade da situação	-	Sim	Sim	Sim	-	Sim	Sim	-	Sim	Sim	Sim	08
	Direito à moradia	Sim	Sim	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	10
	Dignidade da pessoa humana	-	Sim	-	Sim	Sim	Sim	Sim	-	-	-	Sim	05
	Função social da propriedade	-	Sim	Sim	Sim	Sim	-	Sim	Sim	Sim	-	-	07
	Função social da posse	-	-	Sim	-	-	-	Sim	-	-	-	-	02
	Regularização fundiária	-	-	-	-	-	-	Sim	-	-	-	Sim	02
Pagamento da justa Indenização	Condenação dos ocupantes	-	-	Sim	Sim	Sim	-	Sim	Sim	-	-	Sim	05
	Condenação do município	Sim	-	-	-	-	-	-	-	Sim	-	-	02
	Condenação do Estado	-	-	-	-	-	Sim	-	-	-	-	-	01
	Condenação do Estado e do município	-	Sim	-	-	-	-	-	-	-	-	-	01
	Remete a parte para outra ação	-	-	-	Sim	-	-	-	-	-	Sim	-	02
Natureza da ação inicial	Possessória	-	Sim	Sim	Sim	Sim	-	Sim	-	Sim	Sim	Sim	08
	Autônoma	-	-	-	-	-	-	-	Sim	-	-	-	01
	Desapropriação indireta	Sim	-	-	-	-	Sim	-	-	Sim	-	-	02
Condição das partes	Ocupantes hipossuficientes	Sim	Sim	Sim	Sim	-	Sim	Sim	-	Sim	Sim	Sim	09
	Ocupantes autossuficientes	-	-	-	-	-	-	-	Sim	-	-	-	01
	Autores hipossuficientes	Sim	-	Sim	-	-	-	-	-	-	-	-	02
Técnica da sentença ao aplicar a DJPI	Julga procedente - condena os ocupantes no ônus da sucumbência	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Sim	01

	Julga improcedente – condena o autor no ônus da sucumbência	-	-	-	-	Sim	Sim	-	-	-	-	-	02
	Converteu em DJPI e condenou o ente público	-	Sim	-	-	-	-	-	-	Sim	-	-	02
	Outras técnicas	-	-	Sim	Sim	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	08
Competência	Vara cível	Sim	-	Sim	Sim	Sim	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	09
	Remetido para a vara de Fazenda Pública	-	Sim	-	-	-	-	-	-	Sim	-	-	02
Métodos alternativos	Utilizou	Sim	Sim	Sim	-	Sim	-	Sim	-	Sim	-	Sim	07
	Obteve êxito parcial ou total	-	-	Sim	-	-	-	Sim	-	Sim	-	Sim	04
Participação de Órgãos externos	Ministério Público	Sim	Sim	Sim	-	-	Sim	Sim	-	Sim	Sim	Sim	08
	Defensoria Pública	Sim	-	Sim	-	-	-	-	-	-	-	Sim	03
	Órgão ambiental, urbanístico ou outros órgãos	-	Sim	-	-	-	-	-	-	-	Sim	-	02
	Terceiros/ sociedade civil	-	-	-	-	-	-	Sim	-	-	-	Sim	02
Tipo de conflito	Urbano	Sim	-	-	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	-	Sim	07
	Rural	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rural com fins urbanos	-	Sim	Sim	Sim	-	-	-	-	-	Sim	-	04
Aplicação	De ofício pelo juiz	-	Sim	Sim	Sim	Sim	-	-	-	-	-	-	04
	A pedido pelo juiz	-	-	-	-	-	-	Sim	-	Sim	-	Sim	03
	De ofício pelo Tribunal	Sim	-	-	-	-	-	-	Sim	-	Sim	-	03
	A pedido pelo Tribunal	-	-	-	-	-	Sim	-	-	-	-	-	01
	Na sentença	-	Sim	Sim	Sim	Sim	-	-	-	-	-	Sim	05
	No cumprimento de sentença	-	-	-	-	-	-	Sim	-	Sim	-	-	02
	No recurso	Sim	-	-	-	-	Sim	-	Sim	-	Sim	-	04
Outras teses discutidas	Princípio da Congruência	Sim	Sim	-	-	-	-	-	-	-	-	-	02
	Teoria da Substanciação	Sim	Sim	-	-	-	-	-	-	-	-	-	02
	Supremacia do Interesse Público	-	Sim	-	-	-	-	-	-	-	-	-	01
	Representatividade dos réus	-	-	Sim	-	-	-	-	-	-	Sim	Sim	03
	Inércia da jurisdição	-	Sim	-	-	-	-	-	-	-	-	-	01
	Postura proativa	-	Sim	-	-	-	-	-	-	-	-	-	01
	Bem público de natureza dominical	-	-	-	-	Sim	-	-	-	-	-	-	01
	Princípio da cooperação	-	Sim	-	-	-	-	-	-	-	-	-	01
	Ilegitimidade do ente público	Sim	Sim	-	-	-	Sim	-	-	-	-	-	03

