



# Comissões de Soluções Fundiárias como medida estruturante da ADPF 828<sup>1</sup>

*Land Solutions Commissions as a structuring measure of ADPF 828*

*Comisiones de Soluciones Suelo como medida estructurante del ADPF 828*

**Luly Rodrigues da Cunha Fischer<sup>2</sup>**

Universidade Federal do Pará (Belém, PA, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1662-8703>

E-mail: [lulyfischer@ufpa.br](mailto:lulyfischer@ufpa.br)

**Agenor Cássio Nascimento Correia de Andrade<sup>3</sup>**

Universidade Federal do Pará (Belém, PA, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9531-682X>

E-mail: [agenor.andrade@tjpa.jus.br](mailto:agenor.andrade@tjpa.jus.br)

**Thais Viana de Alencar<sup>4</sup>**

Universidade Federal do Pará (Belém, PA, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-3726-4279>

E-mail: [thais.alencar@tjpa.jus.br](mailto:thais.alencar@tjpa.jus.br)

## Resumo

O presente artigo analisa de que maneira a atuação das Comissões de soluções fundiárias pode ser compreendida como um meio para o tratamento adequado dos conflitos fundiários coletivos tratados pela ADPF 828 por meio do processo

<sup>1</sup> FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha; ANDRADE, Agenor Cássio Nascimento Correia de; ALENCAR, Thais Viana de. Comissões de soluções fundiárias como medida estruturante da ADPF 828. *Suprema*: revista de estudos constitucionais, Brasília, v.5, n. especial, p.311-340, 2025. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2025.v5.nEspecial.a346>.

<sup>2</sup> Doutora em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA) e Universidade de Paris XIII (2014), em regime de cotutela. Possui graduação (2005) e mestrado em Direito (2008) pela UFPA. Professora adjunta do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA, mediadora judicial e extrajudicial. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5038078976448551>.

<sup>3</sup> Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Possui graduação (2010) e mestrado em Direito (2023) pela UFPA. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Pará. Membro das Comissões Estadual e Nacional de Soluções Fundiárias. Mediador judicial. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5881412731640554>.

<sup>4</sup> Mestranda em Direito e Desenvolvimento da Amazônia pela Universidade Federal do Pará. Possui graduação em Direito (2016) pelo Centro Universitário do Pará. Analista judiciária do Tribunal de Justiça do Pará. Mediadora judicial. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5923304716176101>.

estrutural. A pesquisa é teórica, de abordagem dedutiva, utilizando como técnica a revisão bibliográfica narrativa, complementada pela documental. Inicia com o estado da arte sobre as determinações da ADPF 828. Apresenta-se a conceituação de processo estrutural e examina-se como as diferentes concepções podem servir ao tratamento adequado do conflito possessório ou petitório coletivo. Em seguida, aborda-se o papel das Comissões de Soluções Fundiárias nos conflitos coletivos pela posse urbana ou rural e seus potenciais impactos na proteção da segurança da posse. Conclui-se que as Comissões fundiárias configuram espaços com características que permitem a aplicação de instrumentos do processo estrutural para o tratamento adequado de situações envolvendo a insegurança da posse no Brasil.

### **Palavras-chave**

Processo estrutural; conflito coletivo; ADPF 828; Comissões de Soluções Fundiárias; mediação.

### **Sumário**

1. Introdução. 2. Sistematização normativa para o tratamento adequado de conflitos fundiários coletivos e ADPF 828. 3. Tratamento dos conflitos fundiários coletivos como um problema estrutural. 4. Comissões de Soluções Fundiárias como instrumento de tratamento do problema estrutural. 5. Conclusão.

### **Abstract**

This article analyzes how land tenure solution commissions could be understood as space for the adequate treatment of collective land tenure conflicts mentioned in Supreme Court decision ADPF 828 using structural process techniques. The research is theoretical, with a deductive approach, using narrative literature and document review as techniques. First, it presents the state of the art of ADPF 828. Secondly, it presents the definition of structural process and examines different conception that may serve to adequately treat collective land tenure and petition conflicts. Thirdly, it describes land tenure solution commissions' role in collective urban and rural land tenure conflicts and its potential effects to improve land tenure security. It concludes that land tenure solution commissions have characteristics that allow the use of structural procedure techniques to adequate treatment of insecure land tenure situation in Brazil.

### **Keywords**

Structural process; collective conflicts; ADPF 828; Land Solutions Commissions; mediation.

## Contents

1. Introduction. 2. Normative systematization for the adequate treatment of collective land conflicts and ADPF 828. 3. The treatment of collective land tenure conflicts as a structural problem. 4. Land Solutions Commissions as an instrument to treat structural problems. 5. Conclusion.

## Resumen

Este artículo analiza en qué forma las acciones de las Comisiones de Soluciones Territoriales pueden entenderse como un medio para el tratamiento adecuado de los conflictos colectivos de tierras abordados por el ADPF 828 a través del proceso estructural. La investigación es teórica, con un enfoque deductivo, utilizando como técnica la revisión bibliográfica narrativa, complementada con documentación. Se inicia con el estado del arte respecto a las determinaciones de la ADPF 828. Se presenta la conceptualización del proceso estructural y se examina cómo las diferentes concepciones pueden servir al tratamiento adecuado del conflicto territorial colectivo. A continuación, se discuten las Comisiones de Soluciones Territoriales en conflictos colectivos por la propiedad urbana o rural y sus impactos en la protección de la seguridad de la tenencia. Se concluye que las comisiones configuran espacios con características que permiten la aplicación de instrumentos de proceso estructural para el tratamiento adecuado de situaciones de inseguridad de tenencia en Brasil.

## Palabras clave

Proceso estructural; conflicto posesorio colectivo; ADPF 828; Comisiones de Soluciones Territoriales; mediación.

## Índice

1. Introdução. 2. Sistematização normativa para o tratamento adequado de los conflictos colectivos de tierras y ADPF 828. 3. El tratamiento de los conflictos colectivos de tierras como un problema estructural. 4. Las Comisiones de Soluciones Territoriales como instrumento para el tratamiento del problema estructural. 5. Conclusión.

## 1. Introdução

O direito à moradia protege um dos aspectos fundamentais do indivíduo: o espaço destinado à garantia dos demais direitos (direito ao lazer, ao descanso remunerado, à proteção da infância e da juventude, à segurança e à vida privada, à

inviolabilidade do domicílio, entre outros). Caso não seja garantido, o caminho que resta aos indivíduos é a situação de rua, estado de máxima privação de direitos, em extrema vulnerabilidade social e sem garantia do mínimo existencial.

Esse direito, previsto na Constituição de 1988, em seu artigo 6º, como um direito social, somente foi positivado expressamente com a Emenda Constitucional n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000, mesmo sendo o direito à moradia adequada reconhecido internacionalmente como direito humano desde 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>5</sup>.

Trata-se de direito de segunda dimensão, enquadra-se nos direitos econômicos e sociais e está diretamente vinculado ao estabelecimento de uma vida com dignidade, ao acesso a um lar, na medida em que integra o direito a um padrão de vida satisfatório, não se resumindo apenas ao espaço físico, devendo incluir segurança da posse, disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, custo acessível, habitabilidade, não discriminação e priorização de grupos vulneráveis, localização e adequação cultural.

Esse direito está expressamente previsto na Agenda 2030 criada pela ONU, em 2015, por meio de um pacto global assinado por mais de 190 países, o qual estabeleceu 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), com a finalidade de enfrentar os principais problemas globais ligados ao desenvolvimento sustentável. O ODS 11 dispõe sobre a necessidade de tornar as cidades e as comunidades sustentáveis, de forma a garantir, até 2030, o acesso universal à moradia segura e adequada.

Embora o direito à moradia seja um direito fundamental consagrado na nossa ordem jurídico-constitucional e na ordem internacional de proteção dos direitos humanos, como acima relatado, segundo dados da Fundação João Pinheiro

---

<sup>5</sup> Hoje mais de 12 textos diferentes da Organização das Nações Unidas (ONU) reconhecem o direito à moradia, como o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Brasília: Presidência da República, [1992]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 13 ago. 2024), a Convenção Internacional sobre Todas as Formas de Discriminação Racial (BRASIL. **Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969**. Brasília: Presidência da República, [1969]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/d65810.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d65810.html). Acesso em: 13 ago. 2024), a Convenção sobre os Direitos da Criança (BRASIL. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Brasília: Presidência da República, [1990]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm). Acesso em: 13 ago. 2024), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (BRASIL. **Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Brasília: Presidência da República, [2002]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4377.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm). Acesso em: 13 ago. 2024), entre outros.

