

DESOCUPAÇÕES FORÇADAS NA ENCRUZILHADA: A PANDEMIA DE COVID-19 COMO CONJUNTURA CRÍTICA

FORCED EVICTIONS AT THE CROSSROADS: THE COVID-19 PANDEMIC AS CRITICAL JUNCTURE

RAFAEL ASSIS ALVES¹

I Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Rio de Janeiro (RJ), Brasil

MARIANA TROTTA DALLALANA QUINTANS²

II Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro (RJ), Brasil.

Resumo: As violações de direitos humanos na execução de desocupações forçadas no Brasil foram percebidas por especialistas, mas largamente ignoradas pelos tribunais. A pandemia de Covid-19, ao sujeitar grande contingente da população ao risco de despejo e reintegrações de posse, pode alterar esse padrão decisório. A partir de ferramentas conceituais do neoinstitucionalismo, esse artigo examina se vivemos atualmente uma conjuntura crítica na qual é possível a mudança rápida e efetiva no modo como as desocupações forçadas são realizadas. Isso, no entanto, depende de condições permissivas e produtivas para reforma institucional. Nesse sentido, o artigo sustenta que a pandemia de Covid-19 é condição permissiva, pois acendeu na sociedade o alerta sobre as graves violações de direitos que podem ocorrer nas desocupações forçadas. As condições produtivas, por outro lado, consistem na Recomendação 90/2021 do Conselho Nacional de Justiça, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 e na Lei n.14.216/2021. A combinação dessas condições não garante a reforma de que precisamos, mas pavimentam o caminho para a efetividade do direito à moradia digna.

Palavras-chave: Desocupações forçadas. Direito à moradia. Neoinstitucionalismo. Conjuntura crítica.

Abstract: The violation of human rights in execution of forced evictions in Brazil were noticed by experts, but largely ignored by the courts. The Covid-19 pandemic, by subjecting a large contingent of the population to the risk of eviction and repossession, may change this decision-making pattern. Using conceptual tools from neo-institutionalism, this article examines whether we are currently experiencing a critical juncture in which rapid and effective change in the way forced evictions are carried out is possible. This, however, depends on permissive and productive conditions for institutional reform. In this sense, the article argues that the Covid-19 pandemic is a permissive condition, as it raised an alert in society about the serious violations of rights that can occur in forced evictions. The productive conditions, on the other hand, consist of Recommendation 90/2021 of Conselho Nacional de Justiça, the Arguição de

¹ Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1471-4111>

² Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5967-6350>

Descumprimento de Preceito Fundamental 828 and Law n. 14216/2021. The combination of these conditions does not guarantee the reform we need, but it paves the way for the effectiveness of the right to housing.

Keywords: Forced evictions. Right to housing. Neoinstitutionalism. Critical juncture.

INTRODUÇÃO

O Brasil é internacionalmente conhecido pelas violações de direitos humanos na execução de desocupações forçadas. E o Poder Judiciário atua não para evitar as violações, mas para promovê-las na condição de protagonista. São muitos os elementos que fundamentam essa afirmação.

O país foi visitado pelo Relator Especial da Organização das Nações Unidas sobre o Direito à Moradia Adequada³ em duas ocasiões, sendo que em ambas se constataram a inadequação do nosso arcabouço legislativo e da prática judicial. No relatório da visita de 2004, o especialista afirmou ser “urgente que o Governo adote medidas e legislação nacional para garantir proteção contra despejos forçados e garantir que quaisquer despejos sejam realizados em estrita conformidade com as obrigações internacionais existentes” (COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2004).

Na segunda visita, em 2010, a relatora Raquel Rolnik destacou que muitas remoções eram realizadas no Brasil sem consulta prévia ou aviso adequado às comunidades afetadas, as indenizações eram inexistentes ou insuficientes e não havia garantia de reacomodação. Como resultado, as famílias se viam forçadas a estabelecer novas moradias em locais irregulares, como favelas ou áreas de preservação ambiental (HUMAN RIGHTS COUNCIL, s/d). Em outras palavras, o Poder Judiciário perpetuava os assentamentos informais, apenas mudando-os de lugar.

³ O Relator Especial sobre o Direito à Moradia Adequada foi estabelecido no ano 2000 pela antiga Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (Resolução 2000/9). O mandato foi renovado mais recentemente em 2020 pela Resolução 43/14 do Conselho de Direitos Humanos.

A literatura especializada já detectou uma cultura jurídica voltada para a sobrevalorização da propriedade sobre a posse (OLIVEIRA, 2017; QUINTANS, 2005) e a invisibilização do direito à moradia nos conflitos fundiários (ABREU, 2011).

Mesmo quando o direito é mencionado pelos tribunais, sua eficácia costuma ser bloqueada por argumentos genéricos, como a reserva do possível (COUTINHO, 2014). Geralmente, os conflitos possessórios são resolvidos sem que os juízes examinem as consequências das desocupações para os removidos ou exijam a demonstração de que eles não ficarão desabrigados. Apesar de a Constituição reconhecer o direito à moradia como direito fundamental e apesar de a segurança jurídica da posse ser um dos elementos centrais desse direito, há nos juristas uma compreensão geral de que o destino dos removidos diz respeito exclusivamente a políticas habitacionais ou assistenciais, sem repercussão na ação possessória.

Não se costuma observar nem prescrições diretas do Código de Processo Civil, que impõem a realização de audiência de mediação previamente à apreciação de pedido de medida liminar no litígio coletivo pela posse de imóvel e determinam a intimação de órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana (INSPER, POLIS, 2021).

No entanto, a pandemia de Covid-19 parece ter criado as condições para mudança nesse padrão decisório. A crise socioeconômica de grandes proporções e a submissão de centenas de milhares de famílias ao risco de serem desalojadas quando as autoridades sanitárias mundiais recomendavam o isolamento domiciliar acendeu na sociedade uma discussão sobre a necessidade de se respeitar medidas garantidoras de direitos humanos no âmbito das desocupações forçadas.

Nesse sentido, o objetivo do artigo é examinar até que ponto a pandemia pode ser considerada uma oportunidade de mudança no padrão nacional de cumprimento das desocupações forçadas e quais condições são necessárias para que isso ocorra.

A partir de ferramentas do neoinstitucionalismo histórico, serão examinados os potenciais da Recomendação 90/2021 e da Resolução 510/2023 ambas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828 e da Lei 14.216/2021 para reformarem a prática institucional das remoções compulsórias. Para tanto, a próxima seção descreverá a corrente teórica do neoinstitucionalismo histórico e como ela

explica as mudanças institucionais. A segunda seção sustentará que a pandemia de Covid-19 pode ser considerada condição permissiva, embora não suficiente, para reforma institucional. A terceira seção se dedicará às condições produtivas para a reforma: a Recomendação 90/2021 e a Resolução 510/2023 do CNJ, a ADPF 828 e a Lei 14.216/2021.

1. NEOINSTITUCIONALISMO, CRISES E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

Neoinstitucionalismo é uma corrente teórica da ciência política que estuda “em que medida as instituições influenciam, condicionam, estruturam ou determinam as estratégias dos atores e os resultados do jogo político” (ZURBRIGGEN, 2006). Instituições têm um sentido amplo: são “os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e officiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL, 2003). O Estado pode ser entendido como um conjunto de instituições, com suas leis, órgãos e rituais (COUTO, 2018).

O neoinstitucionalismo histórico analisa como as instituições tendem a preservar suas características básicas mesmo diante de pressões por mudanças. Decisões tomadas no passado levam à dependência da trajetória (*path dependency*), reduzindo a probabilidade de futuros alternativos (PIERSON, 2000). Mudá-las torna-se cada dia mais difícil.

No entanto, neoinstitucionalistas históricos reconhecem que “em certos momentos se estabelecem eventos, decisões ou mudanças de curso importantes que tendem a gerar influências continuadas sobre a trajetória subsequente de eventos” (MARQUES, 2018, p. 663.) São exemplos episódios como depressões econômicas, pandemias e guerras. Esses momentos são chamados de crises – ou, mais tecnicamente, “conjunturas críticas”⁴.

