

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

ADRIANA SANT'ANNA CONINGHAM

**DESAPROPRIAÇÃO JUDICIAL PRIVADA INDIRETA COMO
INSTRUMENTO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS COLETIVOS
FUNDIÁRIOS: FUNCIONALIDADE E EFETIVAÇÃO NO
CUMPRIMENTO DO ART. 1.228, §§ 4º e 5º, DO CÓDIGO CIVIL**

CUIABÁ - MT

2021

ADRIANA SANT'ANNA CONINGHAM

**DESAPROPRIAÇÃO JUDICIAL PRIVADA INDIRETA COMO
INSTRUMENTO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS COLETIVOS
FUNDIÁRIOS: FUNCIONALIDADE E EFETIVAÇÃO NO
CUMPRIMENTO DO ART. 1.228, §§ 4º e 5º, DO CÓDIGO CIVIL**

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

Coorientação: Prof. Dr. Fernando da
Fonseca Gajardoni

CUIABÁ - MT

2021

ADRIANA SANT'ANNA CONINGHAM

**DESAPROPRIAÇÃO JUDICIAL PRIVADA INDIRETA COMO
INSTRUMENTO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS COLETIVOS
FUNDIÁRIOS: FUNCIONALIDADE E EFETIVAÇÃO NO
CUMPRIMENTO DO ART. 1.228, §§ 4º e 5º, DO CÓDIGO CIVIL**

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

Coorientação: Prof. Dr. Fernando da Fonseca Gajardoni

Aprovada em: ____/____/____.

Banca Examinadora

Professora Doutora Luiza Vieira Sá de Figueiredo (Orientadora).

Instituição: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Professor Doutor Fernando da Fonseca Gajardoni (Coorientador).

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Professor (a) Doutor (a) _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Professor (a) Doutor (a) _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

DEDICATÓRIA
(em elaboração)

AGRADECIMENTOS
(em elaboração)

EPÍGRAFE
(em elaboração)

RESUMO
(em elaboração)

Palavras-chave: (entre 3 e 5 palavras/expressões)

ABSTRACT
(em elaboração)

Keywords: entre 3 e 5 palavras/expressões

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CJF	Conselho da Justiça Federal
REURB	Regularização Fundiária Urbana
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJAC	Tribunal de Justiça do Acre
TJAL	Tribunal de Justiça de Alagoas
TJAM	Tribunal de Justiça do Amazonas
TJAP	Tribunal de Justiça do Amapá
TJBA	Tribunal de Justiça da Bahia
TJCE	Tribunal de Justiça do Ceará
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
TJES	Tribunal de Justiça do Espírito Santo
TJGO	Tribunal de Justiça de Goiás
TJMA	Tribunal de Justiça do Maranhão
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais
TJMS	Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul
TJMT	Tribunal de Justiça de Mato Grosso
TJPA	Tribunal de Justiça do Pará
TJPB	Tribunal de Justiça da Paraíba
TJPE	Tribunal de Justiça de Pernambuco
TJPI	Tribunal de Justiça do Piauí
TJPR	Tribunal de Justiça do Paraná
TJRJ	Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro
TJRN	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte
TJRO	Tribunal de Justiça de Rondônia
TJRR	Tribunal de Justiça de Roraima
TJRS	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul
TJSC	Tribunal de Justiça de Santa Catarina
TJSE	Tribunal de Justiça de Sergipe
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo
TJTO	Tribunal de Justiça do Tocantins

- TRF1 Tribunal Regional Federal da 1ª Região (AC, AM, AP, BA, DF, GO, MA, MG, MT, PA, PI, RO, RR e TO)
- TRF2 Tribunal Regional Federal da 2ª Região (ES e RJ)
- TRF3 Tribunal Regional Federal da 3ª Região (MS e SP)
- TRF4 Tribunal Regional Federal da 4ª Região (PR, RS e SC)
- TRF5 Tribunal Regional Federal da 5ª Região (AL, CE, PB, PE, RN e SE)

SUMÁRIO

- 1 INTRODUÇÃO
- 2 ASPECTOS TEÓRICOS DA DESAPROPRIAÇÃO JUDICIAL PRIVADA
 - 2.1 Conceituação e natureza
 - 2.2 Requisitos e interpretação
 - 2.3 Desapropriação judicial privada indireta e usucapião coletivo
 - 2.4 Intersecção entre desapropriação judicial privada, desapropriação indireta (Decreto-Lei n. 3.365/1941, art. 35) e conversão em indenização por perdas e danos (art. 499 do Código de Processo Civil) (em construção)
 - 2.5 Função social da propriedade e mudança de concepção (em construção)
 - 2.5.1 *Dignidade da pessoa humana e direito à moradia*
 - 2.5.2 *Convenções e tratados internacionais e a questão da terra no Brasil perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)*
- 3 DESCOBERTAS QUANTITATIVAS E APRESENTAÇÃO DE CASOS
 - 3.1 Etapas da pesquisa
 - 3.1.1 *A pesquisa nos Tribunais*
 - 3.2 **Análise quantitativa dos acórdãos**
 - 3.3 **Apresentação e análise de casos**
 - 3.3.1 *Caso 1 – Eloysa Levy de Barbosa v.coletividade de réus – 1ª Vara da Fazenda Pública - Comarca de Rio Branco/AC – Tribunal de Justiça do Estado do Acre - Processo n. 0000785-68.1994.8.01.0001*
 - 3.3.1.1 *Eloysa Levy de Barbosa (espólio) v.coletividade de réus, tramitou pela 3ª Vara Cível (desapropriação indireta) - em curso pela 1ª Vara da Fazenda Pública - Comarca de Rio Branco - Tribunal de Justiça do Estado do Acre - Processo n. 0014232-98.2009.8.01.0001*
 - 3.3.2 *Caso 2 – Sylvio Esteves (espólio) v. Maria José Alves Meire e outros -1ª Vara Cível – Comarca de Barueri – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – Processo n. 0005072-61.2000.8.26.0068*
 - 3.3.3 *Caso 3 – Companhia Paulista de obras e serviços. CPOS v.Sandra Roque Pereira e outros – 1ª Vara Cível - Comarca de Campinas – Processo n. 1007082-29.2014.8.26.0114*
 - 3.3.4 *Caso 4 – Antonio Carlos Mikail e outros v. Estado de São Paulo – 2ª Vara de Fazenda Pública - Comarca de São Paulo – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – Processo n. 0025806-29.2010.8.26.0053*
 - 3.3.4.1 *Caso da comunidade Pinheirinho (Comarca de São José dos Campos/SP) e os resultados alcançados com a não aplicação do instituto de desapropriação judicial privada (em construção)*
 - 3.3.5 *Caso 5 – Antonio Aragão de Souza e outro v. Município de Epitaciolândia – Comarca de Epitaciolândia – Tribunal de Justiça do Estado do Acre – Processo n. 0000198-75.2010.8.01.0004*
 - 3.3.6 *Caso 6 – Espólio de Margarida Ferreira de Almeida v. Associação dos Moradores do Bairro Amperco – 13ª Vara Cível - Comarca de Cuiabá – Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso – Processo n. 227208-72.2009.8.04.0001*
 - 3.3.7 *Caso 7 – Brunno Carsten Santos e outros v. Martinez Empreendimentos Imobiliários Ltda e outros – 1ª Vara Cível – Comarca de Sobradinho – Tribunal*

4 FUNCIONALIDADE E EFETIVIDADE DO INSTITUTO

4.1 Controvérsias observadas na aplicação

4.2 Desafios no cumprimento do instituto

4.2.1 *Definição do valor da indenização e responsável pelo seu pagamento (em construção)*

4.2.2 *Pagamento da indenização e inadimplência (em construção)*

4.2.3 *Transferência do domínio (em construção)*

4.2.4 *Regularização fundiária e dano ambiental (em construção)*

4.3 A gestão processual de processos complexos

4.3.1 *O processo complexo e o litígio coletivo fundiário*

4.3.2 *A gestão processual para efetivação do instituto de desapropriação judicial privada*

4.4 Cumprimento de sentença negociada e a superação de obstáculos na desapropriação judicial privada (em construção)

4.4.1 *Utilização de métodos alternativos de resolução de conflitos para a construção do consenso no cumprimento de sentença*

4.4.2 *O cumprimento por fases (em construção)*

4.5 Fluxograma sugerido no cumprimento (em construção)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS

1 INTRODUÇÃO

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

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

Histórias como essas, que desafiam o processo civilizatório em nosso século, são mais comuns do que se imagina. Segundo o Centro de Documentação da Comissão Pastoral da Terra (CTP) Dom Tomás Balduino (CEDOC), 2020 teve o maior número de conflitos por terra registrados, desde 1985, sendo 25% superior a 2019². O documento alerta sobre o aumento da violência contra grupos e comunidades e esclarece: as “ocorrências de conflito por terra” referem-se a casos de pistolagem, expulsão, despejo, ameaça de expulsão, ameaça de despejo, invasão, destruição de roças, casas e bens.

Essa realidade do campo não está desconectada do que ocorre nas cidades, onde o déficit habitacional instiga a luta de massas por moradia. Apesar de serem menos violentos, os conflitos urbanos fazem nascer assentamentos informais, sem qualquer infraestrutura básica, levando milhares de famílias a morarem em situação de vulnerabilidade, decorrente da ausência de estrutura sanitária básica e sujeitas a

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

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

desastres ambientais, tais como desabamentos, incêndios ou inundações.

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

O cenário no campo é resultado de longos anos de governança débil de terras no Brasil, com um processo de ocupação e de distribuição pouco regulamentado, que vem desde os primórdios da colonização¹⁰. Bastiaan Reydon ressalta que os diversos

³ DEFICIT habitacional e inadequação de moradias no Brasil. **Principais resultados para o período de 2016 a 2019**. Disponível em:

<https://drive.google.com/file/d/1MgenDRYIfH10aYirjRYIKwJGHwIxulGq/view>. Acesso em: 20 dez. 2021.

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

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

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

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

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

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

¹⁰ BUENO, Ana Paula; REYDON, Bastiaan. Indefinição jurídica da propriedade: aspectos legais associados à propriedade da terra. *In*: BOJANIC, Alan Jorge (coord.). **FAO/SEAD**. Governança de terras: da teoria à realidade brasileira, Brasília. 378 p. Bastiaan Philip Reydon, Vitor Bukvar Fernandes, Ana Paula da Silva Bueno, Gabriel Pansani Siqueira (org.), 2017, p. 74-75.

tipos de legislação criados ao longo do tempo foram incapazes de interromper o processo de ocupação ilegal de terras, principalmente devido à ausência de instituições fundiárias efetivas e integradas que pudessem registrar, mapear e cadastrar as posses e propriedades¹¹.

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

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

Pensando nesses conflitos coletivos, acirrados e complexos, que não se

¹¹ REYDON, Bastiaan; AGUIAR, Márcia; BUENO, Ana Paula; FERNANDES, Vitor. Instituições e administração fundiária. In: BOJANIC, Alan Jorge (coord.). **FAO/SEAD**. Governança de terras: da teoria à realidade brasileira, Brasília. 378 p. Bastiaan Philip Reydon, Vitor Bukvar Fernandes, Ana Paula da Silva Bueno, Gabriel Pansani Siqueira (org.), 2017.

¹² BOJANIC, Alan Jorge (coord.). **FAO/SEAD**. Governança de terras: da teoria à realidade brasileira, Brasília. 378 p. Bastiaan Philip Reydon, Vitor Bukvar Fernandes, Ana Paula da Silva Bueno, Gabriel Pansani Siqueira (org.), 2017, p. 60.

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

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

¹⁵ SOUSA, Isabel Cristina Nunes de; CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. Conflitos fundiários urbanos e a ocupação “Pinheirinho”: acesso à moradia e remoção forçada. **Urbe**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 11, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20170157>. Acesso em: 04 jan. 2022.