(FJP), 24 milhões de pessoas vivem em habitações inadequadas ou precárias<sup>6</sup>. Essa situação reflete a crise do Estado Democrático de Direito e dos direitos fundamentais e piora a crise de efetividade e de identidade da Constituição, por conta majoritariamente da política e da economia de um “Estado Mínimo” incentivado pelo assim designado “consenso neoliberal”<sup>7</sup>, o que se agravou sobremaneira durante a crise sanitária da Covid-19, com o aumento do desemprego e do valor dos aluguéis e o crescente déficit habitacional.

Esse quadro demonstrou que a crise habitacional do país consiste em um problema enraizado de violações sistemáticas de direitos fundamentais, causado pela inércia das autoridades públicas na modificação da conjuntura. A falta de acesso à moradia adequada, à cidade e a terra é um problema que se revelou um litígio estrutural, e a abordagem do processo estrutural exige um novo posicionamento do Poder Judiciário na função de facilitar a construção e a elaboração de políticas públicas, não apenas reconhecendo a existência do direito, mas fixando de forma autônoma os provimentos que conduzirão à sua concretização<sup>8</sup>.

Nesse sentido, a abordagem teórica do processo estrutural pode contribuir de forma essencial para o tratamento de conflitos possessórios e petitórios coletivos, na medida em que o problema habitacional ocasionado pelo grande déficit de moradia foi reconhecido como um litígio estrutural na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 828-DF, que teve como relator o Ministro Luís Roberto Barroso. Dessa maneira, não se trata apenas de conceituação doutrinária, mas de questão reconhecida em precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>9</sup> e do Superior Tribunal de Justiça (STJ)<sup>10</sup>, somando-se ao decidido pelo STF na Quarta Tutela Provisória Incidental da ADPF 828.

<sup>6</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil por cor ou raça 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2022. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1nJBhQFcDLKBrGxS-BIBcn73UEtjkl-B5/view>. Acesso em: 18 jul. 2023.

<sup>7</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 46, p. 196-197, abr./jun. 2003.

<sup>8</sup> CHAYES, Abram. Foreword: public law litigation and the burger court. **Harvard Law Review**, v. 96, n. 1, p. 4-61, Nov. 1982. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/PrintRequest?collection=journals&handle=hein.journals/hlr96&id=22&print=section&div=13&ext=.pdf&format=PDFsearchable&submit=Print%2FDownload>. Acesso em: 13 ago. 2024.

<sup>9</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760/DF**. Relatora: Min<sup>a</sup>. Cármen Lúcia. Redator do acórdão: Min. André Mendonça, 14 de março de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15368120159&ext=.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2024.

<sup>10</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3ª Turma). **Recurso Especial 1.854.842/CE**. Relatora: Min<sup>a</sup>. Nancy Andrigui, 2 de junho de 2020. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_)

A ADPF 828 objetivou principalmente suspender atos do Poder Público relativos a despejos, desocupações e reintegrações de posse, para proteger o direito social à saúde, bem como os direitos fundamentais à vida e à moradia, na medida em que se poderia agravar a condição de vulnerabilidade de inúmeras famílias durante a crise sanitária.

Em sessão de 1.º de novembro de 2022, o Pleno do STF, por maioria, proferiu decisão na ADPF 828 e determinou a observância por parte do Sistema de Justiça de uma série de quesitos para que possam ser cumpridos os mandados de reintegração de posse em ocupações coletivas, especialmente com a instalação das Comissões de Soluções Fundiárias, que deverão ser estruturadas dentro dos tribunais visando alcançar um regime de transição para um estado de coisas futuro<sup>11</sup>.

Diante do exposto, questiona-se: de que maneira a atuação das Comissões de soluções fundiárias pode ser compreendida como um meio para o tratamento adequado dos conflitos fundiários coletivos tratados pela ADPF 828 por intermédio do processo estrutural? Levanta-se a hipótese de que o problema habitacional do nosso país, ocasionado pelo grande déficit de moradia foi reconhecido na ADPF 828 como um litígio estrutural e de que a adoção das Comissões de Soluções Fundiárias foi uma medida estruturante criada pelo STF voltada para os Tribunais, tendo em vista alterar o estado de desconformidade provocado pelas violações maciças do direito à moradia e do acesso à terra pelo Estado brasileiro.

Justifica-se a investigação porque não se pode dar efetividade à proteção da moradia prevista constitucionalmente sem entender que se trata de violações resultantes da inconsistência de políticas públicas de garantia à moradia digna à população, no campo ou nas cidades. Logo, é um problema estrutural; sendo reconhecido como tal, faz-se necessário conduzir o processo de forma dialógica e cooperativa com os sujeitos envolvidos em sua eventual superação.

Utiliza-se o método de abordagem dedutivo. Adotaram-se as técnicas de pesquisa bibliográfica narrativa, com a sistematização dos argumentos dos autores sobre processo estrutural citados na jurisprudência dos tribunais superiores. A pesquisa documental foi usada de forma complementar, com a identificação da jurisprudência paradigmática do STF e do STJ sobre processo estrutural e direito

---

registro=201901607463&dt\_publicacao=04/06/2020. Acesso em: 13 ago. 2024.

<sup>11</sup> GALDINO, Matheus Souza. Processos estruturais: uma transição entre estados de coisa para a tutela dos direitos. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 20, n. 3, p. 365, set./dez. 2019.

à moradia, bem como da legislação em vigor mencionada pelas decisões, normas internacionais de Direitos Humanos e resoluções do Conselho Nacional de Direitos Humanos sobre o tema.

Para o desenvolvimento do acima proposto, o presente trabalho está dividido em três seções.

Em um primeiro momento, discorre-se acerca do arcabouço normativo e jurisprudencial no que tange aos conflitos fundiários de dimensão coletiva e ao modo como eles têm sido tratados pelos poderes estatais, demonstrando o estado da arte sobre a temática, com enfoque principal nos atos normativos que definem a matéria e nas determinações da ADPF 828.

Na segunda seção, abordam-se aspectos gerais do processo estrutural, sua conceituação, suas características e sua fundamentação legal e doutrinária, consolidadas principalmente a partir da vigência do Código de Processo Civil (CPC) de 2015, em que houve a positivação de institutos como os princípios da primazia do mérito e da atividade cooperativa, previstos nos arts. 4.º e 6.º do CPC, e a flexibilização procedimental, com o tratamento do conflito fundiário coletivo como um problema estrutural.

Por fim, averigua-se como as Comissões de Soluções Fundiárias podem ser consideradas instrumentos de efetividade para o tratamento do problema estrutural ligado à moradia no país. Conclui-se que se trata de uma medida estruturante criada pela ADPF 828, para o estabelecimento de espaços de consenso dentro do Poder Judiciário a fim de que todos os envolvidos possam apresentar possíveis soluções para as pessoas que não têm acesso à moradia ou à terra.

## **2. Sistematização normativa para o tratamento adequado de conflitos fundiários coletivos e ADPF 828**

A presente seção objetiva sistematizar o conjunto normativo que conduz o tratamento adequado de conflitos fundiários no Brasil e verificar em que medida essas determinações e orientações contribuem para o atual estado de coisas, após a ADPF 828, com o estabelecimento e a estruturação das Comissões de Soluções Fundiárias em todo o país.

Os conflitos fundiários coletivos desafiam o Sistema de Justiça na medida em que exigem, para sua solução, a organização e a comunhão de esforços contínuos empreendidos por atores de dentro e de fora do processo no planejamento e na implementação de políticas públicas que respondam às demandas da coletividade. Para a satisfação dos múltiplos interesses em jogo, que atingem direitos fundamentais, como o acesso à terra, à moradia, à cidade e à segurança, soluções complexas de médio e longo prazo precisam ser elaboradas pelos atores públicos e privados envolvidos<sup>12</sup>.