Por dissolverem resistências dogmáticas e abalarem o equilíbrio de forças entre os agentes (CARVALHO, 2018), conjunturas críticas abrem janelas de oportunidade nas quais os atores políticos ganham capacidade extraordinária para combater a inércia política e provocar mudanças transformadoras.

⁴ Capoccia e Kelemen definem “conjunturas críticas” como “períodos de tempo relativamente curtos durante os quais há uma probabilidade substancialmente elevada de que as escolhas dos agentes afetem o resultado de interesse” (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007, p. 348).

Como argumenta o cientista político James Mahoney, “conjunturas críticas são momentos de relativo indeterminismo estrutural quando atores intencionais moldam os resultados de uma forma mais voluntarista do que as circunstâncias normais permitem” (MAHONEY, 2001, p. 7). Crises provocam uma bifurcação no caminho das instituições, possibilitando mudanças bruscas de direção.

Mudança efetiva no padrão de funcionamento das instituições depende da existência de mecanismos capazes de romper a forte tendência inercial do *status quo*. Hillel Soifer (2012) distingue esses mecanismos em dois tipos: condições permissivas e condições produtivas. As condições *permissivas* representam os fatores que relaxam os constrangimentos estruturais em determinado contexto. Eles “alteram o contexto subjacente para aumentar o poder causal da agência ou contingência e, assim, as perspectivas de mudança” (SOIFER, 2012, p. 1574). São exemplos choques econômicos intensos ou crises políticas agudas.

Condições permissivas, todavia, não são suficientes para que a mudança ocorra. Também é necessário que estejam disponíveis alternativas convincentes, que os atores políticos estejam dispostos a lutar por elas e que existam mecanismos que permitam que as principais instituições sejam contestadas e reformadas (SORENSEN, 2022). Essas são chamadas de condições *produtivas*. Nas palavras de Soifer, elas “moldam os resultados iniciais que divergem entre os casos” (SOIFER, 2012, p. 1575), ou seja, iniciam mudanças que são posteriormente reforçadas pela *path dependency*.

Os conceitos de conjuntura crítica, condições permissivas e condições produtivas permitem entender como mudanças institucionais acontecem e quais mecanismos provocam sua consolidação.

Conforme se demonstrará a seguir, a pandemia de Covid-19 pode ser descrita como uma crise profunda e global, que afetou as relações sociais entre os países e entre estes e seus cidadãos. Vejamos em que medida ela criou condições para mudanças institucionais.

2. A PANDEMIA DE COVID-19 COMO CONDIÇÃO PERMISSIVA

Em janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o surto de SARS-CoV-2, conhecido como novo coronavírus, uma emergência global de saúde pública (OMS,

2020). A Covid-19, doença causada pelo vírus, manifesta-se com variados sintomas, que vão desde febre e tosse até dificuldades respiratórias. Nos casos mais severos, causa a morte do paciente. De acordo com dados da OMS até janeiro de 2024, a pandemia já havia resultado em mais de 7 milhões de fatalidades globalmente (OMS, 2024).

A pandemia de Covid-19 desencadeou a adoção de uma série de medidas sem precedentes em diversos países, como bloqueios e quarentenas, fechamento de fronteiras, interrupção das atividades econômicas e sociais e um esforço mundial para o desenvolvimento de vacinas (HALE et al., 2021).

O impacto socioeconômico foi profundo, com perda significativa de vidas humanas, sobrecarga dos sistemas de saúde, recessão econômica, aumento do desemprego e aumento das desigualdades sociais e econômicas (SILVA, 2020). No Brasil, a pandemia trouxe desafios particulares em razão dos elevados níveis de desigualdade, afetando especialmente populações mais pobres.

Entre as diversas dimensões da pobreza, uma especialmente relevante é a pobreza habitacional. Segundo os dados mais recentes, mais de 5 milhões⁵ de domicílios brasileiros são classificados como “aglomerados subnormais”⁶. Além disso, pelo menos 3 milhões de domicílios albergam famílias que comprometem mais de 30% de sua renda com aluguel⁷.

Como convivemos com elevados índices de irregularidade habitacional e iminente inadimplemento de aluguel, inúmeras famílias brasileiras vivem sob a ameaça de desocupações. E a maneira como o Poder Judiciário tem lidado com o tema tem sido insuficiente, para dizer o mínimo. A afirmação de que o direito à moradia não recebe a proteção judicial devida nos conflitos possessórios é consenso na literatura⁸. Pesquisas realizadas no início da pandemia de

⁵ Como o Censo de 2020 não foi realizado, os dados sobre a quantidade de domicílios em aglomerados subnormais e sobre domicílios totais no país foram retirados de estimativa realizada em 2020 pelo IBGE.

⁶ Na definição do IBGE, “aglomerado Subnormal é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação” (IBGE, 2020).

⁷ Os dados são de 2019, portanto, foram severamente agravados após a pandemia.

⁸ Ver CAFRUNE, 2014; CARMONA, 2015; CAVALCANTE, 2016; DANTAS, 2013; GNANN, 2020; MARÇAL, 2015; NETO, 2019; SANTOS JUNIOR, 2020.

Covid-19 revelam que nem essa crise de enormes proporções produziu efeito imediato no padrão decisório⁹.

Entretanto, após mais de dois anos e milhares de mortes, a pandemia parece ter criado condições para mudança no cenário de violação generalizada de direitos nas desocupações de imóveis. Este contexto dissolveu parte da resistência dogmática na aplicação de parâmetros mais rigorosos nas desocupações e despejos, permitindo que coalizões representativas de grupos vulneráveis – a exemplo da Campanha Despejo Zero¹⁰ – obtivessem uma visibilidade inédita, aumentando as chances de reversão do padrão decisório.

Estavam dadas as condições permissivas. Neste cenário, foram criadas normativas a partir da mobilização popular, que podem mudar profundamente o modo como o Poder Judiciário trata as desocupações forçadas.

3. NOVOS MARCOS NORMATIVOS RELATIVOS AS REMOÇÕES FORÇADAS

Ao longo da pandemia da Covid-19, a mobilização social promovida pela Campanha Despejo Zero promoveu a constituição de importantes marcos normativos relativos ao trato jurisdicional nos despejos e remoções forçadas, como a Recomendação 90/2021 do CNJ, decisões na ADPF 828 e a Lei 14.216/2021. Após a pandemia da Covid-19 foi expedida a Resolução 510/2023 do CNJ. Estes documentos normativos serão analisados nos próximos tópicos no sentido de analisar as condições produtivas constituídas durante a crise sanitária.

3.1 Recomendação CNJ 90/2021

O primeiro indício de condição produtiva para mudança institucional veio com a Recomendação nº 90, de 2 de março de 2021, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Em resposta às críticas de que os tribunais estavam deferindo desocupações coletivas sem examinar o impacto causado pelas medidas durante a pandemia, o órgão recomendou aos juízes a adoção

⁹ Ver ALVES, CARVALHO, RIOS, 2021; AHLERT; MOREIRA, 2021; RIBEIRO, CAFRUNE, 2020.

¹⁰ A Campanha Despejo Zero foi uma mobilização nacional que surgiu em resposta à crise desencadeada pela pandemia de Covid-19, com o objetivo de prevenir despejos e remoções forçadas durante esse período. A iniciativa congregou movimentos populares, sociais e organizações que atuam em defesa dos direitos humanos e ambientais. Sobre o tema, ver FRANZONI, et. al., 2022, GAIO e MESQUITA FILHO, 2023.

de cautela ao decidir nessas ações durante a pandemia de Covid-19. Especificamente, sugeriu que “antes de decidir pela expedição de mandado de desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, [os juízes] verifiquem se estão atendidas as diretrizes estabelecidas na Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos”.

A citada resolução do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) é o documento brasileiro mais avançado sobre diretrizes e medidas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Inspirada em parâmetros internacionais sobre direito à moradia e desocupações forçadas, ela previu diversas garantias para pessoas sob risco de desocupação, dentre as quais destacam-se: i) o detalhamento de medidas preventivas; ii) a declaração de que as desocupações devem ocorrer apenas em circunstâncias excepcionais; e iii) a previsão de plano de remoção nos casos em que elas forem imprescindíveis.

