



Processo estrutural e direito à moradia adequada: ADPF 828 no Supremo Tribunal Federal¹

Structural process and the right to adequate housing: ADPF 828 in the Federal Supreme Court

Proceso estructural y derecho a una vivienda adecuada: ADPF 828 en la Corte Suprema Federal

Ana Claudia Diogo Tavares²

Universidade Federal do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, RJ, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6272-6187>

E-mail: anaclaudiatavares@yahoo.com

Fernanda Maria da Costa Vieira³

Universidade Federal do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, RJ, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3606-3877>

E-mail: fernepdh@gmail.com

Mariana Trotta Dallalana Quintans⁴

Universidade Federal do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, RJ, Brasil)

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

E-mail: marianatrottafnd@gmail.com

¹TAVARES, Ana Claudia Diogo; VIEIRA, Fernanda Maria da Costa; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Processo estrutural e direito à moradia adequada: ADPF 828 no Supremo Tribunal Federal. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, Brasília, v.4, n.2, p. 525-554, jul./dez. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n2.a353>.

²Professora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5828295523291124>.

³Professora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5884846582193230>.

⁴Professora da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4242484568301137>.

Resumo

O presente artigo busca analisar o papel desempenhado pelo Poder Judiciário no controle de políticas públicas de prevenção às remoções forçadas e de garantia à moradia adequada, por meio da análise de caso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828. Essa ação, caracterizada como um processo estrutural, foi proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) no Supremo Tribunal Federal, em 2021, com o objetivo de suspender despejos e remoções forçadas durante a pandemia de Covid-19 e determinar a construção de políticas públicas de habitação social provisória e permanente. A metodologia da análise consiste em estudo de caso, com revisão bibliográfica e documental da ADPF 828, a fim de analisar os efeitos materiais e simbólicos desse processo estrutural e seus limites. Concluímos que um dos efeitos simbólicos da ADPF 828 consiste em pautar, para a sociedade brasileira, o tema das remoções forçadas, caracterizadas como graves violações do direito fundamental à moradia adequada. Identificamos novas formas de decisão no âmbito do sistema de justiça, sob a perspectiva de construção de um novo modelo procedimental para demandas concernentes aos direitos à moradia e à terra em disputa, o que possibilita modificação do *habitus* do campo jurídico, para que sejam considerados os problemas estruturais relativos à posse da terra, à concentração fundiária e ao déficit habitacional, incluindo-se nos processos a participação tanto dos órgãos responsáveis pelas políticas públicas de acesso à terra e moradia quanto dos movimentos sociais populares.

Palavras-chave

Poder Judiciário; processo estrutural; direito à moradia adequada; ADPF 828.

Sumário

1. Introdução. 2. Conflitos fundiários e processo estrutural. 3. Direito à moradia adequada no Supremo Tribunal Federal: a ADPF 828. 4. Conclusão.

Abstract

This article seeks to analyze the role played by the judiciary in controlling public policies to prevent forced evictions and guarantee adequate housing, through a case analysis of the Action for Allegation of Noncompliance with Fundamental Precepts (ADPF) 828, Structural Process, proposed by the Socialism and Freedom Party (PSOL) at the Federal Supreme Court in 2021, with the aim of suspending evictions and forced removals during the Covid-19 pandemic and determining the construction of provisional and permanent public social housing policies. The analysis methodology consists of a case study, with a bibliographic and documentary review of ADPF 828, in order to analyze the material and symbolic

effects of this structural process and its limits. We conclude that one of the symbolic effects of ADPF 828 is to address the issue of forced evictions to Brazilian society, characterized as serious violations of the fundamental right to adequate housing. We identify new forms of decision within the scope of the Justice System, from the perspective of building a new procedural model for demands concerning the rights to housing and land in dispute, which makes it possible to modify the habitus of the legal field, so that the structural problems related to land ownership, land concentration and housing deficit, including in the processes both the participation of bodies responsible for public policies on access to land and housing, and popular social movements.

Keywords

Judiciary; structural process; right to adequate housing; ADPF 828.

Contents

1. Introduction. 2. Land Conflicts and Structural Process. 3. Right to adequate housing in the Federal Supreme Court: ADPF 828. 4. Conclusion.

Resumen

Este artículo busca analizar el papel que juega el poder judicial en el control de las políticas públicas para prevenir desalojos forzosos y garantizar una vivienda adecuada, a través del análisis de caso de la Acción por Alegación de Incumplimiento de Preceptos Fundamentales (ADPF) 828, Proceso Estructural, propuesta por el Partido Socialismo y Libertad (PSOL) en el Tribunal Supremo Federal en 2021, con el objetivo de suspender los desalojos y traslados forzosos durante la pandemia de Covid-19 y determinar la construcción de políticas públicas de vivienda social provisionales y permanentes. La metodología de análisis consiste en un estudio de caso, con una revisión bibliográfica y documental del ADPF 828, con el fin de analizar los efectos materiales y simbólicos de este proceso estructural y sus límites. Concluimos que uno de los efectos simbólicos de la ADPF 828 es abordar la cuestión de los desalojos forzosos en la sociedad brasileña, caracterizados como graves violaciones del derecho fundamental a una vivienda adecuada. Identificamos nuevas formas de decisión en el ámbito del Sistema de Justicia, desde la perspectiva de construir un nuevo modelo procesal para las demandas relativas a los derechos a la vivienda y al suelo en disputa, que permita modificar el habitus del campo jurídico, de modo que los problemas estructurales relacionados con la tenencia de la tierra, la concentración de la tierra y el déficit habitacional, incluyendo en los procesos tanto la participación de los órganos responsables de las políticas públicas de acceso a la tierra y la vivienda, como de los movimientos sociales populares.

Palabras clave

Poder Judicial; proceso estructural; derecho a una vivienda adecuada; ADPF 828.

Índice

1. Introducción. 2. Conflictos de Tierras y Proceso Estructural. 3. Derecho a una vivienda adecuada en el Corte Suprema Federal: ADPF 828. 4. Conclusión.

1. Introdução

A concentração fundiária, o déficit habitacional e a ausência de políticas públicas de garantia de acesso à terra e moradia digna para população vulnerabilizada são problemas estruturais que têm raízes históricas.

No contexto de crise sanitária, com o agravamento do déficit habitacional, foram verificados despejos em massa em todo o território nacional, mesmo quando a recomendação das autoridades sanitárias era “fique em casa”.

Diante desse cenário, foi proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 828, que procurava suspender as remoções forçadas durante a pandemia da Covid-19. Essa ação se caracterizou como um importante processo estrutural com o objetivo de efetivar o direito à moradia adequada e promover uma moratória dos despejos no Brasil.