Antes que se possa cogitar a descrição do desenho jurídico que deve orientar o tratamento dos conflitos coletivos pela posse e/ou pela propriedade, é necessário estabelecer uma definição possível da dimensão coletiva de tais conflitos, na esfera urbana e na rural, com a finalidade de delimitar o objeto a que se destina o tratamento específico e adequado do problema estrutural.

Uma definição possível, não definitiva, específica para a esfera urbana, pode ser encontrada na Resolução Recomendada n.º 87/2009<sup>13</sup> do Conselho Nacional das Cidades, que, a seu tempo, recomendou ao Ministério das Cidades a instituição de uma Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos<sup>14</sup>. Nela, o conflito fundiário urbano é aquele em que há disputa pela posse ou pela propriedade de imóvel urbano ou aquele que resulta do impacto de empreendimentos em famílias de baixa renda e outros grupos vulneráveis, que demandam a proteção do Estado para garantir o direito humano à cidade.

O mesmo ato normativo já indicava a necessidade de conceber e elaborar, de forma sistemática, as soluções para o problema complexo da moradia e do acesso à terra urbanizada, pela via do consenso, ao estabelecer, em seu art. 3.º, III, que a mediação de conflitos fundiários urbanos é “processo envolvendo as partes afetadas pelos conflitos, instituições e órgãos públicos e entidades da sociedade civil

<sup>12</sup> MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**. Curitiba: Íthala, 2017. p. 50-77.

<sup>13</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. Resolução Recomendada n.º 87, de 8 de dezembro de 2009. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, n. 98, p. 88, 25 maio 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/resolucoes-recomendadas/resolucao-87-2009.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2023.

<sup>14</sup> Até o momento, o texto final da Política não foi efetivamente determinado, mas é possível consultar a proposta preliminar, cuja base foi elaborada pelo Conselho Nacional das Cidades em 2009. Alterações foram feitas ao longo dos anos pelo Grupo de Trabalho de Conflitos Fundiários Urbanos: BRASIL. Ministério das Cidades. **Proposta preliminar da política elaborada pelo Conselho Nacional das Cidades em 2009**. Brasília: Ministério das Cidades, [2009]. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades/proposta-preliminar-da-politica-nacional-de-conflitos-fundiarios-urbanos>. Acesso em: 30 jul. 2023.

vinculados ao tema, que busca a garantia do direito à moradia digna e adequada e impeça a violação dos direitos humanos”<sup>15</sup>.

No que se refere à conflituosidade coletiva fundiária rural, outros direitos também estão em disputa, como o acesso à terra que cumpra sua função social, na medida em que funciona como condição de possibilidade para o exercício de outros direitos – inclusive o de acesso à justiça. Além disso, também resultado do processo histórico de acumulação de terras e de segregação especial acima descrito<sup>16</sup>, um conjunto de conflitos sociais tem emergido, ao longo dos últimos anos, pela via das ações possessórias coletivas<sup>17</sup> no âmbito rural.

Na ausência de uma definição normativa nacional, para fins deste artigo, utilizamos a definição de conflito coletivo rural adotada pelo Tribunal de Justiça do Pará na Resolução n.º 18/2005<sup>18</sup>, que esclarece a competência jurisdicional das varas agrárias no estado e as delimita como responsáveis pelo julgamento das causas que, em virtude da natureza da lide ou da qualidade das partes, compreendem os litígios coletivos pela posse ou propriedade de terra em áreas rurais, excluídas as demandas individuais.

A alta administração judiciária reconhece que experimentamos “acirradas disputas interpretativas em torno da posse e da propriedade de bens imóveis”<sup>19</sup> e que tais litígios, quando coletivamente considerados, são marcados por controvérsias relacionadas aos direitos fundamentais de moradia e às políticas públicas que lhes são correspondentes.

---

<sup>15</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **Proposta preliminar da política elaborada pelo Conselho Nacional das Cidades em 2009**. Brasília: Ministério das cidades, [2009]. p. 3. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades/proposta-preliminar-da-politica-nacional-de-conflitos-fundiarios-urbanos>. Acesso em: 30 jul. 2023.

<sup>16</sup> MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**. p. 50-55.

<sup>17</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **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. Relatório final de pesquisa. Série Justiça Pesquisa. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jsui/handle/123456789/528>. Acesso em: 13 ago. 2024.

<sup>18</sup> PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Resolução nº 18/2005-GP de 26 de outubro de 2005**. Belém: Tribunal de Justiça do Estado do Pará, [2005]. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=8800>. Acesso em: 2 mar. 2024.

<sup>19</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do novo Código de Processo Civil**. p. 13.

O CPC de 1973 não previa expressamente procedimentos específicos para o tratamento do conflito possessório coletivo. A primeira (e única) menção ao processo em que se disputa coletivamente a posse de terra ocorreu apenas com a Lei n.º 9.415/1996, que adicionou ao antigo art. 82, entre as atribuições do Ministério Público, a intervenção do órgão ministerial naqueles processos que envolvessem o litígio coletivo pela posse de terra rural.

Já o CPC de 2015, ao incorporar parcialmente alguns debates doutrinários que orientavam no sentido de conferir tutela processual específica às ações possessórias coletivas, introduziu, no ordenamento jurídico nacional, um diferente regramento das ações possessórias, especialmente para aquelas assim denominadas de “posse velha”<sup>20</sup>, em que a posse questionada já data de mais de ano e dia, com reconhecimento da necessidade de regulamentar uma tutela coletiva da posse<sup>21</sup>.

Tal normativa foi estruturada no art. 565 do CPC, que cuida do litígio coletivo pela posse de imóvel e estabelece a necessidade de designação de audiência de mediação para os casos em que a posse questionada data de mais de ano e dia.

O ano de 2015 também ficou marcado pela positivação na Lei n.º 13.140<sup>22</sup>, que regulamentou os aspectos da mediação de conflitos, com capítulo específico destinado à autocomposição de conflitos com a Administração Pública. A segunda seção da referida Lei instituiu um novo marco interpretativo quanto à possibilidade de composição de interesses com o Estado – cuja relevância é evidente quando se constata que muitos conflitos ocorrem em virtude da ocupação ou da destinação do uso de terras públicas<sup>23</sup>.

O paradigma anterior adotado pela Administração Pública, de modo geral, alinhava-se ao clássico princípio da indisponibilidade do interesse público, razão

---

<sup>20</sup> SPENGLER, Fabiana Marion; VANIN, Fábio Scopel. Os conflitos fundiários urbanos no processo judicial: possibilidades de aplicação dos meios alternativos para a solução de controvérsias. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 4, p. 2787, dez. 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/34817/27234>. Acesso em: 11 jul. 2023.

<sup>21</sup> CARVALHO, Cláudio Oliveira de; RODRIGUES, Raoni. O novo Código de Processo Civil e as ações possessórias: novas perspectivas para os conflitos fundiários coletivos? *Revista de Direito da Cidade*, v. 7, n. 4, n. especial, p. 1750-1770, fev. 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/20912/15356>. Acesso em: 14 jul. 2023.

<sup>22</sup> BRASIL. **Lei n.º 13.140, de 26 de junho de 2015**. Brasília: Presidência da República, [2016]. Lei da mediação. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm). Acesso em: 30 jun. 2023.

<sup>23</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do novo Código de Processo Civil**. p. 140.

pela qual a Administração deveria abster-se de compor e de buscar os meios administrativos e jurisdicionais para o alcance das finalidades específicas definidas em normas. A assim denominada “Lei de Mediação”, portanto, oferece importantes mecanismos que contribuem para a gestão adequada de conflitos complexos que envolvem o interesse público<sup>24</sup>. Exemplificativamente, a considerar a necessidade de uma leitura sistematizada da legislação processual, não é possível aplicar os preceitos do art. 565 do CPC sem o suporte da Lei n.º 13.140/2015.

Em continuidade, outras legislações que interessam ao tratamento do conflito possessório coletivo incorporaram o privilégio às metodologias de autocomposição para o tratamento de conflitos complexos que envolvam as questões fundiárias urbanas e rurais.

O principal exemplo encontra-se na Lei n.º 13.465/2017<sup>25</sup>, a Lei de Reurb, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural. A norma lista, em seu art. 10, os objetivos gerais da regularização fundiária urbana a serem observados pela União, pelos Estados e pelos Municípios, entre os quais o estímulo à resolução extrajudicial de conflitos.