Embora a menção à resolução do CNDH pelo CNJ seja um avanço, ela ainda não pode ser classificada como condição produtiva de mudanças institucionais. Além do caráter meramente sugestivo, o CNJ foi lamentavelmente vago. Primeiro, recomendou a avaliação “com especial cautela” – expressão indefinida – apenas das tutelas de urgência que tenham por objeto desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, deixando de contemplar as tutelas definitivas. Segundo, referiu-se às diretrizes da Resolução 10/2018 do CNDH apenas na *expedição de mandados* de desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, ou seja, quando as decisões já haviam sido proferidas. Com isso, esvaziou a parte mais importante da resolução do CNDH, que trata das medidas de prevenção às desocupações.

Essa resolução não foi o primeiro ato do CNJ voltado para as desocupações forçadas. Em 2009, o órgão já havia instituído o Fórum Nacional para o monitoramento de ações judiciais de desapropriação e relativas a domínio ou posse de imóvel, além de “proposição de medidas concretas e normativas voltadas à prevenção de conflitos judiciais e à definição de estratégias nas questões agrárias, urbanas e habitacionais” (art. 1º da Resolução 491/2009). Embora tenha sugerido boas ações, como a criação de varas especializadas em matéria agrária, o fórum dedicou pouca atenção aos conflitos possessórios em meio urbano e foi praticamente desativado em 2013.

3.2 ADPF 828 e Resolução 510/2023 do CNJ

As condições produtivas ganharam ímpeto com o ajuizamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828, em abril de 2021, pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Na ação, após lembrar das milhares de famílias desocupadas compulsoriamente durante a pandemia – contrariando não só recomendações de órgãos internacionais, mas também a Constituição Federal, leis estaduais específicas e a Recomendação 90/2021 do CNJ –, o partido ressaltou que desocupações forçadas durante a crise sanitária representam graves violações a uma série de direitos, como os direitos à moradia, saúde, vida e dignidade. Várias entidades da sociedade civil ingressaram na condição de *amicus curiae*, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), Associação Amigos da Luta dos Sem Teto, Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), Terra de Direito, o Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Luiza Mahin da UFRJ dentre outros.

O relator, ministro Luís Roberto Barroso, concedeu parcialmente a medida cautelar em junho de 2021, suspendendo por 6 meses despejos e desocupações coletivas anteriores à pandemia. Quanto às ocupações ocorridas após o início da pandemia, embora não tenha suspenso as desocupações coletivas, o relator as condicionou ao oferecimento de abrigo público ou outra forma de garantia às pessoas removidas (BRASIL, 2021).

O ministro reconheceu que a pandemia impactou desproporcionalmente as pessoas pobres e negras e que as desocupações generalizadas contrastam com as recomendações das autoridades sanitárias para que as pessoas fiquem em casa. Por isso, destacou que a garantia do direito à moradia revelou-se importante instrumento de promoção da saúde. Também lembrou apelos da Organização das Nações Unidas para que os estados suspendam “despejos ou execuções de títulos de hipoteca de moradia durante a pandemia” (BRASIL, 2021). Em especial, destacou o pedido da Relatoria Especial da Organização das Nações Unidas para o Direito à Moradia Adequada para que os estados

[d]eclarem um fim a todas as remoções de todas as pessoas, em quaisquer locais, por quaisquer razões, até o fim da pandemia e por um período razoável de tempo posterior. As únicas exceções para essa política geral devem ocorrer

apenas quando alguém deve ser removido de seu ou sua residência porque ela ou ele está causando dano a outros ou em situação de ameaça séria à vida dos residentes, por ex. para prevenir morte causada pelo colapso de casas ou desastres naturais, como enchentes. Qualquer pessoa que é evacuada para prevenir dano deve ser provida com uma alternativa decente e segura de moradia” (tradução livre) (BRASIL, 2021).

O ministro, porém, não acolheu inteiramente o pedido cautelar. Para Barroso, o pedido era excessivamente amplo, pois buscava suspender qualquer processo (judicial ou administrativo) de desocupação, de natureza individual ou coletiva, independentemente da capacidade econômica dos envolvidos. Segundo o ministro, o acolhimento integral poderia alcançar situações não “relacionadas à proteção dos valores constitucionais em questão” (BRASIL, 2021).

Por isso, a medida cautelar foi deferida em menor extensão, abrangendo três situações distintas, a depender da antiguidade das ocupações e da natureza da posse: a) *ocupações anteriores à pandemia*: suspensão, durante 6 meses, das medidas administrativas ou judiciais que resultem em desocupação coletiva de imóveis residenciais ou que representem área produtiva pelo trabalho de populações vulneráveis; b) *ocupações posteriores à pandemia*: as desocupações podem acontecer, desde que o poder público ofereça às pessoas removidas abrigo provisório ou outra garantia adequada; c) *ocupações decorrentes de relação locatícia*: suspensão, durante 6 meses, de ordens liminares de despejo contra pessoas vulneráveis.

Embora não tenha acolhido inteiramente o pedido de medida cautelar, a decisão foi inovadora. Pela primeira vez o STF reconheceu, em ação de controle concentrado de constitucionalidade, a excepcionalidade das desocupações e a necessidade de se ofertar garantias às famílias removidas.¹¹ Além disso, o impacto midiático da decisão parece ter

¹¹ Não foi a primeira vez que o STF impôs limites às desocupações forçadas. Apenas para citar um exemplo, em dezembro de 2020 o ministro Ricardo Lewandowski restabeleceu os efeitos da Lei do Estado do Rio de Janeiro 9.020/20, que suspendia mandados de reintegração de posse, imissão na posse, despejos e remoções judiciais ou extrajudiciais durante o estado de calamidade pública por conta do coronavírus. No entanto, a decisão da ADPF 828 é especial por estender seus efeitos sobre todo o território nacional e por impor o respeito a algumas garantias processuais até então omissas nos casos de desocupação forçada, como a consulta prévio aos removidos.

acelerado a tramitação de projeto de lei sobre o tema¹², culminando na publicação da Lei 14.216 em 07 de outubro de 2021, que será examinada na seção 3.3.

Em dezembro de 2021, o plenário do STF referendou a medida cautelar incidental deferida pelo ministro Luís Roberto Barroso. No julgamento, os ministros consideraram que a Lei 14.216/2021 fez uma distinção irrazoável ao excluir do seu âmbito de proteção a população das zonas rurais, o que os levou a estender para a população rural a suspensão prevista na nova lei.¹³ Além disso, fizeram um apelo ao legislador para que ele prorrogasse a suspensão até 31 de março de 2022; no caso de omissão do Congresso Nacional, determinaram que os direitos assegurados pela Lei 14.216/2021 seguissem vigentes até 31 de março de 2022.

Como o Congresso Nacional não atendeu ao apelo do STF, em março de 2022 o relator (BRASIL, 2022, a), em decisão referendada pelo plenário (BRASIL, 2022, b), prorrogou por mais três meses o prazo de suspensão originalmente fixado na medida cautelar. Na ocasião, o ministro Luís Roberto Barroso reconheceu a permanência da gravidade do quadro epidemiológico e formulou novo apelo ao legislador para que fosse criado regime de transição para o período posterior à pandemia, evitando-se que a retomada simultânea de centenas de milhares de pessoas causasse uma crise humanitária. Apesar dos esforços de diálogo institucional do STF com o Congresso Nacional, o legislador permaneceu inerte, levando o tribunal a prorrogar novamente a suspensão até outubro de 2022 (BRASIL, 2022, c).