Os processos estruturais podem ser compreendidos como processos coletivos que, através da atuação jurisdicional, buscam “a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural”⁵, ou seja, um litígio coletivo policêntrico, originado de contexto de violação de direitos⁶. De forma mais ampla, os processos estruturais são relacionados a problemas estruturais, definidos pela existência de um “estado de desconformidade”, isto é “uma situação de

⁵ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, v. 43, n. 284, p. 8, out. 2018. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7863793/mod_resource/content/1/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO_ES%20%281%29.pdf. Acesso em: 25 fev. 2024.

⁶ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. p. 7.

desorganização estrutural, de rompimento com a normalidade ou com o estado ideal de coisas, que exige uma intervenção (re)estruturante”⁷.

O presente artigo objetiva analisar a ADPF 828 e investigar como os processos estruturais podem contribuir para a efetivação do direito à moradia adequada das populações vulneráveis, refletindo sobre os limites e as possibilidades do controle judicial das políticas públicas.

Como metodologia de pesquisa, foi realizado o estudo de caso da ADPF 828, por meio de uma pesquisa qualitativa, com revisão bibliográfica e documental. O presente artigo encontra-se dividido em três partes. Inicialmente, apresentamos o debate científico sobre conflitos fundiários e processo estrutural. Em seguida, analisamos como o direito à moradia adequada foi compreendido pelo Supremo Tribunal Federal, a partir do exame dos autos da ADPF 828. Após essa análise, apresentamos nossas conclusões sobre a relação entre conflitos fundiários, processo estrutural e direito à moradia adequada.

2. Conflitos fundiários e processo estrutural

O direito à moradia adequada historicamente não tem sido garantido pelo Estado brasileiro. Os segmentos mais pauperizados da classe trabalhadora, especialmente a população negra, foram excluídos do acesso à terra. Como aponta James Holston, ao analisar a história jurídica da propriedade privada no território brasileiro, a Lei de Terras de 1850 representou um marco fundamental de exclusão da propriedade da terra para a população negra, ao instituir o sistema de compra e venda como forma de obtenção de terras⁸.

Ao longo da história brasileira, importantes lutas foram realizadas com o objetivo de positivar e efetivar o direito à terra e à moradia adequada. Atualmente, o direito à moradia adequada está assegurado como um direito social fundamental, no art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB). O art. 23, IX, da CRFB de 1988 estabelece a competência comum da União,

⁷ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 75, p. 104, jan./mar. 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 2 mar. 2024.

⁸ HOLSTON, James. *Cidadania insurgente: disjunções da cidadania e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

estados e municípios na construção de programas de habitação por interesse social. Entretanto, o que se verifica, no território nacional, é a sistemática violação ao direito à terra e à moradia adequada.

O déficit habitacional se caracteriza como um problema estrutural no Brasil. De acordo com a Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional no Brasil era de quase 6 milhões de moradias em 2019, composto por 60% de famílias chefiadas por mulheres⁹.

Muniz destaca que, “a cada 100 domicílios particulares no Brasil, 13 estão vagos”. A autora aponta que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) “contou 11,4 milhões de casas e apartamentos vazios no país. A proporção aumentou comparada ao censo anterior: em 2010, eram 9 a cada 100”¹⁰.

Importante destacar que, nesse período, o Programa Minha Casa Minha Vida¹¹, dos governos Lula e Dilma, perdeu fôlego, especialmente após o *impeachment* em 2016. Foi extinto no governo Bolsonaro e substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela, que não se caracterizava como um programa de habitação de interesse social para as faixas mais vulneráveis, mas de concessão de crédito para compra de imóvel¹².

Os dados da Fundação João Pinheiro e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) trabalhados por Muniz¹³ apontam que existe muita gente sem casa e muita casa sem gente, visto que, durante os últimos anos, não existiram políticas de destinação dos imóveis não operacionais da União Federal, por exemplo, para políticas de habitação por interesse social. Ao contrário, durante o governo Bolsonaro, esses imóveis foram colocados a leilão com o objetivo de serem disponibilizados para a iniciativa privada. Somente, em fevereiro de 2024, no governo Lula, foi lançado

⁹ LACERDA, Larissa; GUERREIRO, Isadora; SANTORO, Paula Freire. Por que o déficit habitacional brasileiro é feminino. **Labcidade**, São Paulo, 22 abr. 2021. <https://www.labcidade.fau.usp.br/por-que-o-deficit-habitacional-brasileiro-e-feminino/>. Acesso em: 28 fev. 2024.

¹⁰ MUNIZ, Bianca. Censo 2022: Brasil tem 11 milhões de casas e apartamentos vagos: número de casas vazias é o dobro do déficit habitacional no Brasil. **Pública**, São Paulo, 29 jun. 2023. Disponível em: <https://apublica.org/2023/06/censo-2022-brasil-tem-11-milhoes-de-casas-e-apartamentos-vagos/>. Acesso em: 27 fev. 2024.

¹¹ Como apontado por Rolnik, o Programa Minha Casa Minha Vida tinha vários limites como programa de habitação por interesse social. Ver ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

¹² Após a eleição do Presidente Lula (PT), em 2023 foi retomado, com algumas mudanças, o Programa Minha Casa Minha Vida.

¹³ MUNIZ, Bianca. Censo 2022: Brasil tem 11 milhões de casas e apartamentos vagos: número de casas vazias é o dobro do déficit habitacional.

o Programa de Democratização de Imóveis da União, com o objetivo de destinar prédios e terrenos públicos federais que descumpram a função social para a implementação, entre outras políticas, de habitação por interesse social.

Deve ser destacado que os instrumentos previstos no art. 182 da CRFB de 1988 e do Estatuto da Cidade para a intervenção do Estado nas propriedades privadas que descumpram a função social nunca foram realmente efetivados no país.

Dessa forma, no período da crise sanitária, não existiam programas federais permanentes nem provisórios de habitação de interesse social.

Se, por um lado, o Poder Executivo não implementa políticas públicas para efetivar o direito fundamental à moradia adequada; por outro, o Poder Judiciário continuou concedendo, de forma célere, liminares de reintegração de posse contra populações vulneráveis que ocupam imóveis públicos ou privados como alternativa ao problema habitacional no Brasil¹⁴.

Apenas em 7 de outubro de 2021, foi promulgada a Lei 14.216/2021, que estabeleceu

medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias¹⁵.

¹⁴BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA; INSTITUTO PÓLIS **Conflitos fundiários urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de processo civil. Brasília: CNJ, 2021. (Série Justiça e Pesquisa). Relatório final de pesquisa. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/528>. Acesso em: 15 fev. 2023.

¹⁵BRASIL. **Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021**. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14216.htm. Acesso em: 13 nov. 2022.

Essa lei só foi aprovada no Congresso Nacional após a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 828 suspendendo as remoções forçadas, mas excluiu da sua abrangência as áreas rurais, por pressão da bancada ruralista no Congresso Nacional¹⁶.