Também há a orientação normativa que menciona expressamente a necessidade de mediar os conflitos fundiários coletivos na Resolução n.º 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos. Entre seus “considerandos”, são mencionadas as diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos 3, de 2009, que prevê, em seus objetivos estratégicos, o acesso à justiça no campo e na cidade e aponta como meios para tais garantias a criação de um marco legal para a mediação de conflitos fundiários urbanos e a institucionalização da mediação nas demandas de conflitos coletivos agrários e urbanos<sup>26</sup>.

Essa organização normativa conduz à conclusão de que, diante de conflitos coletivos pela posse urbana ou rural, que revelam o contexto brasileiro de distribuição desigual da terra e de moradias adequadas e colocam em risco diversos outros

<sup>24</sup> GORETTI, Ricardo. **Gestão adequada de conflitos**: do diagnóstico à escolha do método para cada caso concreto. São Paulo: JusPODIVM, 2019. p. 35.

<sup>25</sup> BRASIL. **Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017**. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 10 jul. 2023.

<sup>26</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Direitos Humanos. **Resolução n.º 10, de 17 de outubro de 2018**. Brasília: CNDH, [2018]. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy\\_of\\_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessoriosruraisurbanos.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessoriosruraisurbanos.pdf). Acesso em: 30 jun. 2023.

direitos fundamentais, é necessário estabelecer um regime de diálogos interinstitucionais, dentro ou fora do processo judicializado.

O conjunto normativo acima descrito soma-se ao decidido pelo STF na Quarta Tutela Provisória Incidental da ADPF 828. A decisão contribuiu para o estabelecimento do Poder Judiciário como arena qualificada para as disputas fundiárias. Por essa razão, também se justifica a investigação sobre as técnicas de tratamento de problemas estruturais, com o objetivo de qualificar a intervenção jurisdicional em políticas públicas, considerada em sua perspectiva tradicional (como instância decisória e revisora) ou mais contemporânea (como instância mediadora ou facilitadora da reestruturação).

Após o princípio da pandemia de Covid-19, em março de 2020, uma problemática conflituosa começou a se anunciar: de um lado, a propagação de orientações da Organização Mundial de Saúde para que as pessoas se mantivessem em casa e evitassem deslocamentos e aglomerações desnecessárias a fim de evitar a propagação do vírus e a sobrecarga do sistema de saúde pública; de outro lado, o andamento de ações judiciais e administrativas que implicavam ou poderiam resultar em despejos e remoções de grande número de pessoas – incluídas ou não entre os principais grupos de risco para a doença.

A situação de insegurança jurídica sobre a posse, aliada ao contexto de medo provocado pelo coronavírus, cujos efeitos eram até então desconhecidos, conduziu ponderações legais e jurídicas que resultaram em legislações estaduais, as quais determinaram a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse<sup>27</sup>, no lançamento da campanha Despejo Zero<sup>28</sup> e, finalmente, em abril de 2021, no ajuizamento da ADPF 828<sup>29</sup>. O objetivo dessa ação era a suspensão de todos os processos e procedimentos, de quaisquer natureza, que visassem à expedição de

<sup>27</sup> OLIVEIRA, Juliana Andrea; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. Remoções forçadas no contexto da pandemia de COVID-19: entre o direito e o dever de moradia. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, v. 7, n. 12, p. 181-194, 2021. Disponível em: [https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/oliver\\_rbdu12](https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/oliver_rbdu12). Acesso em: 14 jul. 2023.

<sup>28</sup> A Campanha Nacional “Despejo Zero: Em Defesa da Vida no Campo e na Cidade” objetivava denunciar ações de despejo e de reintegração de posse, bem como pautar na agenda pública a urgência da garantia do direito à moradia digna e da demarcação de terras indígenas e quilombolas. O acervo da campanha pode ser consultado no *link*: DESPEJO Zero: em defesa da vida no campo e na cidade. **Campanha Nacional #despejzero**: em defesa da vida no campo e na cidade, c2020. Disponível em: <https://www.campanhadespejzero.org/>. Acesso em: 11 jul. 2023.

<sup>29</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Andamento disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 12 jul. 2023.

medidas judiciais ou administrativas importando na remoção ou no despejo de pessoas enquanto perdurassem os efeitos da crise sanitária.

A ADPF recebeu o apoio de muitas entidades, instituições e movimentos da sociedade civil organizada, que foram aceitos no processo na condição de *amici curiae*. O Ministro Relator suspendeu cautelarmente os despejos e as reintegrações de posse, judiciais ou administrativos, coletivos ou individuais, em todo o país, por três vezes ao longo dos anos de 2021 e 2022.

Contudo, identificada a mudança no contexto da crise sanitária, com o advento das vacinas e a redução no número de mortes provocadas pelo vírus, em outubro de 2022, no julgamento da Quarta Tutela Provisória Incidental nos autos da ADPF, o Relator, em decisão submetida ao Plenário do STF, que a referendou, estabeleceu um regime de transição para a retomada da execução das decisões judiciais ou administrativas anteriormente suspensas.

O regime determinado pelo STF incluiu a imediata criação, por todos os Tribunais, de Comissões de Conflitos Fundiários<sup>30</sup> que possam, entre tantas outras atribuições, oferecer apoio operacional aos magistrados responsáveis por ações possessórias coletivas, urbanas ou rurais, realizar visitas aos locais sob litígio e conduzir audiências de mediação que contem com a participação do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos órgãos dos executivos responsáveis pela política agrária e urbana.

Após a decisão, até abril de 2023, mais da metade dos Tribunais brasileiros deram cumprimento formal à determinação de instalar tais Comissões, consideradas suas especificidades regionais, e de iniciar o estabelecimento de espaços próprios para a mediação dos conflitos fundiários coletivos e a retomada das ações possessórias coletivas após a pandemia<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Presentemente o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) prefere nominar tais Comissões “Comissões de Soluções Fundiárias”, o que se deduz de sua Resolução n.º 510, de 2023 (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n.º 510, de 26 de junho de 2023**. Brasília: CNJ, [2023]. Disponível em: [https://www.academia.edu/9132570/Decis%C3%B5es\\_estruturais\\_no\\_direito\\_processual\\_civil\\_brasileiro](https://www.academia.edu/9132570/Decis%C3%B5es_estruturais_no_direito_processual_civil_brasileiro). Acesso em: 30 jun. 2023).

<sup>31</sup> FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha; NORONHA, Sílvia Gomes; ALENCAR, Thais Viana de. A ADPF n.º 828-DF e a criação de comissões de conflitos fundiários: uma análise do cumprimento da decisão pelos tribunais brasileiros. In: ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, 6., 2023. **Acesso à justiça**: política judiciária, gestão e administração da justiça III. Florianópolis: Conpedi, 2023. p. 134-155. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/4k6wgq8v/0edbt8to/KFJG3aSN1A92tV7Z.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2023.

Em seguida, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) aprovou a Resolução n.º 510, de 26 de junho de 2023, que regulamentou a criação da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias, estabeleceu diretrizes para a realização de visitas técnicas às áreas objeto dos litígios fundiários e instituiu um protocolo para o tratamento das ações judiciais que cuidem de despejos e reintegrações de posse em imóveis destinados à moradia coletiva ou de área produtiva de populações consideradas vulneráveis<sup>32</sup>.

O STF também estabeleceu que as Comissões podem auxiliar outros Tribunais em regime de cooperação, especialmente para elaborar os critérios e as estratégias para que as eventuais ordens de reintegração de posse não ocorram ao mesmo tempo. Tal determinação opera como um indicativo de que é necessário observar o problema de forma estrutural e compreender os impactos mais amplos das decisões e soluções construídas em processos específicos para o planejamento da distribuição do acesso à terra e à moradia, na cidade ou no campo.

Já o texto da Resolução n.º 510/2023 estabeleceu atribuições específicas para a Comissão Nacional de Soluções Fundiárias, instituída pelo próprio CNJ. O desenho proposto pelo CNJ revela um esforço da administração judiciária de inserir o Poder Judiciário mais amplamente no debate e no planejamento das políticas públicas destinadas ao atendimento dos direitos de acesso à terra, à moradia e à cidade, uma vez que o Judiciário é também um ator importante, cujas decisões em conflitos fundiários coletivos impactam a distribuição de recursos e o planejamento das ações públicas.