Em outubro de 2022, atendendo parcialmente a amplo pedido realizado pelos *amici curiae*, o relator determinou a adoção de um regime de transição para a retomada das

¹² No mesmo dia em que a decisão foi divulgada (04 de junho de 2021), o Projeto de Lei (PL) 827/2020, que tramitava no Senado Federal após aprovação na Câmara dos Deputados, foi incluído em Ordem do Dia da sessão do primeiro dia útil subsequente. Após acelerada tramitação, o PL foi aprovado no Senado Federal em 26/06/2021. De volta à Câmara, foi aprovado e enviado à sanção em 15/07/2021. O PL foi vetado pelo presidente da República, por razões que mal disfarçam preconceito contra pessoas pobres e desprezo ao direito à moradia. Segundo o presidente da República Jair Messias Bolsonaro, a suspensão temporária das desocupações forçadas “daria um salvo conduto para os ocupantes irregulares de imóveis públicos, os quais frequentemente agem em caráter de má fé”. O presidente mobilizou ainda argumentos relacionados ao interesse público e à proteção ambiental, sustentando que a medida ensejaria “engorda de praias, construções de muros-contenção, edificações, calçadões ou espigões nas áreas de bens de uso comum do povo, ou danos ambientais graves”. Finalmente, argumentou que haveria violação ao direito de propriedade e estímulo a novas ocupações, pois “mais famílias ficariam sem fonte de renda e necessitariam ocupar terras ou atrasar pagamentos de aluguéis”. Felizmente, o veto foi rejeitado.

¹³ Como será visto no próximo tópico, a Lei 14.216/2021 excluiu as áreas rurais de sua abrangência. Inicialmente o PL abrangia as áreas urbanas e rurais. Entretanto, fruto da pressão da bancada ruralista no Congresso Nacional as áreas rurais foram excluídas do texto final da referida Lei.

desocupações judiciais e administrativas (BRASIL, 2022, d). A decisão foi integralmente referendada pelo plenário do tribunal, em acórdão no qual constaram as seguintes medidas:

4. *Regime de transição quanto às ocupações coletivas.* Determinação de criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários [...] 5. A Comissão de Conflitos Fundiários terá a atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada. As comissões [...] funcionarão, nos casos judicializados, como órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece com a competência decisória.

6. No caso de medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, o Poder Público deverá (i) dar ciência prévia e ouvir os representantes das comunidades afetadas; (ii) conceder prazo razoável para a desocupação pela população envolvida; e (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.

7. *Retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo.* A determinação de desocupação de imóvel urbano em ações de despejo reguladas pela Lei do Inquilinato não enfrenta as mesmas complexidades do desfazimento de ocupações coletivas que não possuem base contratual. Por isso, não se mostra necessário aqui um regime de transição [...] (BRASIL, 2022, e).

Em resumo, o plenário do STF, em razão da complexidade dos conflitos fundiários que abarcam uma multiplicidade de sujeitos, determinou a criação de um regime de transição para a retomada das reintegrações de posse judiciais e extrajudiciais. Quanto aos despejos decorrentes de contratos de locação, o tribunal não viu razão para submetê-los a um regime especial.

O regime de transição compõe-se de três medidas. A primeira é a instalação de comissões pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, com objetivo de “mediar conflitos fundiários de natureza coletiva, rurais ou urbanos, de modo a evitar o uso da força pública no cumprimento de mandados de reintegração de posse ou de despejo e (r)estabelecer o diálogo entre as partes”. As comissões podem atuar em qualquer fase do litígio, auxiliando o

juiz natural, que mantém competência decisória. Entre as atividades desses órgãos auxiliares, o tribunal citou:

- (i) realizar visitas técnicas nas áreas de conflito, com elaboração do respectivo relatório, a ser remetido ao juiz da causa;
- (ii) atuar na interlocução com o juízo no qual tramita a ação judicial;
- (iii) interagir com as Comissões de Conflitos Fundiários instituídas no âmbito de outros poderes e órgãos, como o Governo do Estado, a Assembleia Legislativa, o Ministério Público, a Defensoria Pública etc.;
- (iv) participar de audiências de mediação e conciliação agendadas no âmbito de processo judicial em trâmite no primeiro ou segundo grau de jurisdição
- (v) agendar e conduzir reuniões e audiências entre as partes e interessados, elaborando a respectiva ata;
- (vi) promover reuniões para o desenvolvimento dos trabalhos e deliberações;
- (vii) monitorar os resultados alcançados com a sua intervenção; e
- (viii) executar outras ações que tenham por finalidade a busca consensual de soluções para os conflitos fundiários coletivos ou, na sua impossibilidade, que auxiliem na garantia dos direitos fundamentais das partes envolvidas em caso de reintegração de posse. (BRASIL, 2022, e).

Deve ser celebrada a determinação de criação de comissões de conflitos fundiários pelos tribunais. No entanto, ela tem o potencial de desencadear, em estruturas burocráticas pouco permeáveis às reivindicações de movimentos sociais de moradia, alterações no modo como os juízes entendem e julgam conflitos fundiários.

Por outro lado, a inclusão dessa medida no tópico denominado “regime de transição” pode levar alguns tribunais a entenderem que tais órgãos auxiliares deverão atuar exclusivamente nas ações possessórias ajuizadas após o início da pandemia, vindo a extingui-las posteriormente. Também é relevante a omissão do STF ao deixar de garantir a independência para os membros dessa comissão.

O Tribunal de Justiça do Mato Grosso, por meio do Provimento TJ/MT n.43/2022, de 22 de novembro de 2022, por exemplo, estabeleceu um marco temporal para os casos abarcados pela Comissão de Conflitos Fundiários, fixando que “somente os conflitos coletivos urbanos ou rurais referentes a ocupações ou reocupações ocorridas antes de 31/03/2021, estariam inseridos no regime de transição imposto pela ADPF 828”. (Corregedoria-Geral de Justiça do TJ/MT, Expediente n. 0005891-19.2023.8.11.0000).

Melhor seria se o STF tivesse acolhido em maior extensão o pedido dos *amici curiae*, fixando expressamente o caráter permanente da comissão, com critérios objetivos de designação e atuação exclusiva dos seus membros. No entanto, apesar ausência da previsão expressa do caráter permanente das comissões, o STF apontou como paradigma a Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Paraná, comissão criada por meio da Portaria nº 10777-D.M, de 23 de outubro de 2019, que tem caráter permanente e abarca casos de conflitos fundiários urbanos e rurais.¹⁴

Em 26 de junho de 2023, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução 510 que regulamentou a criação, no âmbito do CNJ da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias nos Tribunais.

A resolução estabeleceu no § 4º do artigo 1º que os Tribunais deveriam constituir as comissões regionais no prazo de trinta dias, com o objetivo de “funcionar como estrutura de apoio à solução pacífica das ações possessórias e petitórias coletivas”. Também estabeleceu que os Tribunais poderiam criar comissões regionais compartilhadas (artigo 2º, § 4º). A Resolução 510 estabeleceu na composição das comissões regionais a presença de um desembargador indicado pelo Tribunal, quatro magistrados escolhidos pelo Tribunal a partir de lista de inscritos e um suplente para cada membro (artigo 2º). A resolução apontou para a possibilidade das Comissões Regionais contarem com “equipe multidisciplinar, sendo possível a cooperação interinstitucional com os demais Poderes e a atuação de profissionais do Ministério Público, da Defensoria Pública e das esferas federal, estadual ou municipal” (artigo 2º, § 3º), bem como, a possibilidade de “participação de representantes dos movimentos sociais, sociedade civil e de todos os órgãos e entidades que possam colaborar para a solução pacífica do conflito, nos níveis federal, estadual e municipal” nas reuniões/audiências das Comissões (artigo 2º, § 2º). (CNJ, 2023)

¹⁴ A Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Paraná expediu a interessante Nota Técnica nº 01/2022, de modo a indicar os procedimentos administrativos e jurisdicionais para o adequado tratamento dos conflitos fundiários urbanos ou rurais de natureza coletiva.

Verifica-se que a Resolução 510/2023 do CNJ, ao disciplinar os dispositivos previsto na ADPF 828, estabeleceu a criação de Comissões de Conflitos Fundiários de caráter permanente pelo próprio CNJ e pelos Tribunais.