Segundo o monitoramento da Campanha Despejo Zero, 1.422.676 pessoas foram atingidas por remoções ou tentativas de despejos: 309.351 famílias ameaçadas, 41.561 famílias despejadas, 243.278 crianças atingidas, 239.010 pessoas idosas atingidas, 853.606 mulheres atingidas e 938.966 pessoas negras atingidas¹⁷.

Esses despejos e as ameaças de remoções são promovidos por diferentes atores, instrumentos e com diferentes justificativas. Os agentes públicos têm sido o promotor das remoções do maior número de pessoas em todo o Brasil. Entretanto, a principal ação judicial utilizada para promover as remoções forçadas tem sido a ação possessória.¹⁸ Marca histórica do Poder Judiciário brasileiro é a existência de um *habitus*¹⁹ proprietário e patrimonialista que reverbera no julgamento dessas ações possessórias, que buscam a remoção forçada de famílias vulneráveis²⁰. A atuação

¹⁶ VIEIRA, Fernanda; TAVARES, Ana Claudia Diogo; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. A Resolução 510/2023 do CNJ e a comissão regional de soluções fundiária do TRF2: novas possibilidades para os movimentos sociais de luta por terra e moradia? **Confluências**: revista interdisciplinar de sociologia e direito, v. 25, n. 3, p. 141-162, 2023. DOI: <https://doi.org/10.22409/conflu.v25i3.60078>. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/60078>. Acesso em: 12 jun. 2024.

¹⁷ MAPEAMENTO nacional de conflitos pela terra e moradia. Despejo zero, c2020. Disponível em: <https://mapa.despejzero.org.br/>. Acesso em: 2 mar. 2024.

¹⁸ MAPEAMENTO nacional de conflitos pela terra e moradia.

¹⁹ O *habitus* para Bourdieu pode ser entendido como o *ethos*, a cultura, a lógica dominante do campo que condiciona as interpretações, as práticas e os rituais simbólicos que mantêm a estrutura de poder e dominação de determinado campo. Ver BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução: Fernando Tomaz. Lisboa: Difel, 1989.

²⁰ Ver ACYPRESTE, Rafael de. **Ações de reintegração de posse contra o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto**: dicotomia entre propriedade e direito à moradia. 2016. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.realp.unb.br/jspui/handle/10482/20264>. Acesso em: 12 jun. 2024. CORTES, Sara da Nova Quadros. **Análise do discurso judicial nos conflitos por terra referentes a desapropriações para fins de reforma agrária e ações possessórias**: in dubio pro "proprietário"? 2017. 461 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: https://ppgcs.ufba.br/sites/ppgcs.ufba.br/files/sara_da_nova_quadros_cortes.pdf. Acesso em: 18 abr. 2023. FREITAS, Cleuton César Ripol de. **Uma abordagem na questão agrária brasileira e o papel do Poder Judiciário frente às ocupações de terra**. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2005. QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. **A magistratura fluminense**: seu olhar sobre as ocupações do MST. 2005. 214 p. Dissertação (Mestrado em Teoria Geral do Estado e Direito Constitucional) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp077273.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2023. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA; INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do novo Código de processo civil.

nesses conflitos da magistratura de primeira e segunda instância não se alterou substancialmente durante a pandemia da Covid-19, justamente em um contexto de agravamento da crise habitacional, no qual não existia nenhum programa de habitação de interesse social permanente ou emergencial no cenário de crise sanitária, culminando em uma pandemia de despejos no território nacional.

Essa realidade mostra um cenário contrário ao direito fundamental à moradia promovido por ações e omissões dos diferentes entes federados e dos poderes do Estado no contexto pandêmico. Os processos de despossessão e exclusão do acesso à terra e moradia não se limitam à crise sanitária – embora tenham se agravado neste período –, mas são uma marca da história do Brasil, fruto da estrutura fundiária.

A violação do direito fundamental à moradia adequada se caracteriza como um litígio coletivo estrutural, que se compreende como um

litígio multipolar, complexo e que possui características específicas, o direito social à moradia necessita da atuação estatal para sua implantação por meio de políticas públicas que tratem o conflito social em sua origem, sendo necessário, para tanto, a reestruturação de uma política, de um programa ou de uma instituição pública²¹.

Desde a propositura da ADPF 347/DF, relativa à declaração do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) do sistema prisional brasileiro, o debate sobre os processos estruturais e o impacto do controle judicial de políticas públicas tem ganhado espaço no debate jurídico.

Conforme Didier Jr. *et al.*, o conceito de processo estrutural pressupõe a existência de um problema estrutural²². Os autores explicam que o problema estrutural é definido

²¹ NORONHA, Sílvia Gomes; FICHER, Luly Rodrigues da Cunha; GÓES, Gisele Santos Fernandes. O direito à moradia adequada e a ADPF 828-DF: uma análise a partir do processo estrutural. **Revista Eletrônica de Direito Processual**: REDP, v. 24, n. 3, p. 535, set./dez. 2023. DOI: <https://doi.org/10.12957/redp.2023.79583>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/79583>. Acesso em: 12 jun. 2024.

²² DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. p. 104.

pela existência de um estado de conformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal, e que necessita de reorganização (ou de reestruturação)²³.

Como destacado, o déficit habitacional e as remoções forçadas são problemas estruturais no Brasil, ainda mais agravados no contexto da crise sanitária. Foi proposta no Supremo Tribunal Federal (STF), durante a pandemia de Covid-19, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828.

Outras ações constitucionais também foram propostas no âmbito do STF procurando promover o controle judicial das políticas públicas no contexto de emergência da crise sanitária. Alguns casos foram precedentes importantes na Suprema Corte para a propositura da ADPF 828, como: o Recurso Extraordinário (RE) 1.017.365/SC, que teve pedido de cautelar para que fossem suspensos os processos que pudessem acarretar a remoção de comunidades indígenas; ADPF 709, que objetivou sanar omissões do Poder Público no combate à pandemia da Covid-19 entre os povos indígenas; a ADPF 635, que teve como finalidade a redução da letalidade policial e a suspensão de operações policiais em favelas no contexto pandêmico; e a ADPF 742, que procurou suspender as ações de despejos e remoções de comunidades quilombolas no contexto da pandemia, entre outras.

A ADPF 828 teve como objetivo suspender as remoções forçadas no contexto da pandemia de Covid-19. Segundo Noronha, Fisher e Goes, a ADPF 828 representa o primeiro processo estrutural no STF com amplitude, relacionado especificamente ao direito à moradia adequada²⁴. Essa ADPF pode se caracterizar como um processo estrutural cujo objetivo é sanar ações e omissões do Estado contrárias ao direito fundamental à moradia adequada.