No que se refere ao tratamento específico a ser conferido aos conflitos coletivos, a Resolução n.º 510/2023 confere disciplina mais protetiva que o próprio art. 565 do CPC, ao prever, em seu art. 13, § 4.º, que, para as audiências de mediação e de conciliação, deverão ser convidados, além do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos órgãos responsáveis pela política urbana e agrária interessados, as Procuradorias de Estado e do Município, representantes dos movimentos sociais eventualmente envolvidos na ocupação e outros representantes de órgãos públicos e privados que atuem nas áreas correlatas ao litígio.

Esse cenário parece concorrer para consolidar o Poder Judiciário como arena em que se realizam as disputas fundiárias no país<sup>33</sup>, com orientação para que, sob uma

<sup>32</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n.º 510, de 26 de junho de 2023**. Brasília: CNJ, [2023]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2023.

<sup>33</sup> MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**. p. 143.

perspectiva estrutural, as disputas encontrem métodos de tratamento adequado, que incluam técnicas de autocomposição de conflitos. A finalidade é compor amplamente interesses complexos, atendendo aos critérios de prioridade estabelecidos pelo próprio STF: a antiguidade da ocupação, a quantidade de pessoas a serem mantidas na posse ou eventualmente removidas, a titularidade das terras em conflito e o grau de consolidação da ocupação.

### 3. Tratamento dos conflitos fundiários coletivos como um problema estrutural

Das violações sistemáticas e reiteradas de direitos, da desestruturação de políticas públicas, da carência de efetivação de direitos fundamentais e de reiteradas omissões estatais, surge uma remodelação da atuação do Poder Judiciário. O autor norte-americano Owen Fiss propôs um modelo de *adjudication*, que, aplicado à nossa realidade, corresponderia a um novo modelo de jurisdição, no qual o Judiciário se propõe a atuar como um facilitador da reestruturação de organizações para eliminar a ameaça imposta aos valores constitucionais pelos arranjos institucionais existentes<sup>34</sup>.

Assim surge o processo estrutural, que busca desenvolver ferramentas e uma infraestrutura adequada para melhorar a gestão do caso, fomentando a prolação de decisões em maior conformidade com os pleitos sociais e desestimulando as decisões do tipo *one-shot, one-way* (ou “tudo ou nada”)<sup>35</sup>, já que essas mudanças não são realizadas com uma simples ordem judicial.

Tradicionalmente, os casos eminentemente individualistas e patrimonialistas são os que mais ocupam o Poder Judiciário. São processos que trazem uma lógica bipolar, em que há uma relação jurídica material entre duas pessoas, e a sentença limita-se a dirimir aquela determinada situação singular e específica. Os mecanismos clássicos do processo tornaram-se incapazes de solucionar as lides complexas e multipolares com a eficiência necessária e condizente com a garantia da dignidade humana no âmbito dos direitos transindividuais. Em razão disso, fez-se necessário, a partir de casos estrangeiros, principalmente estadunidenses, revisar institutos

<sup>34</sup> FISS, Owen M. As formas de justiça. In: FISS, Owen M. **Um novo processo civil**: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 27.

<sup>35</sup> MARÇAL, Felipe Barreto. **Processos estruturantes**. Salvador: JusPODIVM, 2021. p. 155.

processuais clássicos como alternativa viável para uma efetiva concretização dos valores constitucionais<sup>36</sup>.

Neste sentido é que “o processo estrutural é aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado num problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal”<sup>37</sup>. Dessa forma, o litígio estrutural é o gênero que pode ter como espécie a atuação judicial e a extrajudicial. A existência de um litígio estrutural pode acarretar ou não a propositura de um processo estrutural.

Superar esse estado de desconformidade é o principal escopo do processo estrutural, na medida em que visa resolver o problema não de forma superficial, mas com resultados significativos que superem aquela determinada situação caótica. Tais situações somente se resolvem a partir de uma reestruturação, refazendo as estruturas para se alcançar um estado ideal. O que se pretende quando se leva determinado problema a juízo é atingir esse estado.

Como arcabouço normativo para que o Poder Judiciário aplique decisões estruturais aos casos de litígios que apresentem questões estruturais, o ordenamento pátrio possui diversos diplomas normativos que autorizam a prolação de decisões estruturantes. Ilustrativamente, ao art. 4.º do CPC, somam-se os arts. 139, IV, e 536, § 1.º, e os arts. 493, 159-161, 862, 863 e 866-869<sup>38</sup>.

A fim de evitar qualquer tipo de violação da segurança jurídica e de garantir o afastamento de qualquer tipo de subjetivismo do magistrado, o dever de fundamentação das decisões, mencionado no art. 489, § 1.º, do CPC, deve ser extremamente bem realizado.

A decisão judicial deve ser exaustiva no reconhecimento de que o caso concreto é um problema estrutural, especificando a situação de desconformidade e

<sup>36</sup> ANDRADE, Agenor de; VERBICARO, Dennis; GÓES, Gisele Santos Fernandes. Processos coletivos e processos estruturais: semelhanças e diferenças. In: MARINHO, Daniel Octávio Silva *et al.* (org.). **Fazenda Pública**: atuação em juízo, consensualidade e prerrogativas. Londrina: Thoth, 2022. p. 435-448.

<sup>37</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 45, n. 303, p. 46, maio 2020. Disponível em: [https://www.academia.edu/42872474/ELEMENTOS\\_PARA\\_UMA\\_TEORIA\\_DO\\_PROCESSO\\_ESTRUTURAL\\_APLICADA\\_AO\\_PROCESSO\\_CIVIL\\_BRASILEIRO](https://www.academia.edu/42872474/ELEMENTOS_PARA_UMA_TEORIA_DO_PROCESSO_ESTRUTURAL_APLICADA_AO_PROCESSO_CIVIL_BRASILEIRO). Acesso em: 13 ago. 2024.

<sup>38</sup> OSNA, Gustavo. Nem “tudo”, nem “nada”: decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 180.

ênfatizando que a situação analisada é um tipo de problema que não se resolve com uma única providência, exigindo a tomada de uma série de atos para sua solução definitiva. Assim, o magistrado não se deve limitar ao uso de conceitos jurídicos indeterminados abstratos ou de decisões padronizadas, deve exaurir o tema, demonstrando que somente uma decisão estrutural será capaz de superar a questão estrutural e ter resultados empiricamente significativos.

Há relevante flexibilização dos princípios da congruência e da demanda, na medida em que, em um litígio estrutural, dificilmente as partes têm a real dimensão da complexidade da questão. No início da ação, não se conseguem mensurar as consequências do pedido. Por isso, a causa de pedir e a interpretação do pedido como certo e determinado sofrem relativizações. Não se faz um pedido fechado, porque os acontecimentos são fluidos, e deve haver a interpretação mais maleável possível pela característica estrutural do problema<sup>39</sup>.

Quando se aborda a política pública relacionada à moradia, percebe-se a desestruturação existente. De acordo com os dados da FJP acima demonstrados (1995-2024) e os dados do IBGE sobre as comunidades urbanas<sup>40</sup>, em 2019, havia 5.127.747 milhões de domicílios ocupados em 13.151 comunidades localizadas em 734 municípios, em todos os estados do país, incluindo o Distrito Federal.

Em relação aos dados rurais, as dificuldades do acesso a terra no campo não são diferentes. O Brasil possui cerca de 80 mil famílias à espera de assentamento, diz o Governo Federal, enquanto o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) afirma que são 100 mil pessoas<sup>41</sup>. Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT) constantes do relatório anual sobre violência no campo, em 2022, foram registrados 2.018 casos de conflitos no campo, envolvendo 909,4 mil pessoas e mais

<sup>39</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, v. 38, n. 225, p. 400-401, nov. 2013. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7438883/mod\\_resource/content/1/Decisões%20estruturais%20no%20processo%20civil%20brasileiro.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7438883/mod_resource/content/1/Decisões%20estruturais%20no%20processo%20civil%20brasileiro.pdf). Acesso em: 13 ago. 2024.

<sup>40</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Diretoria de Geociências Coordenação de Geografia. **Aglomerados subnormais 2019**: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19: notas técnicas. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Nota Técnica 01/2020. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717\\_notas\\_tecnicas.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf). Acesso em: 18 jul. 2023.