A segunda medida integrante do regime de transição estabelecida pela ADPF 828 foi a determinação de realização de audiências de mediação e inspeções judiciais pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às desocupações coletivas. Esses atos foram previstos pela Resolução 510/2023 do CNJ, que instituiu “diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis”.

A decisão na ADPF 828 e a Resolução 510/2023 do CNJ reproduziram parcialmente o §4º do art. 2º da Lei 14.216/2021, examinado adiante, com a diferença de que as audiências de mediação devem ser realizadas pelas comissões de conflitos fundiários.

Da mesma forma, a decisão na ADPF 828 e a Resolução 510/2023 do CNJ reforçaram a necessidade de juízes observarem o já disposto no art. 565 do Código de Processo Civil, que exige, nos litígios possessórios coletivos em curso há mais de ano e dia, a realização de audiência de mediação com a presença do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos órgãos públicos responsáveis pela política agrária e pela política de habitação por interesse social, a fim de se manifestarem sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório.

A Resolução 510/2023 do CNJ apontou para a importância da participação de “representantes de movimentos sociais eventualmente envolvidos na ocupação” compreendendo, dessa forma, a legitimidade e importância destes atores sociais nos processos judiciais (CNJ, 2023, artigo 13, § 4º).

O dispositivo da ADPF 828 e a referida resolução do CNJ também apontaram para a necessidade de realização “de visita técnica a área objeto de conflito fundiário coletivo”. A Resolução 510/2023 apontou que a visita técnica já estava prevista no art. 126, parágrafo único, da Constituição Federal e no art. 2º, § 4º, da Lei Federal n. 14.216/2021. A referida resolução

prevê que os magistrados devem agendar e comunicar previamente a ida *in loco* para “eventual movimento social ou associação de moradores que dê suporte aos ocupantes” (artigo 10).

Dessa forma, a Resolução 510/2023 do CNJ estabeleceu que as Comissões de Conflitos Fundiários devem contribuir com a busca de soluções efetivas para os conflitos fundiários¹⁵. As visitas técnicas e audiências de mediação devem ser espaços de diálogo e escuta das famílias vulneráveis. Este tem sido um clamor histórico dos movimentos sociais de luta pela moradia que compõem a Campanha Despejo Zero (QUINTANS, TAVARES e VIERIA, 2023).

A decisão da ADPF 828 estabeleceu uma terceira e última medida do regime de transição, referente às desocupações administrativas. Embora os *amici curiae* tivessem pedido a proibição de desocupações extrajudiciais por entender que elas, por definição, violam o devido processo legal, o STF entendeu que elas são permitidas, desde que respeitadas as seguintes condições:

- (a) dar ciência prévia e ouvir os representantes das comunidades afetadas;
- (b) conceder prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida;
- (c) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos ou outro local com condições dignas ou, ainda, adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família. (BRASIL, 2023)

Nesse ponto, o STF falhou ao deixar de submeter ao Poder Judiciário todos os casos de desocupações coletivas que não sejam urgentes, assim como previsto na Resolução n. 17 de 2021 do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH).¹⁶

Embora os removidos possam acionar o Poder Judiciário para tentar impedir a desocupação, as condições reais de acesso à justiça para grupos vulneráveis estão muito distantes do ideal normativo da Constituição. Assim, podendo escolher entre a via direta – apenas eventualmente subordinada a controle externo – e a via judicial – com rígido controle

¹⁵ A decisão na ADPF 828 e a Resolução 510/2023 corroboraram ainda com o que já estava previsto na Resolução n. 10 de 2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

¹⁶ Assim como previsto nas normativas internacionais, por exemplo, o Comentário Geral 7 ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, produzido pelo Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, e o folheto informativo (ficha-resumo) 25 da ONU, sobre remoções forçadas.

pelo Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e outros entes –, não é difícil perceber qual será o caminho preferencial de gestores sensíveis a apelos higienistas e pouco comprometidos com os direitos humanos.

Além disso, a decisão da ADPF 828 determina, “tanto quanto possível”, a observância da Resolução 90/2021 do CNJ. Se, por um lado, foi positiva a menção à resolução do CNJ que recomenda aos juízes a observância das diretrizes estabelecidas na Resolução 10/2018 do CNDH, por outro, o STF poderia ter indicado a necessidade de cumprir a medida que talvez seja a mais importante dentre as previstas na resolução do CNDH: a elaboração de plano de remoção e reassentamento. A simples recomendação de atendimento “tanto quanto possível” pode ser insuficiente para o efetivo cumprimento de soluções garantidoras de direitos humanos no âmbito dos conflitos fundiários. “Tanto quanto possível” converte-se facilmente em “caso se julgue conveniente”.

A decisão do STF cita a possibilidade de ser ofertado abrigo para as famílias, desde que não ocorra desagregação familiar. No entanto, o acolhimento institucional não é uma alternativa provisória de moradia para famílias vulneráveis. A maioria dos abrigos permite que as famílias passem apenas a noite, não sendo espaço de acolhida durante o dia. Além disso, a passagem por abrigos é uma marca negativa na vida de muitas famílias em situação de vulnerabilidade social.

Finalmente, com relação aos despejos oriundos de locações imobiliárias, o tribunal fez distinção ilícita, distanciando-se dos parâmetros internacionais sobre direitos humanos. É preciso recordar que um dos principais consectários do direito à moradia consiste na proibição de desocupações que resultem em pessoas desabrigadas.¹⁷ Segundo o Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, constitui grave violação de direitos humanos a desocupação forçada sem garantia de acomodação alternativa ou auxílio financeiro, independentemente da origem da posse – o que inclui, evidentemente, despejo por falta de pagamento de aluguel.

¹⁷ “The most important protection the ICESCR provides is that eviction must not lead to homelessness, or render an evicted person vulnerable to the violation of other human rights, through, for example, the provision of alternative accommodation that is not suitable”. (WILSON, 2020, p. 187).

Portanto, mesmos nos casos em que a desocupação é justificada, o poder público deve adotar todos os recursos disponíveis para garantir que os removidos não fiquem desabrigados. Por exemplo, se uma família de baixa renda deixa de conseguir pagar o aluguel e por isso é demandada em ação de despejo, o proprietário não pode ser obrigado a manter o contrato, mas o município deve ser notificado para informar se aquela família é elegível para alguma política habitacional.

Foi o que decidiu, por exemplo, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas no caso *Djazia e Belili c. Espanha* (COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS SOCIAIS E CULTURAIS, 2017). Esse entendimento foi reforçado pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no caso *Walter c. Bélgica* (COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS SOCIAIS E CULTURAIS, 2021).

Uma vez que o país tenha assinado ou ratificado o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que reconhece o direito à moradia (artigo 11.1) e o dever do Estado de adotar, até o máximo de seus recursos disponíveis, medidas que visem a assegurar progressivamente o pleno exercício dos direitos reconhecidos no pacto (artigo 2.1), a simples alegação de falta de recursos financeiros revela-se insuficiente.

Desse modo, não há por que excluir os inquilinos do âmbito de incidência do direito à moradia ou negar-lhe o devido processo legal – que, segundo o próprio STF, inclui o dever de “encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos ou outro local com condições dignas” ou a adoção de “outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia” – apenas para os casos de reintegração de posse. Todas as pessoas gozam do direito à moradia, e locatários vulneráveis sofrem violações de direitos humanos quando são despejados sem receber assistência do poder público.¹⁸

¹⁸ Nos primeiros meses de 2023, ocorreu o aumento de ações de despejo por falta de pagamento no Judiciário fluminense. 72% das ações locatícias foram relativas a esta matéria ver <https://odia.ig.com.br/colunas/panorama-imobiliario/2023/05/6633740-despejo-por-falta-de-pagamento-em-alta-na-cidade.html>.