Para isso, o primeiro passo é a identificação de que é um problema estrutural o alto déficit habitacional que convive com a existência de imóveis vazios, o que caracterizaria como “um estado de desconformidade” com o direito à moradia adequada, garantido pela Constituição brasileira de 1988 e por tratados internacionais

²³ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. p. 104.

²⁴ NORONHA, Silvia Gomes; FICHER, Luly Rodrigues da Cunha; GÓES, Gisele Santos Fernandes. O direito à moradia adequada e a ADPF 828-DF: uma análise a partir do processo estrutural.

de direitos humanos. Entretanto, há outras características arroladas por Didier Jr. *et al.* que devem ser incorporadas ao debate que efetive essa ADPF como um processo estrutural em sua plenitude. Conforme os autores:

O processo estrutural se caracteriza por: (i) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade; (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada; (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido; (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária; (v) e, pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo (art. 190, CPC)²⁵.

O próximo tópico se dedica à análise dessa arguição de descumprimento de preceito fundamental e a reflexão sobre os desafios da configuração dessa ação como um processo estrutural, visando alcançar a transição para um estado ideal de coisas, com a garantia do direito à moradia adequada, pautando as decisões judiciais e as políticas públicas.

3. Direito à moradia adequada no Supremo Tribunal Federal: a ADPF 828

No cenário de muitas remoções forçadas durante a crise sanitária, foi criada a Campanha Nacional Despejo Zero, pela vida no campo e nas cidades, em junho de 2020, por meio da articulação de mais de 175 movimentos populares, organizações, defensorias e universidades, com o objetivo de promover incidências

²⁵ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. p. 107-108.

jurídico-políticas e mapeamento de despejos urbanos e rurais e de lutar por políticas públicas de terra e moradia²⁶.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828 foi proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em articulação com movimentos sociais, no Supremo Tribunal Federal, em abril de 2021. Nessa ação de controle de constitucionalidade, houve o requerimento de concessão de medida cautelar, com o objetivo de suspender despejos e remoções, de forma emergencial durante a pandemia da Covid-19, até o julgamento final da ação e a criação de planos de moradias populares em caráter emergencial e também permanente.

Diversas entidades que compõem a Campanha Despejo Zero ingressaram como *amici curiae* na ADPF 828, como: Partido dos Trabalhadores, Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST), Terra de Direitos, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, Conselho Estadual dos Direitos Humanos da Paraíba, Associação Brasileira de Juristas pela Democracia, Associação das Advogadas e Advogados Públicos para Democracia, Coletivo por um Ministério Público Transformador, Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin (NAJUP/UFRJ), Acesso-Cidadania e Direitos Humanos, Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES).

Entidades do setor patronal, como a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), também requereram o ingresso como *amicus curiae*, com o objetivo de que as áreas rurais fossem excluídas da abrangência da referida ação constitucional. Apesar de a CNA ter sido admitida como amiga da corte, o pedido de exclusão dos conflitos rurais foi negado ao longo do processo²⁷.

Em 3 de junho de 2021, o Ministro Relator, Luís Roberto Barroso, concedeu parcialmente a medida cautelar requerida, para suspender o despejo de áreas ocupadas anteriormente a 20 de março de 2022, e estabeleceu condicionantes às remoções de áreas ocupadas posteriormente a essa data, como forma de enfrentamento

²⁶ FRAZONI, Júlia Ávila; LABÁ DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (org.). **Gramática jurídica da campanha despejo zero**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. Disponível em: <https://www.terradedireitos.org.br/acervo/publicacoes/livros/37/gramatica-juridica-da-campanha-despejo-zero/23802>. Acesso em: 11 jun. 2024.

²⁷ VIEIRA, Fernanda; TAVARES, Ana Claudia Diogo; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. A Resolução 510/2023 do CNJ e a comissão regional de soluções fundiária do TRF2: novas possibilidades para os movimentos sociais de luta por terra e moradia?

adequado à pandemia e de garantia do direito à saúde pública e à vida, nos seguintes termos²⁸:

61. Ante o quadro, defiro parcialmente a medida cautelar para: *i) com relação a ocupações anteriores à pandemia*: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis, nos casos de ocupações anteriores a 20 de março de 2020, quando do início da vigência do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6/2020); *ii) com relação a ocupações posteriores à pandemia*: com relação às ocupações ocorridas após o marco temporal de 20 de março de 2020, referido acima, que sirvam de moradia para populações vulneráveis, o Poder Público poderá atuar a fim de evitar a sua consolidação, desde que as pessoas sejam levadas para abrigos públicos ou que de outra forma se assegure a elas moradia adequada; e *iii) com relação ao despejo liminar*: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, a possibilidade de concessão de despejo liminar sumário, sem a audiência da parte contrária (art. 59, § 1º, da Lei nº 8.425/1991), nos casos de locações residenciais em que o locatário seja pessoa vulnerável, mantida a possibilidade da ação de despejo por falta de pagamento, com observância do rito normal e contraditório²⁹.

Na decisão foram apresentadas algumas ressalvas relacionadas à abrangência dos efeitos da medida cautelar, como, nos casos de ocupações em áreas de risco com a presença de “crime organizado”, nas hipóteses de remoção que possibilite a retirada de invasores de terras indígenas e nos casos em que existam medidas mais protetivas aos grupos vulneráveis³⁰.

²⁸ Estas decisões na ADPF 828, foram fundamentais para a suspensão de remoções forçadas durante a Pandemia de Covid-19, muitas vezes tendo sua eficácia garantida por meio de Reclamações Constitucionais proposta no STF.

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 3 de junho de 2021.p. 41-42. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346615468&ext=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

³⁰ STF, ADPF 828/DF MC, Decisão Monocrática, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 3 jun. 2021. p. 41-42.

A primeira decisão cautelar proferida pelo STF na ADPF 828, assim como as demais decisões cautelares, como será verificado ao longo deste tópico, não apreciou o pedido de determinação de que os entes federativos construíssem planos emergenciais provisórios e permanentes de moradia popular. Entretanto, essa decisão teve um impacto importante ao promover a moratória das remoções de áreas de ocupação antiga e estabelecer condicionantes para as reintegrações de áreas ocupadas durante a crise sanitária.

Próximo ao fim do prazo de suspensão dos despejos determinado na primeira medida cautelar concedida na ADPF 828, o PSOL e os *amici curiae*, que compõem a Campanha Despejo Zero, peticionaram conjuntamente, na ação com pedido de medida cautelar incidental, requerendo a extensão do prazo estabelecido na primeira decisão.