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

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

Diante disso, questiona-se: o instituto da desapropriação judicial privada indireta, uma vez reconhecido e aplicado, tem sido integralmente cumprido e solucionado o conflito? O instituto é realmente uma ferramenta capaz de auxiliar o julgador a colocar fim a litígios fundiários de alta complexidade, alta conflituosidade interna e, muitas vezes, periculosidade para as partes? Ou é apenas mais uma norma sem qualquer efetividade jurídica ou social, que uma vez aplicada não é cumprida, contribuindo apenas para tornar o processo mais lento e mais caro?¹⁶

Outros questionamentos acompanham as indagações acima: 1) considerando que a renda da população em ocupação irregular urbana é de até 3 salários mínimos¹⁷, é viável condenar essas pessoas ao pagamento do imóvel? Ou, considerando que muitos trabalhadores rurais vivem de roça de subsistência, é viável condenar esses possuidores a pagar pela propriedade, considerando o alto valor das terras aráveis no Brasil? Quais os principais gargalos a serem superados no cumprimento da decisão que aplica o instituto? Qual o tempo médio para o seu integral cumprimento? Qual tem sido o produto final entregue: o domínio coletivo ou a regularização completa? Existe alguma preocupação com os danos ambientais decorrentes de grandes ocupações coletivas?

Para buscar respostas às inquietações trazidas, esta dissertação foi organizada em cinco seções, incluindo sua Introdução e Considerações finais.

¹⁶ GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267, p. 163-198, set.-dez. 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/46462/44453>. Acesso em: 19 dez. 2021, p. 165.

¹⁷ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. (FJP). **Déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil** – 2016 a 2019. 04 mar. 2021. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1MgenDRYIfH10aYirjRYIK_wJGHwIxulGq/view. Acesso em: 15 dez. 2021.

Após esta Introdução, inicia-se a segunda seção apresentando o instituto, sua natureza e requisitos na visão da doutrina contemporânea, ressaltando suas principais diferenças em relação à usucapião coletiva, à desapropriação indireta por desapossamento administrativo, principalmente quanto à finalidade de cada instituto. Em seguida, uma breve contextualização da função social da propriedade, na visão pós-positivista, questão base de toda a transformação ocorrida no direito de propriedade e o principal fundamento para a criação do instituto.

Dedica-se a terceira seção para apresentar os achados quantitativos relativos à aplicação do instituto desde a entrada em vigor do Código Civil, por meio de análises preliminares e detalhamento do caminho metodológico adotado nesta pesquisa empírica, bem como com a apresentação dos casos mais relevantes de aplicação do instituto apurados no Superior Tribunal de Justiça, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais brasileiros.

Em seguida, na quarta seção, discorre-se sobre a funcionalidade e efetividade do instituto, por meio da análise específica da aplicação e do procedimento adotado para o cumprimento de sentença, nos casos apresentados, comentando sobre as dificuldades superadas ou persistentes e os métodos aplicados para solucionar o conflito, a fim de responder à pergunta norteadora desta dissertação: a aplicação da desapropriação judicial privada soluciona o conflito coletivo fundiário?

Abordar-se, ainda, a importância de reconhecer os conflitos fundiários coletivos como complexos, que exigem a atuação proativa do magistrado na condução por meio da gestão endo e extraprocessual, seja com a flexibilização do rito ou com a aplicação de métodos alternativos de resolução de conflito, inclusive com a participação de atores externos como órgãos fundiários, órgãos de licenciamento ambiental e urbanístico, academia e sociedade civil.

Ao final, apresenta-se as observações levantadas ao longo da pesquisa, buscando correlacioná-las com as perguntas iniciais.

Quanto à metodologia utilizada, trata-se de projeto de pesquisa empírica qualitativa e quantitativa aplicada que visa analisar a funcionalidade do instituto da desapropriação judicial privada indireta, prevista no art. 1.228, §§ 4º e 5º do Código Civil, com base em levantamento de casos, interpretações e comparações.

Sob a perspectiva quantitativa busca-se trazer um panorama geral sobre o tema, catalogando os dados colhidos para, em seguida, sob a perspectiva da análise qualitativa, apreciar, interpretar e ponderar os dados e casos pesquisados, em busca

da resposta quanto à funcionalidade do instituto estudado.

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

A pesquisa envolve o levantamento da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Estaduais e Tribunais Regionais Federais do Brasil, além de exame documental de sentenças e processos relativos a conflitos fundiários coletivos correlacionados ao tema.

A escolha do Superior Tribunal de Justiça se deu por ser o Tribunal responsável por uniformizar a interpretação da lei federal em todo o Brasil, para onde convergem discussões de maior relevância. A pesquisa tinha como escopo inicial apenas a análise das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), cuja escolha se deu basicamente por três razões: a primeira, para manter a isenção acadêmica; a segunda, por se tratar do maior tribunal de justiça do país, possuir um bom *site* de pesquisa e acervo jurisprudencial; e, terceira, porque o Estado de São Paulo, há anos, enfrenta problemas com grandes ocupações coletivas urbanas.

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

Para complementar a análise, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com juízes de primeiro grau, que atuam em processos nos quais o instituto foi aplicado, para trazer a perspectiva do Poder Judiciário, sobre as vantagens e as desvantagens na utilização da desapropriação judicial privada. O objetivo foi de ampliar a visão sobre eventuais dificuldades na aplicação do instituto, apresentando-se as seguintes perguntas: a) quais as dificuldades que você identifica na aplicação e no cumprimento do instituto?; b) quais obstáculos são mais difíceis de serem superados?; c) o processo, após a utilização da desapropriação judicial, passou a tramitar mais rapidamente?; d) o conflito coletivo fundiário foi resolvido?; e) foi

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

possível tratar a questão ambiental decorrente da ocupação coletiva desordenada antes da transmissão do domínio para os ocupantes? f) durante o processo, foi utilizado algum método autocompositivo ou outra ferramenta de gestão processual?

O recorte dos entrevistados se deu sobre os juízes de primeiro grau, por serem os responsáveis por presidir a fase de cumprimento das decisões que aplicam o instituto de desapropriação privada.

A combinação de mais de um método de pesquisa objetivou trazer o diagnóstico mais completo possível sobre o tema. A análise da jurisprudência encontrada de forma quali-quantitativa visa compreender como a Corte Superior e o Poder Judiciário brasileiro estão dando efetividade ao art. 1.228, §§ 4º e 5º, do Código Civil, para fins de pacificação social nos conflitos coletivos fundiários, principalmente na fase de cumprimento de sentença, haja vista que as abordagens encontradas sobre o tema, até o momento, são em sua maioria dogmáticas e, mesmo aquelas com viés mais empírico, estão voltadas à aplicação do instituto e não ao seu cumprimento, razão pela qual apresenta-se os dois enfoques, pois é no cumprimento que reside parte da análise da funcionalidade.

O exame do instituto, sua aplicação e cumprimento, será realizado de forma sistêmica, não reducionista, haja vista que o tema é complexo e multidisciplinar e transcende o campo do direito civil, trazendo discussões para o campo do direito agrário, do direito urbanístico, ambiental, processual, administrativo, constitucional, tratados e convenções internacionais.

2 ASPECTOS TEÓRICOS DA DESAPROPRIAÇÃO JUDICIAL PRIVADA

O instituto da desapropriação judicial privada por posse-trabalho nasceu com a promulgação do Código Civil de 2002, na tentativa de harmonizar o direito individual de propriedade com o imperativo de cumprir a sua função social perante a coletividade (princípio da sociabilidade), sob a perspectiva de que, apesar de ser um direito fundamental, está sujeito a limitações pelo ordenamento jurídico, principalmente quanto às restrições fundamentadas em interesses sociais e na função social (art. 5º, XXIII, XXIV; art.170, III; art. 182, § 2º; art. 184; art. 186 da Constituição Federal de 1988).

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

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

O instituo suscitou diversas discussões iniciais. Eduardo Cambi¹⁹ aponta que antes mesmo da promulgação do Código Civil em 2002, debateu-se sobre a constitucionalidade da desapropriação judicial privada, sob a alegação, de que qualquer privação da propriedade somente poderia ser matéria constitucional. Ademais, questionou-se que a indenização, decorrente da perda do imóvel, deveria

¹⁹ CAMBI, Eduardo. Propriedade no Novo Código Civil: Aspectos Inovadores. **Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil** (RDCPC), v. 5, n. 25, p. 124-136, set.-out. 2003.

ser prévia, conforme determina a Constituição Federal.

No entanto, a discussão foi superada e a tese da constitucionalidade passou a ser apoiada por diversos autores, conforme destacado por Dinorá Grotti, sob o fundamento de que o instituto não trata de uma expropriação-sanção, pois considera valores sociais que serão aferidos pelo juiz, e está fundamentado em “interesse social e econômico” relevantes, encaixando-se na hipótese de desapropriação por interesse social prevista na Constituição Federal (art. 5º, XXIV). Segundo a autora, vários doutrinadores “não admitem restrições às expressões *necessidade, utilidade pública e interesse social* como inerentes apenas à viabilidade de serviços públicos [...]”²⁰.

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

Entretantes, o questionamento sobre a constitucionalidade do instituto nunca foi objeto de controle abstrato de constitucionalidade.

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

Outra questão que despontou, entre as diversas suscitadas pelo instituto no início da sua utilização, foi quanto à natureza da ação onde poderia ser aplicado. A princípio, entendia-se que era restringindo às ações de cunho petitório²¹.

No entanto, na atualidade, o tema que envolve a possibilidade de aplicação do instituto em ações petitórias, possessórias ou autônomas, quando preenchidos os requisitos legais contidos no art. 1.228, § 4º, do Código Civil, está pacificado pela jurisprudência, conforme se verá na seção 3, desta dissertação, onde se verifica que

²⁰ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Função social da propriedade privada. **Fórum Municipal & Gestão das Cidades** (FMGC), Belo Horizonte, ano 4, n. 15, p. 10-35, jul.-set. 2016.

²¹ CAMBI, Eduardo. Propriedade no Novo Código Civil: Aspectos Inovadores. **Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil** (RDCPC), v. 5, n. 25, p. 124-136, set.-out. 2003, p. 131.

a sua aplicação se dá, sem distinção, nessas ações. Outrossim, dois Enunciados do Conselho da Justiça Federal, auxiliaram a harmonizar a questão: o Enunciado n. 310 (IV Jornada²²), cujo entendimento possibilitou a aplicação do instituto tanto no juízo petitório quanto no possessório e, o Enunciado n. 496 (V Jornada)²³, ao reconhecer que a desapropriação judicial privada pode, inclusive, ser objeto de ação autônoma.

Superados os debates relativos à constitucionalidade do instituto e à sua aplicação, verifica-se que, em relação à sua natureza, tanto a doutrina, quanto a jurisprudência, ainda não convergiram.

2.1 Conceituação e natureza

Apesar de ter sido criado em 2002, a natureza jurídica do instituto é causa de discussão doutrinária e, também, divergência de divergência nominal, pela jurisprudência. Parte o reconhece como uma modalidade de desapropriação *sui generis*²⁴; parte, o compreende como modalidade de usucapião onerosa²⁵, ou, ainda, como acessão invertida social, pela qual o acessório atrai o principal²⁶.

Na verdade, o instituto não se encaixa nos conceitos tradicionais, seja de desapropriação, usucapião ou acessão.

Se o considerarmos uma modalidade de desapropriação, ao contrário das modalidades tradicionais, não ocorre a transferência do particular para o domínio público, mas do particular para outros particulares²⁷, podendo excepcionalmente ser transferido para a Administração Pública, quando um ente público for responsabilizado pelo pagamento da justa indenização prevista do §5º, do art. 1.228, do Código Civil.