3.3 Lei 14.216/2021

A Lei 14.216/2021, publicada após a concessão da primeira medida cautelar na ADPF 828, também pode ser qualificada como uma condição produtiva para a mudança de paradigma no tratamento judicial das desocupações forçadas. Entre as inovações, ela definiu “desocupação ou remoção forçada coletiva”. Nos termos da lei:

Art. 3º Considera-se desocupação ou remoção forçada coletiva a retirada definitiva ou temporária de indivíduos ou de famílias, promovida de forma coletiva e contra a sua vontade, de casas ou terras que ocupam, sem que estejam disponíveis ou acessíveis as formas adequadas de proteção de seus direitos, notadamente:

I - garantia de habitação, sem nova ameaça de remoção, viabilizando o cumprimento do isolamento social;

II - manutenção do acesso a serviços básicos de comunicação, de energia elétrica, de água potável, de saneamento e de coleta de lixo;

III - proteção contra intempéries climáticas ou contra outras ameaças à saúde e à vida;

IV - acesso aos meios habituais de subsistência, inclusive acesso a terra, a seus frutos, a infraestrutura, a fontes de renda e a trabalho;

V - privacidade, segurança e proteção contra a violência à pessoa e contra o dano ao seu patrimônio.

O conceito está alinhado com parâmetros internacionais. Segundo o Comentário Geral 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sobre o direito à moradia adequada, desocupação forçada significa “a remoção permanente ou temporária contra a sua vontade de indivíduos, famílias e/ou comunidades das casas e/ou terras que ocupam, sem a provisão e acesso a formas apropriadas de proteção legal ou de outra natureza” (COMITÊ DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1997). No entanto, ao repetir a definição proposta pelo comitê da ONU, a Lei 14.216/2021 incidiu nas mesmas falhas da orientação internacional.

Segundo o próprio comitê, a expressão “desocupação forçada” (*forced eviction*) “procura transmitir um sentido de arbitrariedade e de ilegalidade” (COMITÊ DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1997). Portanto, a ênfase do conceito não está na (in)voluntariedade da desocupação, mas na sua ilicitude. É o que se extrai também dos incisos do art. 3º da Lei 14.216/2021 (ausência de garantias aos removidos). Melhor seria, então, o

adjetivo “ilícita” ou “injusta” em vez de “forçada”. Uma desocupação não deixa de ser forçada apenas porque cumpriu todos os requisitos legais.

Outro elemento do conceito que poderia ter sido melhor delineado foi a expressão “coletiva”. Embora simples, o conceito não é unívoco. Alguns podem interpretar “coletivo” como antônimo de “individual”, satisfazendo-se com a presença de mais de um litigante no mesmo polo da ação (litisconsórcio passivo ou ativo). Outros podem exigir relação representativa entre presentes e ausentes (substituição processual), quando alguém é citado para apresentar defesa em nome de terceiros – normalmente discutindo-se direitos transindividuais. Há ainda quem possa ficar no meio do caminho, exigindo apenas grande número de sujeitos que atuam em nome próprio.

Adalmo Oliveira dos Santos Junior, por exemplo, ao tratar do litígio coletivo sobre a posse no Código de Processo Civil, afirma que assim deveria ser considerado apenas o caso que envolve “número considerável de ocupantes”:

O Código de Processo Civil que entra em vigor não indica a quantidade de pessoas envolvidas aptas a enquadrar a contenda sobre a posse como litígio sobre a posse de imóvel. Em teoria quando os ocupantes de imóvel forem mais de um poderia ser considerado um litígio coletivo. Todavia, não parece ter sido essa a finalidade do novo Código ao prever a hipótese. Em nada difere o direito se uma ou duas pessoas forem réus na reintegração de posse. Devido à participação do Ministério Público, União, Estado e Município, o mais consentâneo é que a aplicação fique restrita a hipóteses em que haja um número considerável de ocupantes (SANTOS JUNIOR, p.56).

A proposta de Santos Junior falha pela excessiva insegurança jurídica, afinal, a definição “número considerável de ocupantes” ficaria sujeita a idiosincrasias do intérprete, sem balizas legais claras.

Também não é adequada a exigência de substituição processual, ao menos no polo passivo. Isso porque, como demonstra Edilson Vitorelli (2020), não existem ações coletivas passivas no Brasil. Aliás, o reconhecimento de ação coletiva de natureza possessória, com o substituto processual no polo passivo, frustraria o objetivo perseguido pelo Código de Processo Civil de 2015, pois fragilizaria a situação processual dos demandados.

A melhor interpretação do art. 3º da Lei 14.216/2021 é a literal: coletiva é a desocupação que envolve mais de um indivíduo. Importante destacar que as pesquisas sobre conflitos fundiários identificaram como padrão nas ações possessórias a indeterminação dos réus. É comum a utilização de expressões genéricas para denominar os réus, com termos como “invasores desconhecidos”; ‘ocupantes inominados’; ‘réus não conhecidos’; ‘ignorados’; ‘famílias carentes’; ‘outros indivíduos com identidade indeterminada’; ‘pessoas ditas sem terra’; ‘grupos de pessoas denominados invasores’; ‘ocupantes ilegais e injustos’; ‘terceiros desconhecidos que invadiram o imóvel” (MILANO, 2017). Giovana Milano (2017) identificou casos em que “há a indicação nominal de um dos moradores acrescida da qualificação ‘e outros’, como sinal de que outros réus não singularizados também integram a relação processual”. Tal artifício dificulta a identificação do número de pessoas que estão envolvidas no conflito.

Em alguns casos, a ação de reintegração de posse pode ser ajuizada contra um indivíduo ou casal, mas estar relacionada a um conflito fundiário coletivo mais amplo. Por esse motivo, o STF entendeu na Reclamação Constitucional n. 58.487, relativa a ação demolitória movida contra uma família da comunidade no entorno da BR-040 no Município de Petrópolis e arredores, que se tratava de conflito coletivo abarcado pelas regras de transição da ADPF 828, por se tratar de ação individual relacionada a conflito fundiário coletivo. O Ministro Edson Fachin explicou: “Sem embargo, deve-se ter em conta que, muito embora tenha o magistrado consignado não tratar-se de posse de natureza coletiva, há, segundo relato da Defensoria, dezenas de famílias em situação semelhante. (...) O direito também lhe ampara” (BRASIL, 2023).

Ainda no campo terminológico, há outra consideração importante. O fato de a lei 14.216/2021 ter identificado condições necessárias para a lícita execução de desocupações coletivas não significa que desocupações individuais estejam dispensadas desses mesmos requisitos. Mesmo na ação de reintegração de posse movida contra uma única pessoa haverá grave violação de direitos humanos caso ela necessite e não encontre no poder público acomodação alternativa ou outro tipo de assistência adequada. O caráter aparentemente

restritivo da Lei 14.216/2021 não excluiu dos indivíduos a segurança da posse enquanto elemento do direito universal à moradia.

Corretamente interpretado, o art. 3º da Lei 14.216/2021 pode revelar-se um marco no direito positivo brasileiro sobre desocupações forçadas. Até então, poucas normas esparsas reconheciam a necessidade de garantir os direitos das pessoas removidas¹⁹. De modo geral, em ações possessórias e demolitórias os juízes normalmente verificavam a legitimidade da posse ou a licitude das edificações – o destino dos removidos era uma questão de política pública, não um problema jurídico (DANTAS, 2013).

Com a nova lei, reconheceu-se expressamente ser ilícita a remoção de pessoas “sem que estejam disponíveis ou acessíveis as formas adequadas de proteção dos seus direitos”, tais como garantia de acomodação alternativa e de acesso a serviços públicos e aos meios habituais de subsistência, conforme já indicam os parâmetros internacionais sobre direito à moradia²⁰.

Outro dispositivo digno de nota foi o §4º do art. 2º. Diz a lei que, após 31 de dezembro de 2021, o Poder Judiciário *deverá* realizar audiência de mediação entre as partes, com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública, nos processos de despejo, de remoção forçada e de reintegração de posse coletivos que estejam em tramitação. Embora aplicável apenas às ocupações ocorridas após 31 de março de 2021 (art. 7º, inciso I), a norma expandiu o dever de mediação previsto no art. 565 do Código de Processo Civil de 2015, direcionado apenas para os casos de esbulho ou turbacão da posse ocorridos há mais de 1 ano.