<sup>41</sup> MANSUR, Rafaela. Brasil tem cerca de 80 mil famílias à espera de assentamento, diz Governo Federal: MST diz que há 100 mil. *G1 Minas*, Belo Horizonte, 18 abr. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2023/04/18/brasil-tem-cerca-de-100-mil-familias-a-espera-de-assentamento-diz-mst-em-mg-sao-42-acampamentos.ghtml>. Acesso em: 10 jul. 2023.

de 80,1 milhões hectares de terra em disputa em todo o território nacional, o que corresponde à média de um conflito a cada quatro horas<sup>42</sup>.

Esses dados servem para demonstrar a grande carência de efetividade do direito à moradia adequada que a população em situação de vulnerabilidade no Brasil enfrenta diuturnamente. No Brasil, o déficit habitacional tem aumentado a cada ano, isto é, com um aumento no número de pessoas vivendo em moradias inadequadas ou dos que não têm nenhum tipo de habitação na cidade e no campo.

A estruturalidade do acesso à moradia repousa, além da dimensão positiva do direito à moradia – relacionada ao direito prestacional, como os demais direitos fundamentais – na sua dimensão negativa – relacionada ao direito de defesa, em que se impede que a pessoa seja privada arbitrariamente e sem alternativas de uma moradia digna, por ato do Estado ou de outros particulares.

Em 2 de junho de 2017, o STF, no julgamento do RE 909.943 AgR/SE<sup>43</sup>, de relatoria do Ministro Edson Fachin, analisou a dimensão negativa do direito à moradia. Estava em causa a determinação judicial de adoção de medidas pelo Poder Público em virtude do risco de desabamentos em encostas e da necessidade de preservar a segurança e a moradia das pessoas ali assentadas. Nesse caso, o STF afirmou não haver violação do princípio da separação dos Poderes e determinou a implementação de políticas públicas nas questões relativas ao direito constitucional à segurança e à moradia, fixando o entendimento de que é legítimo que o Poder Judiciário imponha obrigação de fazer com a finalidade de assegurar direitos fundamentais dos cidadãos, como é o caso da moradia e da segurança por risco de desmoronamento em encostas.

Diante da complexidade<sup>44</sup> do problema relacionado ao direito à moradia, Matheus Serafim, Eduarda França e Flavianne Nóbrega asseveram que os processos estruturais possuem grande potencial para promover o acesso à moradia, como já

<sup>42</sup> CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DOM TOMÁS BALDUINO. **Conflitos no campo Brasil 2022**. Goiânia: CPT Nacional, 2023. Disponível em: [www.cptnacional.org.br/downloads?task=download.send&id=14302&catid=41&m=0](http://www.cptnacional.org.br/downloads?task=download.send&id=14302&catid=41&m=0). Acesso em: 13 jul. 2023.

<sup>43</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). **Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 909.943/SE**. Relator: Min. Edson Fachin, 2 de junho de 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312096459&ext=.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2024.

<sup>44</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 3. ed., rev., atual., ampl. São Paulo: JusPODIVM, 2022. p. 35-38.

utilizado em diversos países do chamado Sul Global, como África do Sul, Argentina, Colômbia e Índia<sup>45</sup>.

Gabriela Samrsla Möller, ao tratar da judicialização do direito à moradia, examina alguns casos de atuação do Poder Judiciário na tutela prestacional desse direito, em contextos em que se determinou a implementação de garantias fundamentais para indivíduos em processos específicos. Nesse particular aspecto, para a autora, as decisões analisadas advindas do Poder Judiciário, majoritariamente, possuem em comum o tratamento individualizado dos problemas apresentados nas ações, sem levar em consideração que o problema da moradia digna tem complexidade bem maior por ser considerado um problema endêmico e contextual<sup>46</sup>.

Como proposta de mecanismos processuais atuais, já que os tradicionais, conforme exposto, são limitados, a autora destaca o processo estrutural como ferramenta de tratamento adequado quando o problema decorre de falhas sistêmicas e viola direitos fundamentais, pois os maiores afetados são as pessoas em situação de vulnerabilidade. Em tais casos, concebe a autora, o Judiciário poderá utilizar remédios estruturais para a concessão de uma prestação jurisdicional mais efetiva a fim de superar as constantes violações de direitos sociais.

Para ilustrar o emprego do processo estrutural na proteção de uma tutela adequada do direito fundamental social à moradia, a autora apresenta o caso Grootboom, ocorrido na África do Sul em 1998. Cerca de 900 pessoas em extrema vulnerabilidade social, das quais 500 eram crianças, viviam em condições degradantes em um assentamento informal em Wallacedene. Procurando um melhor local para sua sobrevivência, deslocaram-se para uma propriedade privada desocupada. No entanto, o proprietário do local ajuizou uma ação para despejar as famílias, que, sem ter para onde ir, perderam os materiais de construção que poderiam utilizar em um local diferente e foram abrigados no local anteriormente ocupado pelos moradores. Com isso, Irene Grootboom e os demais demandantes requereram ao Tribunal Superior do Cabo da Boa Esperança uma ordem judicial para obrigar o governo local e federal a prover abrigo adequado e alojamento provisório, até a obtenção de um local permanente. O caso chegou à Corte Constitucional Sul-Africana.

<sup>45</sup> SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Processos estruturais e direito à moradia no Sul Global: contribuições das experiências sul-africana e colombiana. *Revista Opinião Jurídica*, v. 19, n. 32, p. 151, set./dez. 2021. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/3749>. Acesso em: 13 ago. 2024.

<sup>46</sup> MÖLLER, Gabriela Samrsla. **Proteção à moradia adequada pelo processo estrutural**: litígios e comportamento das Cortes. Londrina: Thoth, 2021. *E-book*. p. 37-38.

A Corte decidiu que assistia razão aos requerentes e emitiu uma ordem declarativa, na qual determinou que o Estado cumprisse sua obrigação constitucional. A Corte encarregou a Comissão de Direitos Humanos de controlar o cumprimento pelo Estado, com a ordem de que deveria ser implementado um programa razoável de política habitacional. Segundo Möller, um dos mais importantes efeitos do caso Grootboom foi a criação de uma política pública destinada a oferecer uma atenção especial às pessoas que perderam sua moradia<sup>47</sup>.

Com casos semelhantes aos da África do Sul, o Brasil também padece do grave problema social da moradia. Conforme demonstram os números acima mencionados, há falta de acesso a lugares que ofereçam condições mínimas de habitação, e muitas pessoas estão em situação de rua ou habitam casas inadequadas para se viver, como favelas e locais improvisados. A busca do acesso a esse direito deve fazer com que o Judiciário inove seu formato de prestação jurisdicional para alterar esse crítico estado de violações.

Uma das vigas do processo estrutural é exatamente a promoção do regime de transição entre a situação desestruturada e a situação de conformidade. O juiz, de forma cooperativa com as partes, estabelece os meios, a intensidade e o tempo das medidas estruturantes – de forma constante até que haja a superação do problema estrutural, ao menos de forma parcial.

Essas determinações devem vir acompanhadas das regras de transição, que necessitam ser o mais possível amenas e elaboradas com base no diálogo, respeitando o art. 23 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942<sup>48</sup>, que prevê a obediência à segurança jurídica para o novo regramento ou o novo direito a fim de não surpreender as pessoas que estão acostumadas com a situação anterior. Essa foi a concepção adotada no julgamento da ADPF 828.

O STF, ao tratar da temática envolvendo o direito à moradia e à saúde de pessoas vulneráveis no contexto da ADPF 828, reconheceu a estruturalidade do problema e entendeu que a execução simultânea de milhares de ordens de desocupação, destinadas a milhares de famílias vulneráveis, geraria o risco de convulsão social. Assim, determinou a adoção do referido regime de transição pelos Tribunais quanto às ocupações coletivas, instituindo a Comissão de Conflitos Fundiários com

<sup>47</sup> MÖLLER, Gabriela Samrsl. *Proteção à moradia adequada pelo processo estrutural*. p. 137-149.

<sup>48</sup> BRASIL. *Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Brasília: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm). Acesso em: 13 jul. 2023.

a atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e proposições de soluções para um tratamento mais digno e humano para a resolutividade daqueles processos.