O Ministro Barroso deferiu parcialmente esse pedido em 1º de dezembro de 2021. A segunda cautelar incidental determinou a “extensão, para as áreas rurais, da suspensão temporária de desocupações e despejos, de acordo com os critérios previstos na Lei nº 14.216/2021, até o prazo de 31 de março de 2022”. Na decisão, o relator também fez um “apelo ao legislador, a fim de que prorogue a vigência dos prazos previstos na Lei nº 14.216/2021 (arts. 1º; 2º; 4º e 5º), tendo em vista o cenário atual da pandemia”, e alertou que, caso não ocorresse a referida prorrogação pelo Legislativo até o período de recesso do Congresso Nacional, ela seria feita pelo STF³¹.

O Plenário do STF, por maioria, referendou a decisão do relator. Entretanto, o clamor do STF para o legislador prorrogar a vigência dos prazos da Lei 14.216/2021 (arts. 1º, 2º, 4º e 5º)³², que estabelecia a suspensão de despejos coletivos em áreas urbanas até dezembro de 2021, não foi atendido.

Em março de 2022, foi apresentado novo pedido pelos *amici curiae* que integram a Campanha Despejo Zero, para que houvesse extensão da medida cautelar anteriormente concedida no âmbito da ADPF 828, em virtude do aumento de casos de pessoas com Covid-19 no Brasil. Nesse contexto, foi proferida a terceira cautelar incidental estendendo o prazo de moratória de remoções até 30 de junho de 2022:

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 1 de dezembro de 2021. p. 23-24. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349030455&ext=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

³² BRASIL. **Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021**. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14216.htm. Acesso em: 13 nov. 2022.

17. Ante o exposto, defiro parcialmente o pedido de medida cautelar incidental, nos seguintes termos: (i) Mantenho a extensão, para as áreas rurais, da suspensão temporária de desocupações e despejos, de acordo com os critérios previstos na Lei nº 14.216/2021, até o prazo de 30 de junho de 2022; (ii) Faço apelo ao legislador, a fim de que delibere sobre meios que possam minimizar os impactos habitacionais e humanitários eventualmente decorrentes de reintegrações de posse após esgotado o prazo de prorrogação concedido; (iii) Concedo parcialmente a medida cautelar, a fim de que os direitos assegurados pela Lei nº 14.216/2021, para as áreas urbanas e rurais, sigam vigentes até 30 de junho de 2022³³.

O STF, por maioria, ratificou a medida cautelar incidental parcialmente deferida nos termos do voto do relator. Na véspera do final do prazo estipulado pelo STF, a Campanha Despejo Zero requereu novamente a extensão do prazo. Esse prazo foi prorrogado até 31 de outubro de 2022, por decisão liminar do Ministro Luís Roberto Barroso, referendada pelo pleno do STF. Nessa decisão, o Ministro Barroso já apontava a necessidade de um regime de transição para o julgamento de ações possessórias coletivas, mas concedia maior espaço de tempo para que o Poder Legislativo pudesse disciplinar a matéria, sem descartar a necessidade de controle judicial em caso de omissão daquele Poder.

16. Partidos, órgãos colegiados, entidades da sociedade civil e movimentos sociais têm procurado contribuir com a apresentação de propostas de regime de transição e de condicionantes para a retomada das desocupações.

[...]

17. Várias dessas propostas foram incorporadas ao Projeto de Lei nº 1.501/2022, de autoria da Deputada Natália Bonavides, [...]. Diante disso, não só pelas circunstâncias sanitárias, mas também políticas, é recomendável que esta Corte não implemente desde logo um regime de transição, concedendo ao Poder Legislativo um prazo razoável para

³³BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Segunda Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 30 de março de 2022. p. 13. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350451892&ext=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

disciplinar a matéria. Não se descarta, porém, a hipótese de intervenção judicial em caso de omissão³⁴.

No dia 31 de outubro de 2022, o Ministro Barroso deferiu parcialmente o pedido de medida cautelar incidental para adotar um *Regime de Transição* de retomada das ações possessórias suspensas no período da pandemia:

(a) Determino que os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais instalem, imediatamente, comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes e, principalmente nesse primeiro momento, elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada; (b) Determino a realização de inspeções judiciais e de audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa *prévia* e *necessária* às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos. As audiências devem contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nos locais em que esta estiver estruturada, bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados, Distrito Federal e Municípios onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021. (c) Determino que as medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis (i) sejam realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) sejam antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) garantam o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotem outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família³⁵.

³⁴BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Terceira Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 29 de junho de 2022. p. 13-14. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352148165&ext=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

³⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 31 de outubro de 2022. p. 24-25. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354516286&ext=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

O STF, por maioria, referendou essa tutela provisória incidental parcialmente deferida, vencidos parcialmente os Ministros Nunes Marques e André Mendonça. A decisão do STF, assim como as anteriores, não apreciou o pedido de determinação para que o Estado brasileiro criasse um plano de emergência provisório e permanente de moradia popular, como requerido na inicial da ADPF 828 e pelos *Amici curiae* (ligados à Campanha Despejo Zero).

Em outras ações de controle concentrado de constitucionalidade, o Supremo determinou ao Executivo a construção de planos para o enfrentamento da ação ou omissão responsável pela violação de direitos fundamentais.

Por exemplo, na ADPF 635 foi determinado pelo STF que o Estado do Rio de Janeiro apresentasse um plano de redução da letalidade policial, além de uma série de condicionantes, que visavam estabelecer uma moldura constitucional para a política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário realizada por videoconferência, sob a Presidência do Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, em acolher parcialmente os embargos de declaração para: 1 – por unanimidade e nos termos do voto do Ministro Edson Fachin (Relator), deferir o pedido de medida cautelar constante do item “a” da petição inicial, a fim de determinar ao Estado do Rio de Janeiro que elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e a previsão dos recursos necessários para a sua implementação, 2 – por maioria e nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro André Mendonça, determinar que até que o plano mais abrangente seja elaborado, atendido o domínio normativo da administração e consideradas as peculiaridades locais, bem como assegurado às forças de segurança examinem diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo [...]³⁶.

³⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Embargos de Declaração na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635 – RJ**. Relator: Min. Edson Fachin, 3 de fevereiro de 2022. p.

O mesmo ocorreu na ADPF 976, na qual o STF estabeleceu, entre outras, ações de plano de ação e monitoramento para a implementação de Política Nacional para a População em Situação de Rua, com a finalidade de que fossem sanadas as omissões violadoras de preceitos fundamentais desse grupo social³⁷.

As Cortes Constitucionais da África do Sul e da Colômbia também têm proferido decisões em processos estruturais emblemáticas no controle judicial de políticas públicas de moradia, em casos como Grootboom, Olivia Road e Joe Slovo, e promovido o controle judicial de políticas habitacionais, determinando que o Poder Público criasse e implementasse, como no caso Grootboom, um programa para efetivar o direito à moradia adequada, conforme os recursos disponíveis.