Além disso, a Constituição Federal, em seu art. 5º, XXIV, ao prever a

²² Enunciado n. 310: "Interpreta-se extensivamente a expressão "imóvel reivindicado" (art. 1.228, § 4º), abrangendo pretensões tanto no juízo petitório quanto no possessório".

²³ Enunciado n. 496: "O conteúdo do art. 1.228, §§ 4º e 5º, pode ser objeto de ação autônoma, não se restringindo à defesa em pretensões reivindicatórias".

²⁴ TARTUCE, Flávio. **Direito civil: direito das coisas**. 7. ed. São Paulo: Método, 2015, p. 126.

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

²⁶ RENTERÍA, Pablo. A aquisição da propriedade imobiliária pela acessão invertida social: análise sistemática dos parágrafos 4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil. **Revista Trimestral de Direito Civil (RTDC)**, v. 9, n. 34, p. 71-91, abr.-jun. 2008.

²⁷ Carlos Roberto Gonçalves, ao conceituar o instituto de desapropriação, afirma tratar-se de "modo de transferência compulsória, forçada, da propriedade, do domínio particular ou do domínio de outra entidade pública de grau inferior, para a Administração Pública ou seus concessionários. Representa, sem dúvida, uma limitação ao direito de propriedade, baseada, porém, na ideia da prevalência do interesse social sobre o individual". GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: direito das coisas**. v. 5. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

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

Em relação à usucapião, não há previsão de sua natureza na forma onerosa no sistema legal brasileiro, haja vista que, se preenchidos os requisitos objetivos para uma de suas modalidades, a aquisição da propriedade se dará sem necessidade do novo proprietário efetuar qualquer tipo de pagamento ao anterior. Assim, apesar do diálogo existente entre a desapropriação judicial privada e algumas modalidades especiais de usucapião e com a usucapião coletiva prevista no Estatuto das Cidades, são institutos distintos, conforme será abordado no item 2.3.

A chamada “acessão invertida social”, defendida por Pablo Rentería²⁸, também não encontra uma correspondência em nossa legislação. Segundo essa corrente, seria uma modalidade de chama acessão invertida, porque, ao contrário das formas de acessão previstas no art. 1.248, do Código Civil, onde o acessório segue o principal, no caso do art. 1.228, §4º, do Código Civil, é o imóvel que adere às construções. E, seria social, porque exige a presença dos requisitos do §4º do art. 1.228, com nítido corte social, que constituem fator determinante para inverter o principal e o acessório²⁹.

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

Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald, ao abordar sobre o instituto, fazem a seguinte observação:

Em outras palavras, converte-se a obrigação de restituir o bem

²⁸ RENTERÍA, Pablo. A aquisição da propriedade imobiliária pela acessão invertida social: análise sistemática dos parágrafos 4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil. **Revista Trimestral de Direito Civil** (RTDC), v. 9, n. 34, p. 71-91, abr.-jun. 2008.

²⁹ MICHEL, Voltaire de Freitas. A trajetória doutrinária e judicial da desapropriação judicial – Perspectivas e prognósticos (§§4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil). **Revista Brasileira de Direito Processual** (RBDPro), n. 81, jan.-mar. 2013.

(obrigação de dar coisa certa) em uma obrigação de dar quantia certa, através do pagamento de uma indenização. Como já se comentou, cuida-se de uma nova modalidade de aquisição originária da propriedade por acessão social coletiva, ou acessão industrial imobiliária, na qual predomina o valor econômico e social das construções sobre O imóvel funcionalidades ao acesso a garantias fundamentais.³⁰

A acessão social acima mencionada pelos autores não tem correlação com a natureza de acessão invertida social defendida por Pablo Rentería, mesmo porque, Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald, nominam o instituto de “desapropriação judicial indireta” ou “desapropriação privada”³¹.

Conclui-se, portanto, que a desapropriação judicial privada é um instituto novo, que tem características próprias, razão pela qual, para esta dissertação, segue-se a orientação do seu criador, Miguel Reale, que o reconhece como uma modalidade de desapropriação especial e singular, realizada pelo Poder Judiciário. A propósito, ao denominar o instituto como uma nova via de desapropriação, em 1975³², no item 27 da exposição de motivos do Código Civil, Miguel Reale ressaltou que não há motivo para considerar prerrogativa exclusiva do Poder Executivo ou do Legislativo, excluindo o Poder Judiciário do exercício do poder expropriatório em casos concretos.

Fato é que a transferência compulsória da propriedade prevista no art. 1.228, § 4º e 5º, do Código Civil, tal como em uma desapropriação, se dá por um ato unilateral – decisão judicial que pode ocorrer até de ofício por um magistrado. O pagamento, no entanto, não é prévio à ocupação, mas é prévio à transferência do domínio que somente ocorrerá, mediante uma justa indenização. O domínio tanto poderá ser transferido para particulares (ocupantes do imóvel), como para um ente público, eventualmente responsável pelo pagamento quando os réus forem de baixa renda (Enunciado n. 308 do Conselho de Justiça Federal) ou quando o Estado, de forma ativa ou omissa, tiver concorrido para a ocupação da área de propriedade particular ou para a manutenção da situação, conforme decisão do Superior Tribunal de Justiça (Resp. n. 1.442.440-AC).

Neste contexto, para esta dissertação, parte-se da concepção de que o instituto da desapropriação judicial privada indireta é uma modalidade de desapropriação

³⁰ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil** - Reais. 17ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p.85.

³¹ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil** - Reais. 17ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p.79.

³² BRASIL. Código Civil (2002). Exposição de Motivos, item 27.

singular, que possui requisitos e características próprias, sem correlação no direito comparado, cujo objetivo principal é a garantia de direitos fundamentais através da valoração da função social da posse.

Quanto à denominação do instituto, Flávio Tartuce³³ comenta que a terminologia “desapropriação judicial privada por posse-trabalho” deve ser considerada a melhor a ser empregada, visto que “é utilizada, com pequenas alterações, por Maria Helena Diniz, Lucas Abreu Barroso, Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery [...]”. Assim, além da terminologia mais completa como “desapropriação judicial privada por posse-trabalho”, é comum encontrar variações como “desapropriação judicial privada indireta”³⁴, utilizada nesta dissertação, ou, apenas, “desapropriação judicial privada” na forma mais simplificada.

2.2 Requisitos e interpretação

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

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

Maria Helena Diniz³⁵ afirma que a expressão “extensa área” deverá ser analisada conforme as peculiaridades locais e regionais, e que “considerável número de pessoas” deve ser apurado com base na extensão da área possuída.

Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosendal³⁶ afirmam que a norma confere ao juiz o poder de concretizar conceitos jurídicos indeterminados e, que o instituto será aplicado na hipótese de a coletividade exercer posse qualificada, de longa data, quando o titular do imóvel o tiver abandonado de forma prolongada. Observa-se,

³³ TARTUCE, Flávio. **Direito civil: direito das coisas**. 7. ed. São Paulo: Método, 2015.

³⁴ FREITAS, Rodrigo C. F. **Desapropriação judicial privada indireta: os direitos de posse, propriedade e moradia**. Curitiba: Juruá, 2017.

³⁵ DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro – direito das coisas**. 34. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 241.

³⁶ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil - Reais**. 17ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p.81.

entretanto, que o último item mencionado (“abandono prolongado pelo titular do imóvel”) não é um requisito inserido no dispositivo que trata sobre o tema e poderá ou não estar presente, conforme se verá nos casos apresentados na seção 3.

Flávio Tartuce³⁷ ressalta que a posse-trabalho constitui uma cláusula geral, um conceito aberto e indeterminado a ser preenchido caso a caso, assim como os demais requisitos do art. 1.228, § 4º, do Código Civil.

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

Seabra Fagundes, ainda em 1948, ao abordar o interesse social como fundamento para a desapropriação prevista na Constituição Federal de 1.946, expôs o que considerava necessário para a sua caracterização, que pela atualidade do seu conteúdo, apresenta-se a título de orientação:

Haverá motivo de interesse social quando a expropriação se destine a solucionar os chamados problemas sociais, isto é, aqueles diretamente atinentes às classes pobres, aos trabalhadores e à massa do povo em geral pela melhoria nas condições de vida, pela mais equitativa distribuição da riqueza, enfim, pela atenuação das desigualdades sociais.³⁸

Quanto à boa-fé, o Enunciado n.309³⁹ aprovado na IV Jornada de Direito Civil, do Conselho da Justiça Federal orienta que não se aplica o conceito do art. 1.201 do Código Civil. Ao comentar o enunciado, Flávio Tartuce expõe que, no caso da desapropriação judicial privada, não é a boa-fé que existe no plano intencional (subjetiva), mas aquela relacionada às condutas dos envolvidos (objetiva) que deve ser aplicada, ou seja, deve-se analisar a posse que atende melhor a função social.

³⁷ TARTUCE, Flávio. **Direito civil: direito das coisas**. 7. ed. São Paulo: Método, 2015, p. 127.

³⁸ FAGUNDES, M. Seabra. Da desapropriação no direito constitucional brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 1-22, out. 1948. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10786/9775>>. Acesso em: 20 Out. 2020.

³⁹ Enunciado n. 309. “O conceito de posse de boa-fé de que trata o art. 1.201 do Código Civil não se aplica ao instituto previsto no § 4º do art. 1.228”.

Em relação ao requisito da justa indenização, Flávio Tartuce⁴⁰ comenta o Enunciado n. 240⁴¹, aprovado na III Jornada de Direito Civil, do Conselho da Justiça Federal, afirmando que ele afastou a incidência do art. 14 do Decreto-lei n. 3.365/1941, utilizado para as desapropriações comuns, pelo qual o juiz deveria nomear um perito para avaliar o imóvel, distinguindo definitivamente o instituto das demais desapropriações. Por sua vez, Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald ressaltam que esse requisito impõe “uma ponderação entre o direito do proprietário a ser indenizado e o interesse da coletividade de possuidores em propiciar caminhos para o direito amplo à habitação”.⁴²

2.3 Desapropriação judicial privada indireta e usucapião coletivo

Diante das semelhanças entre os institutos, é necessário traçar uma delimitação e, a partir dela, apontar exatamente em quais situações seria possível falar em desapropriação judicial privada e, em qual situação, na usucapião coletiva, prevista no art. 10 do Estatuto das Cidades. Isto porque, como ambas exigem o decurso do prazo de cinco anos, seria possível pensar que a utilização da usucapião para regularizar uma ocupação coletiva colocaria fim ao conflito de forma mais célere.

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

Antes da criação do instituto, essa situação era resolvida com a conversão da ação reivindicatória ou possessória em perdas e danos. A desapropriação judicial

⁴⁰ TARTUCE, Flávio. **Direito civil: direito das coisas**. 7. ed. São Paulo: Método, 2015, p. 133.

⁴¹ Enunciado n. 240. “A justa indenização a que alude o § 5º do art. 1.228 não tem como critério valorativo, necessariamente, a avaliação técnica lastreada no mercado imobiliário, sendo indevidos os juros compensatórios”.

⁴² FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil - Reais**. 17ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p.87.

privada trouxe critérios mais objetivos para definir quando e como essa conversão deve se realizar, conforme já exposto no item 2.1.

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

Aliás, considerando a insegurança fundiária, Ana Paula Bueno e Bastiaan Reydon⁴³ explicam que não é incomum que loteamentos ou condomínios aparentemente regulares se envolvam em conflitos coletivos pela posse ou propriedade da terra. Um exemplo é o Caso 7, apresentado a seguir na seção 3, Processo n. 0004127-98.2017.8.07.0006, em curso pela 1ª Vara Cível da Comarca de Sobradinho – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, que engloba a disputa de um percentual de uma área, sobre a qual foi construído um condomínio residencial. A aplicação da desapropriação judicial privada foi aplicada para dar solução à lide, haja vista que os requisitos para a prescrição aquisitiva não estavam presentes, mas a situação fática se mostrava consolidada a desafiar uma solução que contemplava a sua manutenção.