Além disso, o §4º do art. 2º da Lei 14.216/2021 impôs aos juízes o dever de realizar inspeção judicial nas áreas em litígio, convertendo em obrigação o que o art. 565 do Código de

¹⁹ Por exemplo, o art. 4º da Medida Provisória 2.220/2001 garante ao possuidor de imóvel público o exercício do direito de concessão de uso especial em outro local, caso a ocupação acarrete risco à vida ou à saúde dos ocupantes. No mesmo sentido, o §3º do art. 3º-B da Lei 12.340/10 prevê que se for imprescindível a remoção de pessoas que moram em áreas de risco, “aqueles que tiverem suas moradias removidas deverão ser abrigados, quando necessário, e cadastrados pelo Município para garantia de atendimento habitacional em caráter definitivo”.

²⁰ De acordo com o Comentário Geral 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sobre despejos forçados, para que as desocupações sejam compatíveis com o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, elas somente pode ocorrer: (a) em circunstâncias excepcionais, após serem exploradas todas as alternativas possíveis de remoção, em consulta com os afetados; (b) quando não resultarem em pessoas desabrigadas; (c) mediante compensação adequada por qualquer dano material ou moral; (d) em respeito ao devido processo legal, que inclui os direitos de consulta prévia aos atingidos, prévio aviso sobre a data da remoção, informação sobre o objetivo da remoção, presença de autoridades quando necessária e assistência jurídica.

Processo Civil previu como mera faculdade. A previsão legal, embora taxativa, não garante a efetiva realização da medida. Em primeiro lugar, ela pode ser encarada pelos juízes como mera formalidade, uma inconveniente etapa prévia à desejada desocupação. Em segundo lugar, existe o risco de que os tribunais entendam que a não realização da inspeção judicial configura nulidade relativa, demandando do interessado prova do efetivo prejuízo.

Entretanto, o adequado é que sejam feitas as inspeções judiciais e audiências de conciliação e medição de conflitos como etapa prévia e necessária a qualquer desocupação como forma de se assegurar o direito humano e fundamental à moradia adequada das famílias em situação de vulnerabilidade social como estabeleceu também a ADPF 828 e a Resolução 510/2023 do CNJ.

CONCLUSÃO

O neoinstitucionalismo histórico explica as mudanças institucionais a partir da ocorrência de conjunturas críticas, períodos nos quais condições permissivas e produtivas abalam o equilíbrio de forças entre os agentes, fazendo surgir janelas de oportunidade para mudanças em práticas institucionais consolidadas. Nesse sentido, a pandemia de Covid-19, com suas catastróficas consequências socioeconômicas, é condição permissiva para a mudança no padrão brasileiro de execução de desocupações forçadas.

Por outro lado, materializaram-se também condições produtivas para mudança institucional. A primeira foi a Recomendação CNJ 90/2021, que sugeriu aos juízes a observância da Resolução CNDH 10/2018 ao expedir mandados de desocupação coletiva. Embora seja condição produtiva, o ato do CNJ tem alcance limitado, por constituir em mera recomendação e por indicar a observância das diretrizes e medidas da resolução do CNDH sobre desocupações forçadas apenas no momento da expedição dos mandados, ou seja, após a prolação da decisão.

A segunda condição produtiva pode ser considerada o berço de uma mudança mais profunda no modo como o país realiza desocupações forçadas. Trata-se do julgamento da ADPF 828 pelo Supremo Tribunal Federal. Após suspender as ações relativas a desocupações forçadas

em razão do contexto pandêmico, o tribunal estabeleceu um regime de transição, composto por três medidas: (i) criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, de Comissão de Conflitos Fundiários, órgão que deverá auxiliar o juiz no processamento das ações dessa natureza; (ii) realização obrigatória de visitas técnicas e audiências de mediação pelas comissões; e (iii) quanto às desocupações coletivas extrajudiciais, o poder público deverá ouvir previamente as comunidades afetadas, conceder prazo razoável para desocupação voluntária e garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia.

Esse conjunto de medidas tem o potencial de aproximar a prática brasileira das desocupações forçadas dos parâmetros internacionais, reduzindo o fosso que atualmente as separa. No entanto, dado o histórico de pouca permeabilidade dos tribunais à gramática do direito à moradia, a sociedade e o CNJ precisam acompanhar a instalação das comissões, de modo a garantir que elas sejam permanentes, independentes e seus membros tenham boas condições de trabalho.

Além disso, embora a decisão do STF não tenha estendido o regime de transição aos despejos decorrentes de locação imobiliária, a omissão não pode justificar uma restrição indevida dos parâmetros internacionais sobre o direito à moradia. Sendo esse um direito humano universal e tendo como um dos elementos a segurança da posse, deve o poder público empregar o máximo dos recursos disponíveis para garantir que todas as pessoas removidas, independentemente da origem da ocupação, acessem outra moradia, seja por meios próprios ou por políticas públicas específicas.

A terceira condição produtiva consiste na promulgação da Lei 14.216/2021. Além de incorporar ao direito brasileiro a definição de desocupação forçada vigente no direito internacional dos direitos humanos, a lei reconheceu expressamente a ilicitude da remoção de pessoas sem algumas garantias, como acesso a acomodação alternativa e aos meios habituais de subsistência.

Por fim, a quarta condição produtiva materializada na Resolução 510/2023 do CNJ que determinou a criação de comissões de solução de conflitos fundiários de forma permanente pelos Tribunais.

O reconhecimento legal da necessidade de garantias aos removidos poderá estimular os juízes mais resistentes ao direito internacional a cumprir efetivamente as exigências decorrentes do direito à moradia, afastando o Poder Judiciário brasileiro da condição de violador em massa de direitos humanos no contexto de desocupações forçadas.

A existência dessas condições permissivas e produtivas não garante de forma automática a reforma da prática judicial de desocupações forçadas. No entanto, vivemos uma conjuntura crítica que cria a oportunidade de mudança efetiva. Para isso, as condições devem ser ativamente sustentadas e impulsionadas, com a construção de uma nova cultura jurídica nos conflitos fundiários. O padrão brasileiro de desocupações forçadas está numa encruzilhada. Cabe à sociedade civil e ao STF vigiar para que tomemos o caminho da efetividade constitucional.

REFERÊNCIAS

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

AHLERT, Betina; MOREIRA, Karine Lima; OLIVEIRA LELES, Kassy Lanuse de. A moradia e a pandemia: habitação no contexto da crise sanitária de Covid-19. **Revista Direitos, Trabalho e Política Social**, v. 7, n. 12, p. 20–40, 2021.

ALVES, Rafael Assis; CARVALHO, Laura Bastos; RIOS, Marcos Camilo da Silva Souza. Fique em casa? Remoções forçadas e COVID-19. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, p. 2147–2173, 2021.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Fórum, 2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADPF 828**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 2021.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADPF 828**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 2022, a.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (PLENÁRIO VIRTUAL). **ADPF 828 TPI-quarta-Ref**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 2022, d.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (PLENÁRIO VIRTUAL). **ADPF 828 TPI-Ref.** Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 2021.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (PLENÁRIO VIRTUAL). **ADPF 828 TPI-segunda-Ref.** Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 2022, b.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (PLENÁRIO VIRTUAL). **ADPF 828 TPI-terceira-Ref.** Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 2022, c.

GAIO, Daniel e MESQUITA FILHO, Osvaldo. Direito à moradia e pandemia: mobilização social e respostas institucionais. *Suprema – revista de estudos constitucionais*. Brasília. Volume 3, Número3, 2023.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. Inadimplemento do Direito à Moradia e Legitimidade da Ocupação: o Caso Circo-Escola em São Paulo. **Revista Direito e Práxis**, v. 5, n. 1, p. 267–283, 2014.

CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, R. Daniel. The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. **World Politics**, v. 59, n. 3, p. 341–369, 2007.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A tutela do direito de moradia e o ativismo judicial. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 5, n. 2, 2015. Disponível em: <<http://www.publicacoes.uniceub.br/index.php/RBPP/article/view/3075>>. Acesso em: 3 out. 2020.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Neoinstitucionalismo. In: GIOVANNI, Geraldo de; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2018, v. 2, p. 610–613.