Essa foi uma decisão estrutural importante, ao determinar a necessidade de construção de políticas públicas de habitação popular, entretanto apresentou alguns limites ao não estabelecer o prazo e a forma como seria executada a política. Nos casos Olivia Road e Joe Slovo, a Corte sul-africana determinou que as cidades envolvidas promovessem um *compromisso significativo* com os impactados pela política urbana. Em todos esses processos estruturais, a Corte Constitucional da África do Sul promoveu o controle judicial da política pública de habitação.

A Corte Constitucional colombiana, na sentença T-25, que tratou do acesso à moradia digna pelos deslocados internos na Colômbia, estabeleceu critérios para a identificação do Estado de Coisas Inconstitucional com relação à violação do direito à moradia adequada pelos deslocamentos forçados³⁸.

Torna-se necessário trazer o conceito de *compromisso significativo*, que se vincula aos processos estruturais. Para Serafim e Marmelstein (2021), os *compromissos significativos* representam a efetivação entre sistema de justiça e democracia participativa, porque os processos estruturais se constroem a partir da escuta dos grupos sociais que foram, ao longo do processo histórico, alijados de uma cidadania ativa.

4-5. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15351553094&ext=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 25 de julho de 2023. <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359679044&ext=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2024.

³⁸ 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, 2021. DOI: <https://doi.org/10.12662/2447-6641oj.v19i32.p148-183.2021>. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/3749>. Acesso em: 24 fev. 2024.

De acordo com os autores, “para aprofundar a democracia participativa, é preciso que os cidadãos possam atuar nas instituições públicas de seu país, influenciando a formulação das políticas que afetam diretamente a sua comunidade, e isso inclui a instância judicial”³⁹.

No caso brasileiro, o Supremo Tribunal Federal não avançou neste mérito, até o momento da escrita deste artigo⁴⁰. As decisões na ADPF 828 trataram o direito à moradia adequada de forma residual, compreendendo apenas a suspensão das reintegrações de posse como estratégia de enfrentamento da pandemia da Covid-19⁴¹. O STF pode avançar na decisão de mérito, declarando que as remoções devem ser entendidas como exceções, por violarem o direito à moradia adequada, como prevê a Resolução 10 de 2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

Como apontam Casimiro e Marmelstein, os processos estruturais podem possibilitar conquistas materiais e simbólicas que fortaleçam o debate sobre os direitos humanos fundamentais, pois, “ainda que o alívio não seja imediato e que a dimensão concreta da decisão estrutural não seja tão forte quanto a simbólica, não se deve considerar o processo como inútil ou como perda de tempo”. O peso simbólico da decisão pode produzir importantes efeitos práticos futuros para aqueles que enfrentam ameaças de despejo, como ocorreu com as decisões da Corte Constitucional sul-africana⁴².

Um importante efeito simbólico da ADPF 828 foi pautar, para a sociedade brasileira, o tema das remoções forçadas como forte violação ao direito fundamental à moradia adequada e o papel do Poder Público, incluindo o Poder Judiciário em toda essa história.

A quarta tutela incidental provisória da ADPF 828, enquanto uma decisão estrutural, também pôde possibilitar mudanças na cultura jurídica nos conflitos

³⁹ SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; LIMA, George Marmelstein. Compromisso significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 8, n. 3, p. 795, set./dez. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v8i3.74743>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/74743>. Acesso em: 24 fev. 2024.

⁴⁰ Este artigo foi concluído em 3 de março de 2024.

⁴¹ CAFRUNE, Marcelo, SILVA, Marcela Simões; MELO, Thamara Madeiro. O direito à moradia entre a relativização e a invisibilidade: o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas reclamações constitucionais relacionadas à ADPF nº 828. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*: RBDU, v. 8, n. 14, p. 39-66, jan./jul. 2022.

⁴² CASIMIRO, Matheus; LIMA, George Marmelstein. O Supremo Tribunal Federal como fórum de protestos: por que o simbolismo importa em processos estruturais? *Direito Público*, v. 19, n. 102, p. 434, 2022. DOI: <https://doi.org/10.11117/rdp.v19i102.6142>. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/6142>. Acesso em: 1 mar. 2024.

fundiários. Essa decisão condicionou a retomada das ações possessórias à criação de Comissões de Conflitos Fundiários pelos Tribunais, com a realização de visitas técnicas e audiências de mediação e/ou conciliação de conflito “como etapa prévia e necessária as ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos”⁴³, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 4º, da Lei 14.216/2021.

Como analisam Noronha, Ficher e Goes, essa decisão na ADPF 828, ao determinar a realização de visitas técnicas e audiência de mediação com ampla participação e prévias a qualquer ordem de remoção pelas Comissões de Conflitos Fundiários, e o estabelecimento de meios participativos e colaborativos, abre possibilidades de uma mudança emblemática no trato dos conflitos fundiários pelo Poder Judiciário⁴⁴.

A atuação tradicional do Poder Judiciário em ações possessórias apresenta, como padrão, a indeterminação dos réus, com expressões carregadas de simbologias negativas que desqualificam, criminalizam e desconsideram os réus como sujeitos de direito⁴⁵.

Noronha, Ficher e Goes também apontam que a decisão se constituiu como uma decisão estrutural que

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 2 de novembro de 2022. p. 8. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355042872&ext=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

⁴⁴ NORONHA, Silvia Gomes; FICHER, Luly Rodrigues da Cunha; GOES, Gisele Santos Fernandes. O direito à moradia adequada e a ADPF 828-DF: uma análise a partir do processo estrutural. p. 541.

⁴⁵ MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**. Curitiba: Íthala, 2017. QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. **A magistratura fluminense: seu olhar sobre as ocupações do MST**. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA; INSTITUTO PÓLIS.. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do novo Código de processo civil**.

[...] além de abrir espaço para compromissos significativos entre os atores envolvidos, possibilitando que os juízes, diante dos casos concretos e com apoio operacional ou em conjunto com as Comissões de Conflitos Fundiários, possam encontrar soluções cooperativas e restabelecer o diálogo entre as partes, de modo que o conflito social seja enfrentado em sua origem⁴⁶.

Essa perspectiva apresenta como inversa a lógica que historicamente marcou o Poder Judiciário nas ações possessórias, pois, normalmente, o Judiciário concede liminares possessórias sem a realização de audiências de mediação e inspeções judiciais⁴⁷. Da mesma forma, nas ações possessórias, o Poder Judiciário apenas se preocupa em analisar os títulos de domínio, não apreciando o cumprimento da função social e os problemas de fundo dos conflitos fundiários⁴⁸.

No entanto, como apontam Quintans, Vieira e Tavares, “nos conflitos fundiários exige-se que sejam levados em conta os problemas estruturais relativos à posse da terra, à concentração fundiária, ao déficit habitacional, entre outros”⁴⁹. As autoras apontam a importância das audiências de conciliação e mediação, com a presença dos órgãos responsáveis pelas políticas fundiárias, como relevantes espaços para tratar esses problemas estruturais⁵⁰.