#### **4. Comissões de Soluções Fundiárias como instrumento de tratamento do problema estrutural**

Considerando as atribuições que lhes foram conferidas pelo STF e pelo CNJ, as Comissões de Soluções Fundiárias constituem-se medidas estruturantes por funcionarem como um dos instrumentos necessários ao atingimento do plano de tratamento adequado dos conflitos possessórios impostos a todo o Poder Judiciário na ADPF 828 e na Resolução 510 do CNJ.

Relatório Final de Pesquisa “Justiça Pesquisa” do Edital n. 2/2019 do Conselho Nacional de Justiça<sup>49</sup> demonstrou a necessidade de reestruturação pelo Judiciário no monitoramento das ações possessórias coletivas de bens imóveis. Dados do relatório demonstraram que os conflitos fundiários, ao entrarem como processo judicial, são distribuídos com diversas classes, como possessórias, demarcatórias, declaratórias, reivindicatórias, ações de despejo, desapropriação, usucapião, entre outras, além de não terem a devida identificação do polo passivo como uma coletividade, o que dificulta o acompanhamento e supervisão desses processos que possuem grandes impactos sociais.

As Comissões de Soluções Fundiárias passaram a ter como uma de suas funções o mapeamento e monitoramento dos conflitos coletivos pela posse da terra e pela moradia (art. 1º, § 1º, IV, da Res. 510/CNJ), com o objetivo de executar ações que tenham por finalidade a busca consensual de soluções para os conflitos fundiários coletivos e a garantia dos direitos fundamentais das partes envolvidas nos casos de reintegração de posse (art. 1º, § 4º, II, da Res. 510/CNJ).

Dessa forma, o que se nota é que a criação das Comissões é uma resposta difusa e orientada para o futuro, adotada pela Suprema Corte, cuja finalidade é auxiliar o gerenciamento dos litígios estruturais que envolvem o acesso à terra, à moradia adequada e à cidade no país, sendo as responsáveis pela realização de visitas

<sup>49</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do novo Código de Processo Civil.

técnicas em áreas de conflito e pela condução da busca por soluções consensuais para os litígios fundiários coletivos, a partir da interlocução com as partes e autoridades envolvidas e estabelecimento de diretrizes que garantam direitos humanos e evitem o agravamento do problema estrutural.

Ao se posicionarem e se estabelecerem como espaço de construção de soluções negociadas das disputas fundiárias, as Comissões de Soluções Fundiárias contribuem para a renovação do papel do Poder Judiciário no tratamento dos conflitos fundiários, alinhando-se à regra de direito internacional segundo a qual o despejo e o remanejamento forçado são as últimas soluções a serem adotadas em controvérsias possessórias<sup>50</sup>.

Nesse cenário, as Comissões operam como um ambiente em que atores públicos e privados possam se engajar em possíveis soluções de planejamento de políticas públicas pensadas sistemicamente para se evitarem os impactos negativos que os litígios possessórios geram no déficit de acesso à terra urbanizada, à moradia adequada e à reforma agrária no Brasil.

Nota-se que a ADPF 828 aplicou medidas estruturantes ao próprio Poder Judiciário ao determinar o monitoramento pelos tribunais das ações coletivas pela posse da terra e da moradia, impôs que o Judiciário dê tratamento adequado aos conflitos fundiários a partir dos mecanismos autocompositivos, estabeleceu que, no caso concreto, deva se realizar um plano não apenas para reintegrar a posse do autor, mas também que se criem soluções alternativas ao despejo que contemplem o realojamento da população afetada, tudo isso para que se evitem ordens judiciais que agravem o cenário de violações sistêmicas do direito à moradia no país.

Por isso, foi determinada a criação das Comissões como forma de mitigar o impacto dessas decisões na sociedade, a fim de que se adotassem soluções adequadas à resolutividade desse problema. Altera-se assim a lógica da decisão tradicional e bipolar, do tudo ou nada, para criar camadas de soluções graduais e estratégicas de maneira a fomentar, nos poderes públicos competentes, uma política habitacional que ofereça programas e serviços eficazes e que venham a proporcionar às famílias condições dignas de moradia de acordo com sua função social garantida na legislação.

---

<sup>50</sup> UNITED NATIONS. Office of the High Commissioner for Human Rights. **General comment 7**: the right to adequate housing (art. 11.1 of the Covenant): forced evictions. Geneva: OHCHR, 1997. Disponível em: <http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?p=13642&lang=pt>. Acesso em: 13 jul. 2023.

Portanto, reconhecer que o conflito fundiário coletivo deva ser tratado como um problema estrutural e reconhecer que o processo estrutural é um meio com grande potencialidade de transformação dessa realidade é admitir que as soluções consensuais, implementadas no diálogo entre as partes por meio do emprego de técnicas como a mediação, a conciliação e a aplicação de negócios jurídicos processuais, possibilitam que os acordos sejam plenamente cumpridos, pois advêm da livre manifestação das partes a partir do conhecimento de sua realidade.

Dessa maneira, para enfrentar a problemática da judicialização de litígios policêntricos em processos individuais, como os relacionados ao direito à moradia, o processo estrutural deve ser um mecanismo de expansão do diálogo interinstitucional, uma vez que a formação do juízo partirá da cooperação das partes com o órgão judicial e deste com as partes, com a construção de soluções consensuais coletivas com eficácia social ampla<sup>51</sup>, na qual as várias posições e os diversos interesses possam se fazer ouvir e possam interferir na formação da solução jurisdicional, reforçando uma democracia participativa e a legitimidade democrática da decisão proferida pelo Judiciário.

## 5. Conclusão

O presente artigo propôs-se a investigar de que maneira a atuação das Comissões de soluções fundiárias pode ser compreendida como um meio para o tratamento adequado dos conflitos fundiários coletivos tratados pela ADPF 828 por meio do processo estrutural. Tomando-se por base uma análise teórica, verificou-se que o tratamento de conflitos ligados à moradia no campo e na cidade foi reconhecido pelo STF na ADPF 828 como uma demanda de alta complexidade, exigindo que o Poder Judiciário criasse instrumentos para que a prestação jurisdicional não resultasse no agravamento da situação de vulnerabilidade de milhares de famílias no campo e na cidade. Nota-se que a incorporação da ADPF 828 em nosso sistema jurídico possibilitou a adoção de critérios mínimos para que princípios e garantias fundamentais relacionados à segurança da posse possam ser implementados a exemplo do que já vem sendo aplicado com indicativo positivo em outros países do Sul Global.

---

<sup>51</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPODIVM, 2022. p. 1130.

Com a implementação das medidas cautelares referendadas pelo plenário do Supremo, houve a determinação da instalação de Comissões de Conflitos Fundiários por todos os tribunais do país, como uma nova arquitetura jurídica que tem por finalidade realizar o tratamento adequado dos conflitos fundiários coletivos por meio de ferramentas autocompositivas.

Considerando a revisão de literatura sobre processo estrutural e mediação em conflitos coletivos, é possível identificar que as Comissões de Soluções Fundiárias constituem novas formas de tratamento dessas questões tão complexas e multipolares que são o acesso à terra e à moradia adequada. Por meio do gerenciamento de conflitos, essa estrutura pode fomentar a instauração de um ambiente negocial próprio do conflito judicial em andamento, servindo como um órgão de apoio à atividade jurisdicional destinado ao diálogo, para entregar soluções pacificadoras a essas demandas, na busca sempre de respostas mais eficazes que venham promover cidadania e consolidar direitos. Conclui-se, assim, que a proposta desenhada pela ADPF 828 é compatível com a abordagem teórica do processo estrutural. Sugere-se que os resultados obtidos com a presente análise sejam testados por pesquisas empíricas, para avaliar os efeitos práticos e o alcance dessa reestruturação proposta pelo Poder Judiciário a partir da ADPF 828.

## Referências

ANDRADE, Agenor de; VERBICARO, Dennis; GÓES, Gisele Santos Fernandes. Processos coletivos e processos estruturais: semelhanças e diferenças. *In*: MARINHO, Daniel Octávio Silva *et al.* (org.). **Fazenda Pública**: atuação em juízo, consensualidade e prerrogativas. Londrina: Thoth, 2022. p. 435-449.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013. Disponível em: [https://www.academia.edu/9132570/Decis%C3%B5es\\_estruturais\\_no\\_direito\\_processual\\_civil\\_brasileiro](https://www.academia.edu/9132570/Decis%C3%B5es_estruturais_no_direito_processual_civil_brasileiro). Acesso em: 13 ago. 2024.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPODIVM, 2022. p. 1123-1146.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPODIVM, 2022. p. 1103-1122.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **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. Relatório final de pesquisa. Série Justiça Pesquisa. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/528>. Acesso em: 13 ago. 2024.