2.4 Intersecção entre desapropriação judicial privada, desapropriação indireta (Decreto-Lei n. 3.365/1941, art. 35) e conversão em indenização por perdas e danos (art. 499, do Código de Processo Civil) (em construção)

2.5 Função social ou Socioambiental (em construção)

2.5.1 Dignidade da pessoa humana e direito à moradia (em construção)

2.5.2 Convenções e tratados internacionais e a questão da terra no Brasil perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) (em construção)

⁴³ REYDON, Bastiaan; AGUIAR, Márcia; BUENO, Ana Paula; FERNANDES, Vitor. Instituições e administração fundiária. In: BOJANIC, Alan Jorge (coord.). **FAO/SEAD**. Governança de terras: da teoria à realidade brasileira, Brasília. 378 p. Bastiaan Philip Reydon, Vitor Bukvar Fernandes, Ana Paula da Silva Bueno, Gabriel Pansani Siqueira (org.), 2017, p. 94.

3 DESCOBERTAS QUANTITATIVAS E APRESENTAÇÃO DE CASOS

3.1 Etapas da pesquisa

Esta pesquisa apresenta cinco etapas distintas: a primeira diz respeito ao levantamento do marco teórico e leitura de artigos sobre o tema e questões afetas; a segunda, o levantamento da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais de Justiça Estaduais e Tribunais Regionais Federais; a terceira, análise quantitativa dos dados encontrados; a quarta, entrevistas semiestruturadas com juízes de primeiro grau e, a quinta, análise qualitativa dos casos de aplicação do instituto e dados levantados nas etapas anteriores.

Na primeira etapa, buscou-se promover o referencial teórico específico sobre o tema e a estrutura normativa, abordando discussões doutrinárias e conexões do tema com outros ramos do direito, para que a análise do instituto se dê de forma sistêmica e aplicada, sem perder de vista o objetivo da pesquisa no mestrado profissional: “contribuir para o aprimoramento da capacidade analítica do aluno e, ao mesmo tempo, oferecer um conhecimento prático sistematizado, a título de bem público para benefício da comunidade jurídica”⁴⁴.

A segunda etapa parte para a pesquisa empírica e consiste em um levantamento criterioso dos acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, escolhido inicialmente como único espaço de pesquisa. No entanto, o levantamento nos levou a um resultado insuficiente para o exame da funcionalidade do instituto da desapropriação judicial privada, nos obrigando a ampliar o escopo.

Diante dessa nova realidade, ampliou-se para incluir o Superior Tribunal de Justiça, por ser o Tribunal responsável por uniformizar a interpretação da lei federal em todo o Brasil e conter discussões de suma importância para a presente pesquisa, assim como todos os Tribunais de Justiça Estaduais e Regionais Federais brasileiros para obter uma maior amostra.

Em alguns tribunais, a pesquisa foi prejudicada por limitações existentes em seus sites de busca de jurisprudência. Em outros, não foi possível destacar a expressão exata escolhida, seja porque não possuem busca entre aspas ou por

⁴⁴ QUEIROZ, Rafael M. R.; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia da pesquisa em direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 37.

expressão; outros não aceitam o caractere referente ao parágrafo; há ainda aqueles que simplesmente continham erros na busca ou no acesso ao inteiro teor do julgado.

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

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

Os acórdãos inicialmente levantados foram tratados para excluir os que, apesar de mencionar a expressão selecionada, não se relacionavam com o instituto da desapropriação judicial.

Selecionados os acórdãos, primeiramente, realizou-se o levantamento dos processos nos quais o instituto foi aplicado para, em seguida, expor os casos, para que fosse possível comparar a evolução de cada um deles, identificando o tempo do cumprimento, os gargalos enfrentados, a participação no feito de órgãos públicos fundiários ou ambientais, a utilização de métodos alternativos de resolução ou a regularização socioambiental, traçando comparativos com casos de conflitos fundiários onde não ocorreu a aplicação do instituto.

O escopo temporal definido para levantamento dos acórdãos foi de janeiro de 2003, quando entrou em vigor o Código Civil, a dezembro de 2021.

A terceira etapa da pesquisa consiste na análise quantitativa dos dados encontrados, conforme seção 3.2, na qual apresenta-se os principais achados, em linhas gerais, resultantes do levantamento dos julgados nos quais houve a aplicação ou o debate sobre o instituto.

Foram detalhadas as seguintes informações: ano do processo, comarca, se o

conflito é urbano ou rural e se é ação possessória, reivindicatória ou autônoma; tempo de tramitação do feito; se houve cumprimento integral da sentença; se foi ou não aplicado de ofício; fundamentos teóricos utilizados para deferir ou indeferir; quem foi condenado a pagar; se houve recurso; em que fase se encontra; se houve preocupação com a questão ambiental; em que momento o processo ficou paralisado; se houve algum tipo de conciliação, mediação ou acordo entre as partes; a participação de atores externos: órgãos fundiários, academia ou sociedade civil, conforme tabela elaborada para uma primeira coleta e análise **(tabela - em construção)**.

Essa investigação tem como objetivo trazer um panorama geral sobre a aplicação do instituto pelos Tribunais brasileiros.

Na quarta etapa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, com o recorte metodológico direcionado aos juízes de primeiro grau que atuam nos casos apresentados, visando obter uma visão do Poder Judiciário sobre as dificuldades encontradas na aplicação e no cumprimento da desapropriação judicial privada.

O formulário padrão utilizado contém as seguintes perguntas: a) quais as dificuldades que você identifica na aplicação e no cumprimento do instituto?; b) quais obstáculos são mais difíceis de serem superados?; c) o processo, após a utilização da desapropriação judicial, passou a tramitar mais rapidamente?; d) o conflito coletivo fundiário foi resolvido?; e) foi possível tratar a questão ambiental decorrente da ocupação coletiva desordenada antes da transmissão do domínio para os ocupantes? f) durante o processo, foi utilizado algum método autocompositivo ou outra ferramenta de gestão processual?

As perguntas formuladas são abertas, para dar um norte à entrevista, mas sem inibir o entrevistado.

Por fim, a quinta etapa consistiu na análise qualitativa dos casos de aplicação do instituto e dos dados levantados nas etapas anteriores. Aqui, destaca-se que um ou outro acórdão, processo ou decisão, ainda que não constem da lista de buscas inicialmente realizadas, foram também pesquisados, quando referidos em algum julgado e verificou-se necessário para a compreensão dos fatos.

3.1.1 – A pesquisa nos Tribunais

No Superior Tribunal de Justiça, encontrou-se apenas 9 acórdãos onde houve

debate sobre o instituto do art. 1.228, § 4º, do Código Civil e 61 decisões monocráticas.

Voltaire de Freitas Michel⁴⁵, em pesquisa realizada em 2012, afirmou que até aquele ano, não encontrou jurisprudência sobre o tema nos tribunais superiores e que os poucos casos surgidos nos tribunais de São Paulo e do Rio Grande do Sul, únicos pesquisados, foram para negar a aplicação do instituto.

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

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

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

Com relação ao Tribunal de Justiça de São Paulo, foram encontrados, inicialmente, 102 acórdãos com menção ao instituto. Não obstante, após a primeira análise e primeiro tratamento de dados, verificou-se que alguns acórdãos eram repetidos, e apareceram em mais de um critério de busca; ao excluí-los, restaram 81.

Em seguida, passou-se à leitura preliminar dos acórdãos, verificando quais efetivamente eram aderentes aos objetivos desta dissertação, ou seja, em quais deles foi analisada a aplicação ou não do instituto para solucionar um conflito fundiário coletivo e não mera a menção ao art. 1.228, § 4º, do Código Civil, de forma aleatória,

⁴⁵ MICHEL, Voltaire de Freitas. A trajetória doutrinária e judicial da desapropriação judicial: perspectivas e prognósticos (§§ 4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil). Revista Brasileira de Direito Processual, Belo Horizonte, ano 21, n. 81, jan.-mar. 2013. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=89179>. Acesso em: 15 nov. 2021

tal como quando apenas aparece inserido em alguma jurisprudência citada no julgado, cujo objeto de análise não guarda pertinência com o tema.

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

É de 2011 a primeira menção ao instituto no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. No entanto, apesar de constar o pedido de aplicação, não foi debatido pelo órgão julgador (Apelação n. 9254166- 69.2005.8.26.0000). Em 2013, o mesmo Tribunal abordou a questão, debateu sobre o tema, mas não aplicou o instituto. O primeiro caso de aplicação encontrado data de 2015, ou seja, 12 anos após a entrada em vigor do Código Civil (Apelação n. 0005072-61.2000.8.26.0068), demonstrando que a inovação precisou de um longo tempo de maturação para ser aceita pelo Tribunal.

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

aplica).

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

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

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

Como resultado decorrente da ampliação do escopo da pesquisa, somado ao resultado do TJSP, foram encontrados 13 casos de aplicação do instituto pelos Tribunais brasileiros, dos quais 11 serão apresentados, posto que 2 casos do TJSP são individuais e se referem a outro caso já tratado de forma coletiva. Não se somou os julgados encontrados no STJ, haja vista que a origem dos processos é no Tribunal do Estado.

3.2 Análise quantitativa dos acórdãos (em construção)

Nesta seção, apresenta-se os achados quantitativos mais interessantes na aplicação ou debate sobre o instituto, que auxiliarão na abordagem sobre a utilidade do instituto na solução do conflito coletivo fundiário.

3.3 Apresentação e análise de casos

Nesta terceira parte desta seção, apresenta-se os casos de maior relevância nos quais houve a aplicação do instituto da desapropriação judicial privada indireta.

3.3.1 *Caso 1 - Espólio Eloya Levy de Barbosa v. coletividade de réus, município de Rio Branco/AC e Estado do Acre – 1ª Vara da Fazenda Pública - Comarca de Rio Branco/AC – Tribunal de Justiça do Estado do Acre - Processo n. 0000785-68.1994.8.01.0001*

Este primeiro caso, teve origem na comarca de Rio Branco/Acre e chega ao

Superior Tribunal de Justiça através do REsp. 1442440-AC, cujo julgamento, em 2017, inaugura na Corte o entendimento que permite que se aplique o instituto da desapropriação judicial privada por posse-trabalho, responsabilizando-se entes públicos a pagar a justa indenização prevista no art. 1.228, § 5º, do Código Civil.

No caso, o Estado do Acre e o município de Rio Branco foram responsabilizados, sob o fundamento de que concorreram para consolidar a ocupação e, por serem os ocupantes hipossuficientes. Antes deste julgado, porém, o Superior Tribunal de Justiça tinha entendimento pacificado sobre a possibilidade de conversão da ação possessória em desapropriação indireta, em havendo apossamento administrativo do imóvel pelo Estado, situação que admitia a sua condenação à indenização pela perda da propriedade. No entanto, não se falava em desapropriação judicial privada.

Ademais, o caso faz chegar ao Superior Tribunal de Justiça outras discussões importantes na utilização do instituto da desapropriação judicial privada, fazendo com que a Corte se pronuncie sobre temas como: a possibilidade de o juiz decidir de ofício; aplicação em ação possessória; atenuação de regras (como as da congruência objetiva e subjetiva) e estabilização da demanda.

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

O processo teve uma longa tramitação, fazendo com que a ocupação se consolidasse e transformasse em local de moradia de milhares de famílias, tornando-a irreversível. Diante dessa nova realidade, em 1997, após a verificação de que a posse havia se consolidado e que houve a implementação de melhorias e de serviços públicos e sociais pelo Estado do Acre no local, a ação de reintegração de posse foi convertida em ação por desapropriação indireta, com a inclusão do Estado do Acre e do município de Rio Branco no polo passivo da ação.