Essas audiências podem se constituir como espaços de articulação dos órgãos públicos responsáveis pelas políticas públicas de acesso à terra e moradia para sanar as ações e omissões violadoras do direito à moradia adequada.

⁴⁶ NORONHA, Silvia Gomes; FICHER, Luly Rodrigues da Cunha, GÓES, Gisele Santos Fernandes. O direito à moradia adequada e a ADPF 828-DF: uma análise a partir do processo estrutural. p. 541.

⁴⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA; INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do novo Código de processo civil.

⁴⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA; INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do novo Código de processo civil.

⁴⁹ QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; TAVARES, Ana Claudia Diogo; VIEIRA, Fernanda Maria da Costa. Campo jurídico, ADPF 828 e direito à moradia. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, v. 3, n. 1, p. 316, 2023. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2023.v3.n1.a141>. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/141>. Acesso em: 12 jun. 2024.

⁵⁰ QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; TAVARES, Ana Claudia Diogo; VIEIRA, Fernanda Maria da Costa. Campo jurídico, ADPF 828 e direito à moradia. p. 283-322.

A quarta tutela provisória incidental na ADPF 828 aponta nessa direção. Em 26 de junho de 2023, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) regulamentou essa decisão por meio da Resolução 510/2023, que estabeleceu diretrizes para a criação e atuação das Comissões de Soluções Fundiárias:

Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis.⁵¹

Todos os seis Tribunais Regionais Federais criaram as referidas Comissões de Soluções Fundiárias determinadas na decisão do STF e regulamentadas pela Resolução 510/2023 do CNJ. A maioria dos Tribunais de Justiça também já criou as referidas comissões, entretanto alguns não as adequaram às diretrizes da Resolução 510/2023 do CNJ, tampouco iniciaram os trabalhos. No entanto, vários Tribunais iniciaram os trabalhos, realizando audiências de conciliação e mediação de conflitos fundiários.

Igreja e Rampin consideram que as audiências judiciais, para serem espaços que ampliem o acesso à justiça, devem, de fato, promover a escuta e o diálogo entre os diferentes atores. Isso tradicionalmente não ocorria, em razão da inflexibilidade da lei e da perspectiva dos intérpretes judiciais, o que “impede que a realização da justiça saia do acordo, da negociação e da possível garantia de direitos de todos os envolvidos”. A conciliação deve resultar “em um amplo reconhecimento de direitos, que se transformam nesse espaço incorporando efetivamente as demandas e situações sociais que são colocadas e que têm repercussões mais amplas na comunidade como um todo”⁵².

⁵¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2024.

⁵² IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à justiça: um debate inacabado. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, v. 1, n. 2, p. 213, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/%20suprema/article/view/68/38>. Acesso em: 18 abr. 2023.

4. Conclusão

Não se tem a pretensão de esgotar neste breve texto a análise dos desafios que o tema dos processos estruturais e do sistema de justiça impõe, bem como dos limites e das possibilidades instaurados a partir da ADPF 828 como processo estrutural.

Para uma análise aprofundada do nosso campo jurídico, conforme nos lembra Bourdieu (1989), é preciso entender que esse campo se constituiu, em sua formação, em uma oposição entre política x direito, na qual a força do direito reside no seu enquadramento do que seja uma solução estritamente jurídica. Essa formulação reduz o debate necessário que camadas sociais, marcadamente vulneráveis, realizam sobre o direito e o papel do Judiciário na solução de conflitos, na medida em que estão em causa temas vinculados aos direitos humanos fundamentais, como moradia e terra.

Os processos estruturais instauram uma série de embates, pondo na centralidade grupos sociais que vivenciam, há muito, um *estado de coisa inconstitucional*, barreira que se coloca para uma atuação na arena judicial. Nesse sentido, os processos estruturais possibilitam, diante do tema travado, conquistas simbólicas, ainda que não materiais. No entanto, não se pode ignorar que as conquistas simbólicas atuam no fortalecimento do debate sobre os direitos humanos fundamentais.

Um importante efeito simbólico da ADPF 828 foi pautar, para a sociedade brasileira, o tema das remoções forçadas como forte violação ao direito fundamental à moradia adequada. Com isso, provoca dentro do sistema de justiça novas formas de decisão que não se baseiem no binômio sujeito de direito autor x sujeito de direito réu em condições de igualdade, uma vez que esse binômio invisibiliza as contradições e vulnerabilidades vinculadas a demandas como terra e moradia.

Sob esse aspecto, as decisões na ADPF 828 apontam para a perspectiva de construção de um novo modelo procedimental para demandas que tenham o direito à moradia e à terra em disputa. De fato, a Resolução 510/2023 do CNJ, ao estabelecer a criação de Comissões de Soluções Fundiárias, inaugura um novo patamar de atuação judicial nos conflitos fundiários, abrindo possibilidades de modificação do *habitus* do campo jurídico.

No caso dos conflitos fundiários, exige-se que sejam levados em conta os problemas estruturais relativos à posse da terra, à concentração fundiária e ao déficit habitacional. Compreender as questões de fundo dos processos judiciais exige, por exemplo, que os conflitos possessórios coletivos sejam resolvidos com a participação dos órgãos responsáveis pelas políticas públicas de acesso à terra e à moradia.

Além disso, se constitui como fundamental a participação ativa dos movimentos sociais, que denunciam a violência estrutural e que têm pautado junto aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a necessidade da efetivação dos direitos à terra e à moradia adequada.

Não há, no momento em que concluímos este artigo, decisão definitiva na ADPF 828. Os movimentos sociais apresentam o esperar de que o STF venha a sedimentar um procedimento de fato inovador e, por que não dizer, mais democrático para a questão da terra e da moradia no Brasil.

Referências

ACYPRESTE, Rafael de. **Ações de reintegração de posse contra o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto**: dicotomia entre propriedade e direito à moradia. 2016. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.realp.unb.br/jspui/handle/10482/20264>. Acesso em: 12 jun. 2024.

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, n. 3, p. 2147-2173, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/gnfVpdR3kqJpL9NLMynpRzp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 abr. 2023.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, v. 29, n. 1/2, p. 70-79, jan./fev. 2017. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/109152>. Acesso em: 1 jan. 2024.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução: Fernando Tomaz. Lisboa: Difel, 1989.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA; INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do novo Código de Processo Civil. Brasília: CNJ, 2021. (Série Justiça e Pesquisa). Relatório final de pesquisa. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/528>. Acesso em: 15 fev. 2023.