CARVALHO, Cláudio Oliveira de; RODRIGUES, Raoni. O novo Código de Processo Civil e as ações possessórias: novas perspectivas para os conflitos fundiários coletivos? **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 4, n. especial, p. 1750-1770, fev. 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/20912/15356>. Acesso em: 14 jul. 2023.

CHAYES, Abram. Foreword: public law litigation and the burger court. **Harvard Law Review**, v. 96, n. 1, p. 4-61, Nov. 1982. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/PrintRequest?collection=journals&handle=hein.journals/hlr96&id=22&print=section&div=13&ext=.pdf&format=PDFsearchable&submit=Print%2FDownload>. Acesso em: 13 ago. 2024.

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DOM TOMÁS BALDUINO. **Conflitos no campo Brasil 2022**. Goiânia: CPT Nacional, 2023. Disponível em: [www.cptnacional.org.br/download?task=download.send&id=14302&catid=41&m=0](http://www.cptnacional.org.br/download?task=download.send&id=14302&catid=41&m=0). Acesso em: 13 jul. 2023.

DESPEJO Zero: em defesa da vida no campo e na cidade. **Campanha Nacional #despejozero**: em defesa da vida no campo e na cidade, c2020. Disponível em: <https://www.campanhadespejozero.org/>. Acesso em: 11 jul. 2023.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 45, n. 303, p. 45-81, maio 2020. Disponível em: [https://www.academia.edu/42872474/ELEMENTOS\\_PARA\\_UMA\\_TEORIA\\_DO\\_PROCESSO\\_ESTRUTURAL\\_APLICADA\\_AO\\_PROCESSO\\_CIVIL\\_BRASILEIRO](https://www.academia.edu/42872474/ELEMENTOS_PARA_UMA_TEORIA_DO_PROCESSO_ESTRUTURAL_APLICADA_AO_PROCESSO_CIVIL_BRASILEIRO). Acesso em: 13 ago. 2024.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha; NORONHA, Silvia Gomes; ALENCAR, Thais Viana de. A ADPF nº 828-DF e a criação de Comissões de conflitos fundiários: uma análise do cumprimento da decisão pelos tribunais brasileiros. *In*: ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, 6., 2023. **Acesso à justiça**: política judiciária, gestão e administração da justiça III. Florianópolis: Conpedi, 2023. p. 134-155. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/4k6wqg8v/0edbt8to/KFJG3aSN1A92tV7Z.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2023.

FISS, Owen M. As formas de justiça. *In*: FISS, Owen M. **Um novo processo civil**: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. Tradução de Daniel Porto Godinho da Silva, Melina de Medeiros Rós. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil por cor ou raça 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2022. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1nJBhqFcDLKbrGxS-BIBcn73UEtjkl-B5/view>. Acesso em: 18 jul. 2023.

GALDINO, Matheus Souza. Processos estruturais: uma transição entre estados de coisa para a tutela dos direitos. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 20, n. 3, p. 358-384, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/download/41950/30563/151532>. Acesso em: 13 ago. 2024.

GORETTI, Ricardo. **Gestão adequada de conflitos**: do diagnóstico à escolha do método para cada caso concreto. São Paulo: JusPODIVM, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Diretoria de Geociências Coordenação de Geografia. **Aglomerados subnormais 2019**: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19: notas técnicas. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Nota Técnica 01/2020. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717\\_notas\\_tecnicas.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf). Acesso em: 18 jul. 2023.

MANSUR, Rafaela. Brasil tem cerca de 80 mil famílias à espera de assentamento, diz Governo Federal: MST diz que há 100 mil. **G1 Minas**, Belo Horizonte, 18 abr. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2023/04/18/brasil-tem-cerca-de-100-mil-familias-a-espera-de-assentamento-diz-mst-em-mg-sao-42-acampamentos.ghtml>. Acesso em: 10 jul. 2023.

MARÇAL, Felipe Barreto. **Processos estruturantes**. Salvador: JusPODIVM, 2021.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**. Curitiba: Íthala, 2017.

MÖLLER, Gabriela Samrsla. **Proteção à moradia adequada pelo processo estrutural**: litígios e comportamento das Cortes. Londrina: Thoth, 2021. *E-book*.

OLIVEIRA, Juliana Andrea; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. Remoções forçadas no contexto da pandemia de COVID-19: entre o direito e o dever de moradia. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, v. 7, n. 12, p. 181-194, 2021. Disponível em: [https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/oliver\\_rbdu12](https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/oliver_rbdu12). Acesso em: 14 jul. 2023.

OSNA, Gustavo. Nem “tudo”, nem “nada”: decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 177-202.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 46, p. 193-244, abr./jun. 2003.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Processos estruturais e direito à moradia no Sul Global: contribuições das experiências sul-africana e colombiana. **Revista Opinião Jurídica**, v. 19, n. 32, p. 148-183, set./dez. 2021. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/3749>. Acesso em: 13 ago. 2024.

SPENGLER, Fabiana Marion; VANIN, Fábio Scopel. Os conflitos fundiários urbanos no processo judicial: possibilidades de aplicação dos meios alternativos para a solução de controvérsias. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 4, p. 2787-2806, dez. 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/34817/27234>. Acesso em: 11 jul. 2023.

UNITED NATIONS. Office of the High Commissioner for Human Rights. **General comment 7**: the right to adequate housing (art. 11.1 of the Covenant): forced evictions. Geneva: OHCHR, 1997. Disponível em: <http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?p=13642&lang=pt>. Acesso em: 13 jul. 2023.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 3. ed., rev., atual., ampl. São Paulo: JusPODIVM, 2022.

## Jurisprudência citada

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3ª Turma). **Recurso Especial 1.854.842/CE**. Relatora: Min<sup>a</sup>. Nancy Andrigui, 2 de junho de 2020. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201901607463&dt\\_publicacao=04/06/2020](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201901607463&dt_publicacao=04/06/2020). Acesso em: 13 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). **Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 909.943/SE**. Relator: Min. Edson Fachin, 2 de junho de 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312096459&ext=.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Andamento disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 12 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760/DF**. Relatora: Min<sup>a</sup>. Cármen Lúcia. Redator do acórdão: Min. André Mendonça, 14 de março de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15368120159&ext=.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2024.

## Legislação citada

BRASIL. Conselho Nacional de Direitos Humanos. **Resolução n.º 10, de 17 de outubro de 2018**. Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Brasília: CNDH, [2018]. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy\\_of\\_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf). Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n.º 510, de 26 de junho de 2023**. Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias. Brasília: CNJ, [2023]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992.** Atos internacionais. Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília: Presidência da República, [1992]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 13 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 4.377, de 13 de setembro de 2002.** Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto n.º 89.460, de 20 de março de 1984. Brasília: Presidência da República, [2002]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4377.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm). Acesso em: 13 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 65.810, de 8 de dezembro de 1969.** Promulga a Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Brasília: Presidência da República, [1969]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/d65810.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d65810.html). Acesso em: 13 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 99.710, de 21 de novembro de 1990.** Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília: Presidência da República, [1990]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm). Acesso em: 13 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm). Acesso em: 13 jul. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei n.º 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto n.º 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei n.º 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm). Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Proposta preliminar da política elaborada pelo Conselho Nacional das Cidades em 2009**. Brasília: Ministério das cidades, [2009]. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades/proposta-preliminar-da-politica-nacional-de-conflitos-fundiarios-urbanos>. Acesso em: 30 jul. 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. Resolução Recomendada n.º 87, de 8 de dezembro de 2009. Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, ano 147, n. 98, p. 88-90, 25 maio 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/resolucoes-recomendadas/resolucao-87-2009.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2023.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Resolução n.º 18/2005-GP de 26 de outubro de 2005**. Belém: Tribunal de Justiça do Estado do Pará, [2005]. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=8800>. Acesso em: 2 mar. 2024.