Com a citação dos entes públicos, o processo, que tramitava perante uma vara cível de competência geral, foi redistribuído para a vara de Fazenda Pública da Comarca.

Mesmo após a conversão em desapropriação indireta, o processo continuou a

ter uma tramitação lenta, com vários incidentes processuais até que, em 2007, sobreveio a sentença de extinção sem resolução do mérito, fundamentada em desídia da parte autora que não teria viabilizado a perícia para definir o valor da indenização. A parte autora recorreu dessa decisão e a sentença foi anulada, retornando os autos ao primeiro grau para prosseguimento do feito.

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

Em sede de apelação e reexame necessário (n. 0000002-79.1994.8.01.0000), o Tribunal de Justiça do Acre refutou as preliminares arguidas e, no mérito, manteve a sentença de primeiro grau, reconhecendo, entretanto, a responsabilidade solidária do Estado do Acre quanto ao pagamento da indenização prevista no art. 1.228, § 5º, do Código Civil.

Em Recurso Especial (n. 1.442.440-AC), o Superior Tribunal de Justiça negou provimento, mantendo na íntegra o acórdão do Tribunal de Justiça, inclusive inaugurando a jurisprudência da Corte Superior quanto à possibilidade de se condenar entes públicos ao pagamento da indenização na aplicação do instituto da desapropriação judicial privada por posse-trabalho.

O Recurso Extraordinário (RE n. 1.236.632-AC) teve o seguimento negado, com base no art. 932, IV, do CPC/2015 c/c art. 21, § 1º, do RISTF, por decisão monocrática do Ministro Gilmar Mendes, para quem a matéria debatida no acórdão recorrido era infraconstitucional e envolveria a necessidade de análise de acervo fático-probatório, com incidência da Súmula n. 229 do Supremo Tribunal Federal. O entendimento foi reforçado pela Primeira Turma, no julgamento do Agravo Interno em Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.002.246.

Em agosto de 2020, a sentença transitou em julgado, iniciando-se a fase de cumprimento.

O processo se iniciou em 1991 e tramita há 30 anos sem uma solução definitiva. A parte autora, já substituída por seu espólio, aguarda a proteção do seu direito e,

apesar de todo o esforço dos juízes que presidiram o feito para encerrar o conflito e dar efetividade a suas decisões, ele ainda não foi concluído.

Apesar de a aplicação do instituto ter tranquilizado os ocupantes do imóvel, que já não correm o risco de serem removidos, a situação de desconformidade para essas milhares de famílias continua, eis que não possuem qualquer documento formal que lhes assegure direito de moradia, gerando insegurança, conflitos internos por posse de lotes, além de impedir o progresso econômico daquela comunidade, que é consequência imediata da regularização fundiária.

O caso é um retrato de como ocupações coletivas se consolidam no curso do processo, criando uma situação totalmente diversa da inicial, com múltiplos interesses e direitos a serem analisados. A questão não trabalhada inicialmente – o direito à moradia – acabou se tornando a principal e, apesar dos esforços dos magistrados que presidiram o feito para dar uma resposta célere, as ferramentas processuais do processo bipolar não foram suficientes, levando os julgadores a olhar para o litígio sob todos os seus aspectos sociológicos e jurídicos, bem como a buscar novas ferramentas que pudessem superar as dificuldades instaladas.

Essa mudança postura na gestão do processo, acabou por promover, em todos os graus de jurisdição, debates importantes para a aplicação do instituto da desapropriação judicial privada, como a atenuação das regras da congruência objetiva e subjetiva, da estabilização da demanda para possibilitar a aplicação, de ofício, do instituto, bem como sobre a possível violação dos princípios da inércia da jurisdição e da congruência, conforme se passa a expor.

Em sede de apelação, uma das preliminares alegadas, foi a de violação ao princípio da inércia da jurisdição, previsto no art. 2º, do Código de Processo Civil, segundo o qual “o processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial”, sob o argumento de que o juiz não poderia aplicar o instituto da desapropriação judicial privada sem provocação das partes. O Tribunal de Justiça do Acre (TJAC), no entanto, partindo de uma interpretação integrativa, refutou o argumento e afirmou que a conduta do magistrado não violou o princípio da inércia da jurisdição, ao contrário, decorreria do princípio da cooperação que exige uma postura proativa do magistrado na resolução da lide, uma vez consolidada a invasão a ponto de impossibilitar a reintegração.

A menção ao princípio da cooperação, não é por acaso, quando se trata de processo coletivo e complexo, vez que impõe a todos os sujeitos uma postura mais

colaborativa, com o objetivo de se alcançar uma decisão de mérito justa e efetiva, dentro de um tempo razoável (art. 6º, do Código de Processo Civil). Zulmar Duarte de Oliveira Jr., afirma que o princípio da cooperação é a superação de um pensamento processual estéril. Com ele, “repele-se a superfetação da forma, impondo-se a informalização do processo, sua desformalização, assumindo as formas de posição conducente e proporcional ao atingimento das finalidades do mesmo”⁴⁶. O princípio da cooperação, destaca Oliveira Jr., exige do magistrado uma postura mais dialógica e não mais de mero fiscal da lei.

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

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

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

⁴⁶ DELLORE, Luiz *et al.* **Comentários ao Código de Processo Civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 13-15.

O princípio da congruência ou da adstrição (arts. 141 e 492 do CPC/2015), que impõe a correlação entre o pedido inicial e a sentença, também foi objeto de debate, no feito. Os entes públicos recorrentes alegaram que o juiz, ao aplicar o instituto da desapropriação judicial privada por posse trabalho, teria decidido a causa fora dos limites trazidos pelas partes (julgamento *extra petita*). A alegação, entretanto, foi rejeitada tanto pelo Tribunal de Justiça do Estado do Acre, quanto pelo Superior Tribunal de Justiça, com base na teoria da substanciação e com base na aplicação do art. 462 do CPC/1973, atual art. 493 do CPC/2015, sobre a ocorrência de fatos novos após a propositura da ação.

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

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

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

Conforme exposto inicialmente, a situação de desconformidade no caso acima persiste, pois apesar da relevância das decisões proferidas, não houve pagamento ou transferência de domínio. O autor faleceu sem ver seu direito reconhecido, e o espólio luta com a expectativa de ser indenizado. Por sua vez, os ocupantes do imóvel ainda não possuem segurança fundiária.

3.3.1.1 Eloya Levy de Barbosa (espólio) v. coletividade de réus, tramitou pela 3ª Vara Cível (desapropriação indireta) - em curso pela 1ª Vara da Fazenda Pública - Comarca de Rio Branco - Tribunal de Justiça do Estado do Acre - Processo n. 0014232-98.2009.8.01.0001

Durante a pesquisa, verificou-se que o espólio de Eloyisa Levy de Barbosa, possui diversas ações envolvendo áreas adjacentes à mencionada acima – trata-se de uma grande área, dividida em várias matrículas, que, assim como no caso 1, foram ocupadas por famílias de baixa renda e cada situação teve uma solução diferente. Algumas foram desapropriadas pelo Estado para promover a regularização fundiária, outra foi objeto de desapropriação indireta e, até de usucapião extraordinária, fundada em posse trabalho, mas que não envolve uma coletividade (Processo n. 0707074-38.2015.8.01.0001).

O caso envolvendo o espólio v. uma coletividade de réus (Processo n. 0014232-98.2009.8.01.0001), em curso pela 3ª Vara Cível da Comarca de Rio Branco/AC, merece análise conjunta com o caso 01, ainda que de forma mais sintética, haja vista que além de as áreas serem adjacentes, trata-se da mesma matrícula n. 1.824 e as ocupações se deram da mesma maneira, embora em datas distintas.

Cada processo seguiu um caminho diferente, mas a importância da sua apresentação é justamente em razão da intersecção na aplicação da desapropriação indireta e da desapropriação judicial privada.

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

Após diversos incidentes processuais, o magistrado realiza uma inspeção judicial na área e, em 14-06-2011, aproximadamente dois anos depois do ajuizamento da ação e do cumprimento do mandado, revoga a liminar de reintegração de posse.

Depois da inspeção judicial, a Defensoria Pública se manifesta nos autos para alertar que no local havia centenas de famílias, além de investimento público com a construção de creche e de escola de ensino fundamental. O Ministério Público, por sua vez, manifestou-se pela improcedência do pedido inicial.

Conforme o transcorrer do tempo, a ocupação foi se consolidando.

Com o falecimento da parte autora e a substituição pelo espólio, em 13-12-2013, a ação foi julgada improcedente pelo juiz de primeiro grau, que verificou ser

impossível a desocupação do imóvel, em razão de ter se tornado moradia de milhares de pessoas, e da realização de inúmeras benfeitorias pelo Poder Público, situação que configuraria hipótese de desapropriação indireta.

Ao contrário do primeiro caso, no qual o magistrado converteu a ação em desapropriação judicial indireta na própria sentença, neste, o magistrado optou apenas por julgar improcedente a reintegração de posse.

No entanto, o espólio autor recorreu e, em recurso de apelação, o TJAC reconheceu que houve apossamento e, converteu, de ofício, em desapropriação indireta, condenando o Estado do Acre a pagar a indenização devida.

O TJAC menciona ser o caso da desapropriação indireta da área, alegando “o apossamento do bem pela administração; a afetação do bem e a respectiva destinação à utilização pública; e, por derradeiro, a irreversibilidade da situação fática resultado do apossamento indevido e da afetação”.

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

No primeiro caso, assim como em outros que serão vistos adiante, já aparece a intersecção entre a desapropriação judicial privada (art. 1.228, § 4º, do Código Civil), desapropriação indireta decorrente de apossamento administrativo (Decreto-Lei n. 3.365/1941, art. 35) e a conversão em indenização por perdas e danos da obrigação (art. 499 do Código de Processo Civil).

A diferença entre os dois casos envolvendo o espólio de Eloysa Levy de Barbosa, é que no primeiro deles, o TJAC apesar de fazer referência à desapropriação judicial privada e à conversão em perdas e danos, expressamente aplicou a desapropriação judicial privada e, neste, apesar de mencionar normativas referentes ao instituto da desapropriação judicial, expressamente aplicou a desapropriação indireta, conforme se verifica na ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL E CIVIL. APELAÇÃO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. DOCUMENTOS E FOTOGRAFIAS. POSSE VELHA. INVESTIMENTOS PÚBLICOS. INVASORES HIPOSSUFICIENTES. DEMONSTRAÇÃO. JULGAMENTO. PROVAS. NORMA. ADSTRIÇÃO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. IMÓVEL. ADMINISTRAÇÃO. APOSSAMENTO, AFETAÇÃO E

UTILIZAÇÃO PÚBLICA. IRREVERSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. REINTEGRAÇÃO DE POSSE EM INDENIZATÓRIA. CONVERSÃO: ART. 5º, XXIV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ENUNCIADO N. 308 DO CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. RECURSO DESPROVIDO.

Da mesma forma que no Caso 1, o TJAC, de ofício, determinou a adequação do polo passivo para a inclusão do ente público.

A técnica processual na conversão da ação em desapropriação judicial privada ou em desapropriação indireta, também de interesse na análise do instituto em estudo, surge no voto divergente com o seguinte questionamento: julga-se improcedente a demanda de reintegração de posse e aplica-se o instituto? Ou julga-se procedente a reintegração e converte-se a ação, reconhecendo o perecimento do objeto?

O desembargador Laudivon Nogueira consignou seu posicionamento:

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

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

O argumento veio reforçado, com a citação da parte final do art. 35, do Decreto-Lei n. 3.365/1941, que dispõe que é a ação julgada procedente, que resolver-se-á em perdas e danos, mas não foi acolhido pelos demais membros da Primeira Câmara Cível.

É justamente essa tese que será objeto de embargos da declaração por parte do autor, que alegou omissão no acórdão, por converter em ação de desapropriação indireta, sem analisar o preenchimento de todos os requisitos legais para a procedência da ação de reintegração de posse. Os embargos foram rejeitados.