	Expedição de certidão após pagto	-	-	-	-	-	-	Sim	-	-	-	-	01
Fase que se encontra	Aguarda julgamento de Resp ou RE	-	-	-	sim	sim	sim	-	sim	sim	-	-	05
	Liquidação de sentença	-	sim	sim	-	-	-	-	-	-	-	-	02
	Cumprimento - pagamento parcial	-						sim	-	-	-	sim	02
	Cumprimento – aguarda precatório	sim	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	01
	Cumprimento – expedição carta de sentença para registro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	00
	Cumprimento integral	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	00
	Arquivado sem cumprimento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	sim	-	01
Outras observações	Mencionou enunciado na fundamentação	Sim	Sim	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	10
	Abordou a questão ambiental ou urbanística	-	Sim	Sim	-	-	-	Sim	-	-	Sim	Sim	05
	Houve deferimento de medida liminar	-	Sim	-	-	-	Sim	Sim	Sim	-	Sim	Sim	06
	Número de pessoas envolvidas	14	2400	738	48	44	3000	600	10	42	2000	246	9.1442
	Falecimento da parte autora	Sim	Sim	Sim	Sim	PJ*	-	-	-	-	PJ	PJ	04
	Intersecção da DI e DJPI	Sim	Sim	-	Sim	-	Sim	-	-	-	-	-	04

OBS: *PJ = pessoa jurídica

APÊNDICE 3

Duração dos processos

Caso	Data da propositura da inicial	Data da prolação da sentença	Data do julgamento Apelação	Data decisão no STJ ou STF	Data trânsito em julgado	Em cumprimento	Aguarda julgamento de Recurso	Arquivou sem pagamento	Total de duração em anos
01	2010-DI 2004 – Reintegração	27/04/2012	04/2013 – AP transformou em DJPI	2015 – STJ	2015	Sim – aguardando pagamento precatório	Não	Não	18
02	16/04/1991	1997 – converteu em DI 2007 – sent. Extinção 2012 – Converteu em CJPI	27/07/2013 – Apelação (reexame necessário)	2017 – STJ 2019 – RE (STF) 2020 – ARE	13/08/2020	Sim - aguarda realização de perícia para definir o valor do imóvel	Sim – foi interposto agravo contra decisão que estabeleceu parâmetros para perícia	Não	31
03	1998	23/04/2012 – aplicou DJPI	25/02/2014	Não teve	24/03/2014	Sim - aguarda realização de perícia para delimitar lotes	Não	Não	24
04	09/2000	06/2011	02/02/2015	Pendente de Julgamento	Não	Não	Sim	Não	22
05	2014	2015	2016	Pendente de Julgamento (REsp)	Não	Não	Sim	Não	8
06	1995 (possessória) 2010 – DI	2009 27/03/2017	2018 (anulado) 2019	Pendente de Julgamento	Não	Não	Sim	Não	27
07	07/07/1997	23/10/1999 (possessória) 16/12/2011 – homologou	2011 – contra decisão que indeferiu exp. carta de	Não	Não	Sim - Pagamento parcial, aguardando	Não	Não	25

		acordo DJPI	sentença			expedir carta de sentença para registro			
08	19/05/2017	05/07/2018	28/02/2019	Pendente de Julgamento (REsp)	Não	Não	Sim	Não	5
09	02/10/2002	16/6/2005 (homologatória) 05/11/2013 – Sentença DJPI	Não	Pendente de Julgamento (REsp)	07/2005)	Sim	Sim	Não	20
10	20/05/2005	07/12/2008	23/11/2020	Não	22/07/2021	Não	Não	Sim	16
11	2005	12/2009- ext. por abandono 05/2016 – homologou acordo	2011	Não	2011	Não	Não	Sim 04/2022	17