CAFRUNE, Marcelo; SILVA, Marcela Simões; MELO, Thamara Madeiro. O direito à moradia entre a relativização e a invisibilidade: o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas reclamações constitucionais relacionadas à ADPF nº 828. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**: RBDU, v. 8, n. 14, p. 39-66, jan./jul. 2022.

CAMPANHA Nacional pelo Despejo Zero. **Despejo zero em defesa da vida no campo e na cidade**, 23 jul. 2020. Disponível em: <https://www.campanhadespejzero.org/>. Acesso em: 15 fev. 2023.

CASIMIRO, Matheus; LIMA, George Marmelstein. O Supremo Tribunal Federal como fórum de protestos: por que o simbolismo importa em processos estruturais? **Direito Público**, v. 19, n. 102, p. 412-440, abr./jun. 2022. DOI: <https://doi.org/10.11117/rdp.v19i102.6142>. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/6142>. Acesso em: 1 mar. 2024.

CORTES, Sara da Nova Quadros. **Análise do discurso judicial nos conflitos por terra referentes às desapropriações para fins de reforma agrária e ações possessórias**: in dubio pro “proprietário”? 2017. 461 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: https://ppgcs.ufba.br/sites/ppgcs.ufba.br/files/sara_da_nova_quadros_cortes.pdf. Acesso em: 18 abr. 2023.

DESPEJOS e o sistema de justiça: violações de direitos humanos no tratamento de conflitos fundiários: análise do uso da Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos. Curitiba: Terra de Direitos, 2022. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Publicacao-Resolucao-10-CNDH.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, jan./mar. 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 2 mar. 2024.

FRAZONI, Júlia Ávila; LABÁ DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (org.). **Gramática jurídica da campanha despejo zero**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. Disponível em: <https://www.terradedireitos.org.br/acervo/publicacoes/livros/37/gramatica-juridica-da-campanha-despejo-zero/23802>.

Acesso em: 11 jun. 2024.

FREITAS, Cleuton César Ripol de. **Uma abordagem da questão agrária brasileira e o papel do poder judiciário frente às ocupações de terra**. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2005.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da cidadania e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à justiça: um debate inacabado. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, v. 1, n. 2, p. 191-220, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/%20suprema/article/view/68/38>. Acesso em: 18 abr. 2023.

INGELZ, Vitor *et al.* Remoções em 2023: inércia do poder público marca 'regime de transição', em SP, com quase metade dos conflitos não solucionados. **Labcidade**, 22 dez. 2023. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/remocoes-em-2023-inercia-do-poder-publico-marca-regime-de-transicao-em-sp-com-quase-metade-dos-conflitos-nao-solucionados/>. Acesso em: 8 fev. 2024.

LACERDA, Larissa; GUERREIRO, Isadora; SANTORO, Paula Freire. Por que o déficit habitacional brasileiro é feminino. **Labcidade**, 22 abr. 2021. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/por-que-o-deficit-habitacional-brasileiro-e-feminino/>. Acesso em: 28 fev. 2024.

MAPEAMENTO nacional de conflitos pela terra e moradia. **Despejo zero**, c2020. Disponível em: <https://mapa.despejozero.org.br/>. Acesso em: 2 mar. 2024.

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

MUNIZ, Bianca. Censo 2022: Brasil tem 11 milhões de casas e apartamentos vagos: número de casas vazias é o dobro do déficit habitacional no Brasil. **Pública**, São Paulo, 29 jun. 2023. Disponível em: <https://apublica.org/2023/06/censo-2022-brasil-tem-11-milhoes-de-casas-e-apartamentos-vagos/>. Acesso em: 27 fev. 2024.

NORONHA, Silvia Gomes; FICHER, Luly Rodrigues da Cunha; GÓES, Gisele Santos Fernandes. O direito à moradia adequada e a ADPF 828-DF: uma análise a partir do processo estrutural. **Revista Eletrônica de Direito Processual**: REDP, v. 24, n. 3, p. 525-545, set./dez. 2023. DOI: <https://doi.org/10.12957/redp.2023.79583>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/79583>. Acesso em: 12 jun. 2024.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. **A magistratura fluminense**: seu olhar sobre as ocupações do MST. 2005. 214 p. Dissertação (Mestrado em Teoria Geral do Estado e Direito Constitucional) - Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp077273.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2023.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; TAVARES, Ana Claudia Diogo; VIEIRA, Fernanda Maria da Costa. Campo jurídico, ADPF 828 e direito à moradia. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, v. 3, n. 1, p. 283-322, 2023. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2023.v3.n1.a141>. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/141>. Acesso em: 12 jun. 2024.

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**: RBDU, v. 6, n. 10, p. 111-128, jan./jun. 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/rbdu_ribeiro/48. Acesso em: 18 abr. 2023.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

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, 2021. DOI: <https://doi.org/10.12662/2447-6641oj.v19i32.p148-183.2021>. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/3749>. Acesso em: 24 fev. 2024.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; LIMA, George Marmelstein. Compromisso significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 8, n. 3, p. 771-806, set./dez. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v8i3.74743>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/74743>. Acesso em: 24 fev. 2024.

TAVOLARI, Bianca; NISIDA, Vitor; ALVES, Saylon. **Nota técnica:** Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828: atualização 31/01/2022: período de dezembro de 2021 a janeiro de 2022. São Paulo: Insper, Núcleo de Questões Urbanas, [2022]. Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2022/02/Atualizacao_Nota_Tecnica_Acao_de_Descumprimeto_Preceito_Fundamental_n_828.pdf. Acesso em: 15 fev. 2023.

VIEIRA, Fernanda; TAVARES, Ana Claudia Diogo; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. A Resolução 510/2023 do CNJ e a comissão regional de soluções fundiária do TRF2: novas possibilidades para os movimentos sociais de luta por terra e moradia? **Confluências:** revista interdisciplinar de sociologia e direito, v. 25, n. 3, p. 141-162, 2023. DOI: <https://doi.org/10.22409/conflu.v25i3.60078>. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/60078>. Acesso em: 12 jun. 2024.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 43, n. 284, p. 333-369, out. 2018. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7863793/mod_resource/content/1/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO_ES%20%281%29.pdf. Acesso em: 25 fev. 2024.

Jurisprudência citada

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 25 de julho de 2023. <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359679044&ext=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Embargos de Declaração na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ**. Relator: Min. Edson Fachin, 3 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15351553094&ext=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 3 de junho de 2021. p. 41-42. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346615468&ext=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 31 de outubro de 2022. p. 24-25. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354516286&ext=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 2 de novembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355042872&ext=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Segunda Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 30 de março de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350451892&ext=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Terceira Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 29 de junho de 2022. p. 13-14. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352148165&ext=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 1 de dezembro de 2021. p. 23-24. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349030455&ext=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

Legislação citada

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023**. Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021**. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14216.htm. Acesso em: 13 nov. 2022.