Com a interposição de Recurso Especial e Recurso Extraordinário pela parte autora, os autos ficaram suspensos até julho de 2020. O REsp n. 859.995-AC 2016/0011325-6, não foi admitido com base nas súmulas impeditivas 7/STJ e 83/STJ. Houve agravo, mas o provimento foi negado.

Em 30-9-2019, a Ministra Cármen Lúcia negou provimento ao Recurso Extraordinário por ausência de ofensa constitucional direta, incidência da Súmula n. 279 do Supremo Tribunal Federal e inexistência de repercussão geral. O agravo

regimental também teve o seu seguimento negado.

Com o retorno dos autos à 3ª Vara Cível da Comarca de Rio Branco, em 03-07-2020, foi determinada a sua redistribuição para uma das varas de fazenda pública, passando a tramitar pela 1ª Vara da Fazenda Pública a partir de 03-8-2021. Em 12-8-2021, o magistrado determinou que o autor se manifestasse sobre a vinculação da matrícula n. 1.824, ao processo mencionado no caso 1, onde já era parcialmente objeto de discussão.

Em novembro de 2021, foi determinada a inclusão no polo passivo do Estado do Acre e do Município de Rio Branco, e a citação dos referidos entes públicos. O último andamento data de 19 de novembro de 2021, com a certidão de intimação.

Assim, como no primeiro caso, o cumprimento da decisão está em fase inicial.

3.3.2 Caso 2 - Sylvio Esteves (espólio) v. Maria José Alves Meire e outros – 1ª Vara Cível – Comarca de Barueri – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – Processo n. 0005072-61.2000.8.26.0068

Neste primeiro caso pesquisado no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o instituto da desapropriação judicial privada foi aplicado em uma ação possessória com uma particularidade, pois o magistrado cindiu a aplicação e o pagamento, deixando que a indenização prevista no art. 1.228, § 5º, do Código Civil, fosse objeto de discussão em ação própria, justificando que a referida indenização somente será devida no momento de transmitir o domínio e, em se tratando de ação possessória este não seria objeto de análise.

No caso, o autor ajuizou uma ação possessória em 2000, alegando que os réus teriam invadido sua área em 1998. Os ocupantes se defenderam argumentando que foram supostamente autorizados a morar ali por um vereador do município de Santana de Parnaíba, e que ocuparam o imóvel com boa-fé, há aproximadamente 9 anos, tempo suficiente para adquirirem o domínio por meio da usucapião. Destacaram, ainda, a realização de benfeitorias e o adequado cumprimento da função social da propriedade.

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

determinou a aplicação do art. 1.228, § 4º, do Código Civil.

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

Em sede de apelação, o TJSP manteve a sentença, refutando a alegação de inconstitucionalidade do instituto e reforçando estarem presentes os requisitos para sua aplicação:

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

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

Quanto à indenização, reconheceu ser devida, mas no mesmo sentido da sentença, ou seja, somente para efeito de aquisição e registro da propriedade pelos réus. Os autores da reintegração de posse interpuseram REsp n. 1704553-SP contra a sentença do magistrado por não ter determinado o pagamento previsto no § 5º, do artigo 1.228, do Código Civil.

O Recurso Especial foi inadmitido e, em 2017, a Ministra Laurita Vaz não conheceu do agravo em recurso especial contra a decisão de inadmissão; em agosto de 2017, o Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva acolheu os fundamentos no agravo interno contra a decisão da Presidência do Superior Tribunal de Justiça que não conheceu do agravo e determinou a autuação como recurso especial; em outubro de 2020, entendeu pela incompetência da sua seção e remeteu a uma das Turmas que compõem a Primeira Seção. No entanto, em dezembro de 2020, o Ministro Francisco Falcão verificou que não estava evidenciado interesse público ou presença de ente público para caracterizar a competência de Turma de Direito Público, determinando a

remessa dos autos ao Ministro Ricardo Cueva, onde aguardam decisão.

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

Pairam ainda algumas dúvidas sobre a solução final deste caso, pois em princípio, o pagamento deve ser feito pelos atuais possuidores. No entanto, já reconhecidos hipossuficientes, seria possível, em sede de cumprimento, condenar o município, ainda que não tenha colaborado para consolidar a ocupação?

Respondendo ao questionamento, o STJ tem posicionamento consolidado de que não se configura apossamento administrativo a impor responsabilidade ao Estado ou município, pelo pagamento de indenização ao proprietário de imóvel invadido, quando o ente público se limita a prestar serviços essenciais à população que reside em ocupações consolidadas de forma irreversível (AgRg no AREsp 327.900/PA 2013/0109240-7; REsp 1770001/AM 2018/0259008-7; AgRg no REsp 1367002/MG 2012/0229552-0; AgRg no AREsp 18092 / MA 2011/0077322-4).

Importante consignar que no caso 1 do TJAC, ao manter a condenação do Estado e do município como responsáveis pelo pagamento da indenização devida ao proprietário, o STJ, reconheceu que a conduta dos entes públicos foi diretamente responsável pela consolidação da ocupação e não apenas o fato de os ocupantes serem hipossuficientes, conforme recomenda o Enunciado n. 308 do Conselho da Justiça Federal. A responsabilização do ente público, nesses casos, pressupõe conduta positiva (AgRg no AREsp 18092/MA 2011/0077322-4).

Voltando à questão inicial: considerando os ocupantes possuidores hipossuficientes e tendo em vista que o Estado ou município não são responsáveis pelo pagamento, pois não houve conduta positiva, quem pagará o preço ao proprietário? E mais, se não houver pagamento da indenização, o que acontecerá aos ocupantes? Continuam na posse? E o proprietário? Perderá sua propriedade sem a justa indenização?

A criação do instituto veio atrelada ao dever de pagamento como forma de compensar o proprietário privado de sua propriedade. A sentença reconheceu que os ocupantes não exerceram posse durante tempo suficiente para o reconhecimento da

prescrição aquisitiva, única hipótese, neste caso, que se admitiria a perda da propriedade sem contraprestação. Portanto, em algum momento, o Judiciário terá que enfrentar os questionamentos sobre a indenização e sua forma de concretizar a aplicação do instituto da desapropriação judicial privada.

3.3.3 Caso 3 - Companhia Paulista de obras e serviços. CPOS v. Sandra Roque Pereira e outros – 1ª Vara Cível - Comarca de Campinas – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Processo n. 1007082-29.2014.8.26.0114

Neste segundo caso julgado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a aplicação do instituto de desapropriação judicial privada também ocorreu em uma ação possessória coletiva (reintegração de posse). Pela primeira vez, ele foi integralmente aplicado, com a determinação de pagamento da justa indenização para a transferência do imóvel conforme rege o art. 1.228, § 5º, do Código Civil.

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

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

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

A peculiaridade, neste caso, diz respeito à natureza do imóvel, eis que se tratava de bem público, no entanto, de natureza dominical, razão pela qual foi possível aplicar o instituto. Sobre esse aspecto, houve uma discussão em 2002, na I Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal, que resultou na publicação do

Enunciado n. 83⁴⁷, que orientava não ser aplicável os §§ 4º e 5º, do art. 1.228, do Código Civil no caso das ações reivindicatórias propostas pelo Poder Público. No entanto, em 2006, na IV Jornada de Direito Civil, Enunciado n. 304⁴⁸ já havia uma nova orientação, distinguindo a situação dos bens públicos dominicais, e considerando aplicável a desapropriação judicial privada “às ações reivindicatórias relativas a bens públicos dominicais, mantido, parcialmente, o Enunciado n. 83 da I Jornada de Direito Civil, no que concerne às demais classificações dos bens públicos”.

O Enunciado n. 310, da IV Jornada, atualizou o Enunciado n. 83, ao mencionar que o instituto não se aplica apenas no juízo petitário, mas também no possessório. Na Jornada seguinte, o Enunciado n. 496, do CJP, orientou para a possibilidade de o instituto da desapropriação judicial privada ser objeto de ações autônomas, conforme já exposto na seção 2.

Portanto, em qualquer tipo de ação (possessória, petítória ou autônoma) poderá ser aplicada a desapropriação judicial privada, sendo o imóvel particular ou público, neste último caso, restringindo-se aos bens públicos dominicais.

De volta à análise do caso, a autora apelou contra a aplicação do instituto, mas o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo manteve a sentença, conforme consta no acórdão proferido em 30 de março de 2016. Inconformada, a autora interpôs Recurso Especial remetido ao STJ em 23 de maio de 2017 (REsp 1674203 - SP 2017/0118828-2).

O recurso foi recebido no STJ no dia seguinte, distribuído por sorteio e encaminhado ao relator no dia 08 de junho de 2017. Em 24 de outubro de 2020, o relator proferiu decisão monocrática determinando a redistribuição dos autos a uma das Turmas da Primeira Seção. Em 11 de dezembro de 2020, o novo relator, Ministro Francisco Falcão, determinou que se ouvisse o Ministério Público Federal. O parecer ministerial foi juntado aos autos no dia 18 de março de 2021 e remetido à conclusão no dia seguinte, onde aguarda julgamento.

Depreende-se a sentença de mérito com a aplicação do instituto se deu dentro de um ano, a contar do ajuizamento da ação. O recurso de apelação foi julgado no mesmo prazo de um ano. No entanto, o gargalo se apresentou quando o processo foi

⁴⁷ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Enunciado n. 83. I Jornada de Direito Civil. 2002. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/pesquisa/resultado>. Acesso em: 11 jan. 2022.

⁴⁸ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Enunciado n. 304. IV Jornada de Direito Civil. 2002. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/pesquisa/resultado>. Acesso em: 11 jan. 2022.

remetido ao STJ, onde o recurso especial foi recebido em 23 de maio de 2017, ainda não foi julgado.

Constata-se que, decorridos 6 anos da utilização do instituto, este segundo caso de aplicação do instituto pelo TJSP também não teve uma solução definitiva e o cumprimento da sentença sequer se iniciou.

3.3.4 Caso 4 – Antonio Carlos Mikail e outros v. Estado de São Paulo – 2ª Vara de Fazenda Pública - Comarca de São Paulo – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – Processo n. 0025806-29.2010.8.26.0053

Em uma ação autônoma contra o Estado de São Paulo, os autores requereram a indenização por desapropriação indireta, responsabilizando o Estado em razão da sua omissão em garantir a sua propriedade. A ação foi julgada improcedente em primeiro grau, sob o entendimento de que não houve comprovação de culpa por parte dos prepostos da administração pública.

No entanto, em grau de recurso, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, citando o caso do Acre (caso 1), reconheceu que se tratava de situação onde deveria ser aplicada a desapropriação judicial privada prevista no art. 1.228, §§ 4º e 5º, do Código Civil, haja vista que o Estado teria sido omissivo no cumprimento das decisões judiciais.

Percebe-se que há uma linha tênue que separa a desapropriação indireta e a desapropriação judicial privada indireta, quando nesta última a condenação pela indenização prevista no art. 1.228, § 5º, do Código Civil recai sobre um ente público, conforme abordado na seção 2 desta pesquisa. Essa intersecção, levou o Estado de São Paulo, no caso em análise, a embargar visando compreender se era desapropriação indireta, desapropriação judicial ou caso de responsabilidade civil do Estado. Embora os embargos tenham sido rejeitados, o relator reforçou em seu voto tratar-se de hipótese de desapropriação judicial privada.

Os fatos que levaram à aplicação do instituto assemelham-se ao caso 1, pois a ocupação também se consolidou ao longo do processo judicial, embora inicialmente os autores tivessem obtido liminar reconhecendo o direito de serem reintegrados no imóvel.