CAVALCANTE, Fátima Maria Lyra. **O direito à moradia adequada e à segurança jurídica da posse - um estudo das normas internacionais e brasileiras aplicadas ao caso da vila dos pescadores de Jaraguá, em Maceió**. Dissertação (Mestrado em Direito), Faculdade de Direito de Alagoas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2016.

COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. **Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living: addendum mission to Brazil**. New York: United Nations, 2004. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/111/45/PDF/G0511145.pdf?OpenElement>>.

COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS SOCIAIS E CULTURAIS. **Djazia e Belili c. Espanha**. Comunicação 05/2015, 2017.

COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS SOCIAIS E CULTURAIS. **Walter c. Bélgica.** Comunicação 61/2018, 2021.

COMITÊ DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Comentário Geral n. 7: O Direito à Moradia Adequada (Art. 11 (1) do Pacto): Desocupações forçadas.** 1997. Disponível em: <https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/1_Global/INT_CESCR_GEC_4759_E.doc>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Minuta de resolução que determina a criação, no âmbito dos tribunais de justiça e regionais federais, do Grupo de Apoio à Solução Pacífica das Ações de Reintegrações de Posse – GASPARG, e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis.** 2022. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/06/2022-minuta-resolucao-gaspar-v2.pdf>>.

COUTINHO, Maria. Do Brazilian courts contribute to the implementation of the right to housing? **FGV Direito SP Research Paper Series**, n. 16, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11467/RPS_89_FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Instituições Políticas. *In*: GIOVANNI, Geraldo de; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2018, v. 2, p. 480.

DANTAS, Marcus Eduardo de Carvalho. Função social na tutela possessória em conflitos fundiários. **Revista Direito GV**, v. 9, n. 2, p. 465–488, 2013.

FRANZONI, Julia et. al (org.). **Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU, 2022.

FOLHA DE SÃO PAULO. Com lojas fechadas, empresários vão à Justiça contra reajuste no aluguel. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/04/com-lojas-fechadas-empresarios-vao-a-justica-contrareajuste-no-aluguel.shtml>>. Acesso em: 12 jan. 2023.

GNANN, Ana Lúcia Valim. **"Direito à moradia" sub judice": uma análise da atuação do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no contexto da Reforma Urbana**. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020.

HALE, Thomas *et al.* A global panel database of pandemic policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker). **Nature human behaviour**, v. 5, n. 4, p. 529-538, 2021.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 193–223, 2003.

HUMAN RIGHTS COUNCIL. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Raquel Rolnik. Addendum. Follow-up to country recommendations: Brazil, Cambodia, Kenya. Disponível em: <<https://primarysources.brillonline.com/browse/human-rights-documents-online/promotion-and-protection-of-all-human-rights-civil-political-economic-social-and-cultural-rights-including-the-right-to-development;hrdhrd99702016149>>. Acesso em: 1 nov. 2022.

IBGE. **Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_apresentacao.pdf>.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (INSPER); INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Relatorio-Final-INSPER.pdf>>.

MAHONEY, James. **The legacies of liberalism: Path dependence and political regimes in Central America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001.

MARÇAL, Thaís Boia. **O princípio da não remoção como concretizador do direito fundamental social à moradia digna**. Monografia, Escola da Magistratura do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/biblioteca_videoteca/monografia/Monografia_pdf/2015/ThaisBoiaMarcal_Monografia.pdf>. Acesso em: 21 out. 2020.

MARQUES, Eduardo. Path Dependence. In: GIOVANNI, Geraldo de; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2018, v. 2, p. 663–665.

MILANO, G. B. Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário. 1.ed – Curitiba: Íthala, 2017
NETO, Agenor Gomes Pinto. **A relevância constitucional do direito à moradia adequada nas remoções forçadas fundadas em questões ambientais**. 2019.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **COVID-19 Dashboard: Deaths**. Disponível em: <https://data.who.int/dashboards/covid19/deaths?n=c>. Acesso em: 31 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **WHO Director-General's statement on IHR Emergency Committee on Novel Coronavirus (2019-nCoV)**. Disponível em: [https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ih-emergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ih-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov)). 30 jan. 2020. Acesso em: 31 jan. 2024.

OLIVEIRA, Lorena Cordeiro de. **O poder judiciário do Rio Grande do Norte e a luta pela terra: um estudo a partir das ações possessórias em face de ocupações do MST nos municípios de Touros e São Gonçalo do Amarante**. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2017.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American political science review**, v. 94, n. 2, p. 251–267, 2000.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. **A Magistratura Fluminense: seu olhar sobre as ocupações do MST**. Dissertação (Mestrado em Teoria Geral do Estado e Direito Constitucional), PUC, Rio de Janeiro, 2005.

QUINTANS, TAVARES e VIERIA. **Campo jurídico, ADPF 828 e direito à moradia**. Revista Suprema – revista de estudos constitucionais. Volume 3, Número 3, Brasília: STF.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; CAFRUNE, Marcelo Eibs. Direito à moradia e pandemia: análise preliminar de decisões judiciais sobre remoções e despejos. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, v. 10, p. 111–128, 2020.

SANTOS JUNIOR, Adalmo Oliveira dos. A tutela da propriedade e o litígio coletivo pela posse de imóvel. In: MAZZEI, Rodrigo; PIAU, Layanna (Orgs.). **Grandes temas do novo CPC: tutela jurisdicional dos direitos reais e da posse**. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 45–65.

SILVA, Isabela Machado da *et al.* Brazilian families facing the COVID-19 outbreak. **Journal of Comparative Family Studies**, v. 51, n. 3-4, p. 324-336, 2020.

SOIFER, Hillel David. The Causal Logic of Critical Junctures. **Comparative Political Studies**, v. 45, n. 12, p. 1572–1597, 2012.

SORENSEN, Andre. Taking critical junctures seriously: theory and method for causal analysis of rapid institutional change. **Planning Perspectives**, v. 0, n. 0, p. 1–19, 2022.

VITORELLI, Edilson. Ação coletiva passiva e os litígios coletivos possessórios. In: MAZZEI, Rodrigo; PIAU, Layanna (Orgs.). **Grandes temas do novo CPC: tutela jurisdicional dos direitos reais e da posse**. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 87–119.

VOLS, Michel; KUSUMAWATI, Erna Dyah. The International Right to Housing, Evictions and the Obligation to Provide Alternative Accommodation: A Comparison of Indonesia and the Netherlands. **Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law**, v. 21, n. 2, p. 237–269, 2020.

WILSON, Stuart. The right to adequate housing. In: DUGARD, Jackie; PORTER, Bruce; IKAWA, Daniela; *et al* (Eds.). **Research Handbook on Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020, p. 180–201.

Disponível em:

<<https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781788974165/9781788974165.00018.xml>>.

Acesso em: 10 jan. 2023.

ZURBRIGGEN, Cristina. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. **Revista de ciencia política (Santiago)**, v. 26, n. 1, p. 67–83, 2006.

Sobre o(a) autor(a):

Rafael Assis Alves/ E-mail: rafael.assis22@yahoo.com.br

Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro na linha de pesquisa em Direito Público (2023). Especialista em Direito Público pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci (2015). Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Santa Cruz - UESC (2013). Juiz Federal.

Mariana Trotta Dallalana Quintans/ E-mail: marianatrottafnd@gmail.com

Professora Associada II da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ). Professora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Direitos Humanos da UFRJ. Doutora pelo Programa de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, CPDA/UFRRJ. Fez doutorado sanduíche no Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (CES/FEUC) de janeiro a agosto de 2010. Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2002) e mestrado em Direito pela mesma instituição (2005)

Data de Submissão: 28 de setembro de 2023.

Data da Triagem de Diretrizes: 15 de novembro de 2023.

Data da Triagem de Qualidade: 01 de dezembro de 2023.

Data de Envio para Avaliação: 11 de dezembro de 2023.

Data da Primeira Avaliação: 08 de janeiro de 2024.

Data da Segunda Avaliação: 27 de janeiro de 2024.

Data de Aceite: 29 de abril de 2024.