Em abril de 1995, os autores alegaram que tiveram a sua área invadida por aproximadamente 600 pessoas, o que os levou a ajuizar uma ação possessória coletiva. Em maio do mesmo ano, a liminar de reintegração de posse foi deferida, mas

nunca foi cumprida, haja vista que o processo se desenvolveu com uma série de entraves, causando por mais de uma vez, a suspensão do cumprimento do mandato de reintegração. Ao longo dos anos, a ocupação chegou a 3 mil famílias de baixa renda, até que, após 15 anos, o juiz julgou improcedente o pedido de reintegração de posse, reconhecendo a irreversibilidade da situação.

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

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

A decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acabou sendo reformada pelo Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o AREsp n. 1.637.140-SP, que restabeleceu a sentença de improcedência da ação. No julgamento, a Segunda Turma não debateu sobre a desapropriação judicial privada, limitando seus fundamentos na ausência de elementos para configurar uma desapropriação indireta, por não ter havido apossamento administrativo. Considerou que o esbulho perpetrado por particulares, não tinha vinculação com o Estado de São Paulo, razão pela qual não poderia ser obrigado a indenizar.

Apenas para recapitular, antes dos autores ajuizarem a ação de desapropriação indireta, eles ajuizaram uma ação de reintegração de posse. Esta ação de reintegração foi julgada improcedente. Na sentença, o juiz consignou que: “cabe aos autores, como forma de não empobrecerem sem justa causa e, ante a responsabilidade do Estado, propor a ação de reparação que permita recompor, pela via da indenização, seu patrimônio”, no entanto, com a decisão do Superior Tribunal de Justiça revogando a aplicação da desapropriação judicial privada, observa-se que decorridos 26 anos, os proprietários não lograram em obter a proteção ou indenização pela perda da propriedade, ainda que em sede de primeiro grau, o julgador tenha destacado a necessidade de serem reparados.

Em todo caso, o julgamento improcedente da ação de reintegração de posse, com a manutenção dos ocupantes no imóvel, já denota o esforço do Poder Judiciário na valorização e ponderação da função social da propriedade para conseguir resolver

e pacificar um problema social referente à moradia de mais de 3 mil famílias em situação de vulnerabilidade. Questão de suma importância e que na ordem de ponderação de princípios e valores assume prioridade absoluta – pois há evidente interesse social.

Por outro lado, há também um direito a ser amparado, e o argumento trazido pelos autores de não proteção ao procurarem o Poder Judiciário é um argumento que coloca a própria credibilidade da justiça em perigo.

Com este caso, encerra-se a aplicação do instituto pelo TJSP, haja vista que o quarto e o quinto casos de aplicação são os processos n. 1037278-79.2014.8.26.0114, em curso perante a 5ª Vara Cível Campinas e n. 1007209-64.2014.8.26.0114, em curso perante a 7ª Vara Cível de Campinas, ambos envolvendo a Companhia Paulista de obras e serviços (CPOS) em situação semelhante à narrada no caso 3, mas envolvendo apenas dois réus. Desta forma, além de não serem coletivos, tratam do mesmo fato, razão pela qual não serão apresentados individualmente.

3.3.4.1 - Caso da comunidade Pinheirinho (Comarca de São José dos Campos/SP) e os resultados alcançados com a não aplicação do instituto de desapropriação judicial privada

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem muitos casos emblemáticos de conflitos coletivos fundiários urbanos, dentre eles, o da Favela Pullman e o da antiga comunidade Pinheirinho, este último no município de São José dos Campos, cuja reintegração de posse foi cumprida, após 7 anos de ocupação. O caso da comunidade Pinheirinho foi objeto de muitos estudos e aqui será apresentado a título de comparação, para verificar o resultado obtido quando não se aplica o instituto da desapropriação judicial privada.

A menção ao caso paradigmático é necessária para uma triangulação da análise envolvendo os casos com aplicação do instituto a permitir apresentar de forma empírica o resultado de cada escolha no julgamento de um processo complexo (conceito daquele que admite mais de uma solução).

Ao se comparar os casos de conflito coletivo fundiário acima descritos com o ocorrido na comunidade Pinheirinho (TJSP), cuja situação fática inicial muito se assemelha, ou seja, formação de uma ocupação irregular transformada em moradia de milhares de famílias, encontrou-se um desfecho totalmente diferente. **(em**

construção)**3.3.5 Caso 5 – Antonio Aragão de Souza e outro v. Município de Epitaciolândia – Comarca de Epitaciolândia – Tribunal de Justiça do Estado do Acre – Apelação n. 0000198-75.2010.8.01.0004**

Neste caso do Tribunal de Justiça do Estado do Acre, julgado em abril de 2013, parte autora ajuizou uma ação autônoma de desapropriação indireta contra o município de Epitaciolândia, alegando que o município pavimentou ruas dentro de sua propriedade e concedeu lotes a terceiros “como se dono fosse”.

A ação de desapropriação indireta, foi julgada improcedente e, em sede de apelação, o TJAC reconheceu presentes os requisitos exigidos pelo art. 1.228, § 4º, do Código Civil, aplicando, de ofício, a desapropriação judicial privada e condenando o município a pagar a justa indenização devida. Tal como no caso 4, o caso nos leva a intersecção entre a desapropriação indireta e a desapropriação judicial privada quando aplicada contra ente público.

Na análise dos requisitos para aplicação do instituto, a discussão sobre o requisito da boa-fé, se deu atenta ao Enunciado n. 309 do CJF. Assim, o TJAC, sob a ótica da boa-fé objetiva sustentada em modelo de conduta social, considerou as idiossincrasias daquela ocupação, que se deu de forma gradativa, bem como as características culturais das famílias que ali ocuparam, destacando serem, em sua maioria, “vítimas do êxodo rural” ocorrido no Estado do Acre após a queda do extrativismo.

A condenação do Município pelo pagamento da justa indenização, considerou três fatores: serem possuidores de baixa renda; a realização de benfeitorias no imóvel pelo município, e por este auferir os valores cobrados a título de IPTU.

O município de Epitaciolândia embargou alegando, dentre outras teses, afronta ao princípio da congruência. Mas, foi rechaçada pelo TJAC sob o argumento de que não havia vinculação do julgador aos fundamentos invocados pelas partes. Tal como apresentado no caso 1, onde o STJ aplicou a teoria da substanciação, “segundo a qual apenas os fatos vinculam o julgador”.

Contra a decisão que não proveu a apelação, o município interpôs Recurso Especial (REsp n. 1.405.172-AC 2013/0319090-2), que foi admitido e obteve parecer favorável do Ministério Público Federal pelo seu provimento. No entanto, em decisão monocrática de 23-03-2015, a relatora, Ministra Regina Helena Costa, negou

seguimento ao recurso, entendendo que “não ocorre julgamento *extra petita* quando o Juiz aplica o direito ao caso concreto sob fundamentos diversos dos apresentados pela parte”, ou seja, aplicou a teoria da substanciação.

Na oportunidade, a Ministra não analisou aos questionamentos relativos a ausência dos requisitos do art. 1.228, § 4º, do Código Civil, por se tratar de matéria fática (Súmula n. 7/STJ).

Em julho de 2015, o processo voltou a tramitar na primeira instância, onde os autores requereram a liquidação de sentença contra o município.

Este é o primeiro caso encontrado com o cumprimento de sentença mais avançado.

Em 29 de julho, o magistrado determinou que se procedesse à liquidação por arbitramento, na forma do art. 475-C, nomeando perito judicial para realizar a avaliação, sob o custeio da parte autora. No entanto, em 10-09-2015, após manifestação da parte, o juiz revogou a nomeação o perito judicial e determinou que o Instituto de Terras do Acre (ITERACRE) indicasse um perito habilitado. Em 29-10-2015, após indicação do Instituto de Terras, o magistrado nomeou perito para avaliar a terra nua urbana.

Juntado o laudo de avaliação, após manifestação das partes, o laudo de avaliação foi homologado em 02-03-2016 e o cumprimento de sentença prosseguiu com o pedido de execução da parte autora. No entanto, foi necessário intimar a parte autora para apresentar o demonstrativo de cálculo discriminado e atualizado do crédito, informando detalhadamente como se deu a aplicação do índice de correção monetária, dos juros e das respectivas taxas aplicadas, com base no art. 534, I a VI, do Código de Processo Civil, em 24-04-2016.

Dois meses depois, sobrevém despacho facultando novamente à parte autora apresentar planilha de cálculos, e manifestar interesse na autocomposição ou prosseguir nos termos do art. 535 do Código de Processo Civil.

Com base no art. 190 do CPC/2015, que prevê a possibilidade da contratualização do direito processual civil (negócio jurídico processual), foi designada audiência de conciliação, determinando a intimação pessoal do prefeito municipal.

Em audiência, o município requereu prazo para apresentar proposta de pagamento, no entanto, deixou transcorrer sem manifestação, demonstrando uma postura não colaborativa para a finalização do processo. O processo prosseguiu, nos termos do art. 534 do CPC/2015, com a fixação de honorários advocatícios e

prosseguimento do feito, em 18-5-2016.

Por fim, em 13-07-2016, o juiz determinou que fosse oficiado ao TJAC a fim de requisitar o pagamento através de precatório do valor atualizado de R\$ 1.398.451,01 mais honorários advocatícios sucumbenciais, correspondentes a R\$ 115.396,08. Foram expedidos precatórios divididos em nome da parte autora (Antônio Aragão de Souza), do litisconsorte (Francisco Chaves de Souza) e dos advogados.

Decorridos mais de 3 anos, surgiu nos autos uma discussão jurídica sobre o autor Ivo Aragão de Souza ser ou não autor da herança de Francisco Ximenes de Sousa, o que levou à sua intimação para comprovar a filiação. A decisão foi agravada e os autos temporariamente suspensos até o desate da questão.

A questão da filiação foi resolvida, com a exclusão de Ivo Aragão de Souza. Os autos agora entram em uma outra fase, a de habilitação de herdeiros dos autores. Finalizada as habilitações, em 08-07-2021, os autos foram suspensos “até o devido pagamento do precatório”.

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

O cenário no momento, para os autores, remete ao que se convencionou chamar *paper victories*, segundo Edilson Vitorelli:

De modo especial, a rígida separação entre conhecimento e execução, a vinculação ao título executivo e a restrição do procedimento às partes, com limitações à atuação de interessados distintos dos sujeitos processuais, tendem a transformar os resultados processuais em “paper victories”, expressão de Valerie Bradley e Gary Clarke, ou seja, em decisões inexecutíveis ou parcialmente executíveis, que não atinjam os objetivos projetados⁴⁹.

Por outro lado, há um ganho social com a pacificação do conflito, haja vista que o imóvel se transformou em um bairro e não remanesce qualquer ameaça de serem dali retirados. Todavia, os moradores ainda não estão com a área regularizada e, sem a regularização fundiária, sofrem prejuízos e têm seu direito limitado, visto que se trata de condição *sine qua non* para o desenvolvimento econômico de toda a comunidade.

⁴⁹ VITORELLI, Edilson. Processo civil estrutural: teoria e prática. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 484.

As demais questões processuais identificadas como gargalos no cumprimento da sentença serão abordadas na seção 4.

3.3.6 Caso 6 – TJMT - Espólio de Margarida Ferreira de Almeida v. Associação dos Moradores do Bairro Amperco – 13ª Vara Cível - Comarca de Cuiabá – Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso – Processo n. 227208-72.2009.8.04.0001

Neste caso ocorrido no Estado de Mato Grosso, o autor, em 1998, ajuizou ação de reintegração de posse contra uma coletividade, posteriormente representada pela Associação dos Moradores do Bairro Amperco, pela ocupação indevida de uma área de 12,2667 ha.

Em 14-09-2009, houve uma composição parcial, na qual a ré e seus associados tiveram reconhecido o direito possessório dos herdeiros da autora, que faleceu e foi substituída por seu espólio, comprometendo-se a pagar pelo imóvel ocupado. Havia discordância, tão somente, quanto ao valor da avaliação (R\$ 50 o m²).

O magistrado, ao sentenciar, afirmou que houve fato modificativo do pedido, pois a área passou a ser ocupada por inúmeras famílias, ao longo do processo, por mais de uma década, e que houve concordância expressa das partes para que a reintegração fosse substituída por indenização, razão pela qual julgou improcedente o pedido possessório com base no art. 1.228, §§ 4º e 5º, do Código Civil c/c art. 462, do Código de Processo Civil de 1973, condenando de forma solidária a associação e todos os outorgantes das procurações juntadas às folhas determinadas, ao pagamento de R\$ 50 por m² da área ocupada.

A autora recorreu, questionando a representatividade coletiva, ao afirmar que apenas 110 pessoas juntaram procuração, mas que havia 369 lotes ocupados e, portanto, nem todos foram condenados. Além disso, não constou a condenação da empresa Amper, que ocupou 1,7ha da área. Requer que a condenação ao pagamento da indenização recaia sobre todos os ocupantes da área invadida, inclusive a empresa Amper.

O TJMT, ao julgar o recurso de apelação em 25-02-2014, não acolheu as alegações da autora e refutou a condenação da empresa Amper, sob o fundamento de que não foi incluída no polo passivo da ação pela autora e que, em nenhum momento, no decorrer do processo, informou sobre a suposta ocupação da parte da área pela empresa.

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

O caso inaugura a discussão sobre a representatividade coletiva passiva, e a abrangência da execução nas ações coletivas passivas, que será abordada na seção 4, por estar diretamente ligado ao escopo do cumprimento da desapropriação judicial privada.

Uma vez mantida a sentença pelo Tribunal, deu-se início ao seu cumprimento em primeiro grau, onde a última manifestação nos autos é da parte autora, datada de 13-08-2021. Na manifestação, a autora observa que o feito se arrasta por 23 anos, tendo sido sentenciado há 10, e ainda aguardam a liquidação da sentença, sem conseguir receber o que lhes é de direito.

Assim, como nos demais casos expostos até o momento, percebe-se há um ganho social com a prevalência da função social da posse e do direito à moradia, entretanto, olhando a funcionalidade do instituto da desapropriação judicial privada pelo prisma dos dois lados envolvidos ação, o que se vê é que os proprietários dos imóveis ocupados, ao buscarem o Poder Judiciário, estão suportando o ônus de um processo caro, longo que não lhes garante a contraprestação prevista em lei.

3.3.7 Caso 7 - Brunno Carsten Santos e outros v. Martinez Empreendimentos Imobiliários Ltda e outros – 1ª Vara Cível - Comarca de Sobradinho – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - Processo n. 0004127-98.2017.8.07.0006

A situação retratada no caso acima, é bem diversa dos casos tratados até o momento, haja vista que envolve moradores de um condomínio residencial de alto padrão que, após adquirem, regularmente, o lote da empresa Martinez Empreendimentos Imobiliários Ltda, foram surpreendidos com a informação de que a matrícula, sobre a qual houve o loteamento, fora anulada.

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

Os autores, promitentes compradores de terrenos no Condomínio Alto da Boa Vista, ajuizaram ação de adjudicação compulsória contra a empreendedora e os proprietários, atuais herdeiros de Valeriano Leite Fonseca. No entanto, o TJDF reconheceu que os herdeiros, atuais proprietários da fração ideal, não se comprometeram a transferir a propriedade aos autores, sendo incabível a pretensão de adjudicação compulsória.

Para solucionar o impasse, o TJDF reconheceu ser a hipótese de aplicação da desapropriação judicial privada, haja vista que o instituto possibilita a venda forçada do imóvel, baseada na função social da propriedade. Observou que todos os requisitos exigidos para a sua aplicação estavam presentes e negou provimento ao recurso, mas por fundamento diverso da sentença, determinando a adjudicação dos imóveis objeto da inicial, mediante o pagamento da fração ideal aos herdeiros, cujo valor deverá ser arbitrado em liquidação de sentença. O julgado data de 28 fevereiro de 2019.

Apresentado Recurso Especial, os autos foram remetidos ao STJ e recebidos em 21 de agosto de 2020, distribuídos e encaminhados conclusos ao relator em 16 de setembro de 2020, onde aguardam para serem analisados.

4 FUNCIONALIDADE E EFETIVIDADE DO INSTITUTO

Nesta seção, relacionamos os desafios e gargalos encontrados na aplicação e cumprimento das decisões que aplicaram o instituto de desapropriação judicial privada, ponderando os achados da pesquisa, com a mais moderna doutrina de gestão processual de processos complexos.

4.1 Controvérsias observadas na aplicação

4.2 Desafios no cumprimento do instituto

4.2.1 *Definição do valor da indenização e responsável pelo seu pagamento (em construção)*

4.2.2 *Pagamento da indenização e inadimplência (em construção)*

4.2.3 *Transferência do domínio (em construção)*

4.2.4 *Regularização fundiária e dano ambiental (em construção)*

O instituto da desapropriação judicial privada por posse-trabalho, conforme rege o art. 15, III, da Lei n. 13.465/2017, é um dos instrumentos da Regularização Fundiária Urbana (REURB).

4.3 A gestão processual de processos complexos

4.3.1 O processo complexo e o litígio coletivo fundiário

Posicionar o conflito fundiário coletivo é o primeiro passo para compreendê-lo melhor e poder definir quais são as ferramentas adequadas para a sua condução.

Edilson Vitorelli ao abordar sobre a complexidade do litígio coletivo, afirma que será complexo “[...] quando se puder conceber variadas formas de tutela da violação, as quais não são necessariamente equivalentes em termos fáticos, mas são cogitáveis, juridicamente”⁵⁰, outrossim, destaca o autor que o litígio complexo envolve, além do exame da aplicação do direito, também as “análises relacionadas à eficiência, à economicidade, à proporcionalidade e à desejabilidade, para a sociedade, de uma determinada solução”. Dentro dessa concepção, verifica-se pelos casos apresentados, que o conflito fundiário coletivo é ou possui potencialidade de se tornar um conflito complexo.

⁵⁰ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 29-30.

Contudo, o debate doutrinário surge ao se questionar se esse litígio coletivo complexo pode ser tratado por um processo coletivo. A esse respeito, Edilson Vitorelli⁵¹ e Sérgio Cruz Arenhart⁵² divergem.

Conforme destaca Vitorelli⁵³, os conceitos de litígio coletivo e processo coletivo não são sinônimos. Um litígio coletivo pode não ser tratado por um processo coletivo, pois este é apenas a técnica processual colocada à disposição para obter a tutela jurisdicional dos direitos afetados pelo litígio, onde um representante litiga em nome dos verdadeiros titulares do direito.

No entanto, para Sérgio Cruz Arenhart, todo litígio coletivo pode ser tratado por um processo coletivo, uma vez verificado a afinidade de questões e da utilidade da tutela coletiva para as partes e para o Poder Judiciário. Ao abordar os conflitos coletivos de terras é enfático em afirmar que “seria totalmente inviável dar vazão a esta demanda peculiar, sem o emprego de uma técnica de coletivização (no caso, passiva) das pretensões que devem ser deduzidas em face de cada invasor”⁵⁴.

Não obstante, quando se fala em conflito fundiário coletivo, o debate também ocorre sobre a possibilidade ou não de existir a ação coletiva passiva, no sistema brasileiro.

Edilson Vitorelli⁵⁵, com uma visão mais restritiva, afirma que no ordenamento vigente, não é possível o processo coletivo passivo, haja vista não ser aceitável que um representante de uma coletividade possa ser processado e, se derrotado, a condenação seja imposta aos ausentes, que não participaram diretamente do processo, sob pena de ferir o princípio do devido processo legal e dos limites subjetivos da coisa julgada.

Sérgio Cruz Arenhart, por sua vez, reconhece a possibilidade de ação coletiva passiva e afirma: “[...] não apenas se deve autorizar a denominada ‘ação coletiva passiva’, mas ainda se deve pensar em possíveis exceções na cognição processual, de modo que ela possa dar-se em parte coletivamente e em parte de forma individual”⁵⁶.

⁵¹ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPodivm, 2020.

⁵² ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais**: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

⁵³ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 47-48.

⁵⁴ ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais**: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 225.

⁵⁵ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 50-51.

⁵⁶ ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais**: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 230.

À justa preocupação apresentada por Edilson Vitorelli⁵⁷ de se impor a eventuais terceiros a condenação oriunda de um processo no qual não participaram, Sérgio Cruz Arenhart⁵⁸ combate realçando a importância da representatividade adequada na ação coletiva passiva, sendo fundamental perceber se o legitimado que está autorizado a conduzir a coletivização terá condições de representar adequadamente os interesses dos ausentes durante todo o processo.

A representatividade adequada é requisito essencial para o regular desenvolvimento de qualquer ação coletiva, haja vista que define sobre quem recairá os efeitos das decisões. Segundo Bianca Mendes Pereira Ritcher⁵⁹, é “como uma qualidade, aferida da capacidade do exercício eficiente na defesa dos interesses, sejam estes no âmbito social, judicial ou extrajudicial, independente da legitimidade”.

Nessa conjuntura e seguindo o posicionamento defendido por Sérgio Cruz Arenhart, as ações possessórias coletivas (que são uma das ações que tratam conflitos coletivos de terra) são consideradas um exemplo da existência de ação coletiva passiva no Brasil, ainda que com suas idiossincrasias. A coletividade da parte ré é tratada como grupo que possui afinidade de questões e origem comum.

A representatividade dessa coletividade em juízo, foi consolidada pela jurisprudência podendo se dar por líderes, movimentos sociais e associações específicas, ligados pela mesma situação fática.

O tema da representatividade adequada assume especial relevância na aplicação da desapropriação judicial privada, principalmente quando os ocupantes se tornam os responsáveis pelo pagamento da justa indenização prevista no art. 1.228, § 5º, do Código Civil.

É significativo destacar que, uma vez situado o litígio fundiário coletivo como um litígio passível de ser tratado por um processo coletivo, o julgador não deve se apegar a uma lógica bipolar, mas utilizar ferramentas capazes de lidar com toda a complexidade advinda dessa realidade, inclusive na aplicação do instituto de desapropriação judicial privada. Isto porque, a ausência de um rito específico para o

⁵⁷ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 51.

⁵⁸ ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais**: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 224-227.

⁵⁹ RITCHER, Bianca Mendes Pereira. **Representatividade adequada**: uma comparação entre o modelo norte-americano da *class-action* e o modelo brasileiro. Disponível em: <file:///C:/Users/30205/Downloads/25-Texto%20do%20Artigo-46-1-10-20121025.pdf>. Acesso em: 07 out. 2021.

seu cumprimento e a multidisciplinaridade da matéria impõem uma série de dificuldades ao magistrado.

4.3.2 *A gestão processual para a efetivação do instituto de desapropriação judicial privada*

A consolidação de ocupações coletivas, apesar do direito do autor no início da ação, demonstra a falta de efetividade das decisões judiciais, além de representar um grande risco de descrédito perante a sociedade.

Os casos de processos fundiários coletivos desta pesquisa demonstram, que eles representam no universo micro, a ineficiência macro do Poder Judiciário, pois são demorados e caros para a sociedade tanto no aspecto econômico como social, confirmando o que afirma Ivo Teixeira Gico Junior⁶⁰, o Poder Judiciário é “lento demais e caro demais”.

Por esta razão, foi necessário buscar na mais moderna doutrina ferramentas que possam ajudar o julgador a superar esses dois estigmas, haja vista que a ausência de efetividade processual não é privilégio do conflito fundiário, menos ainda do Poder Judiciário brasileiro, e tem motivado reformas no Brasil e no exterior, a exemplo da jurisdição civil inglesa com a *Wolf's Reform*.

No âmbito do direito comparado, pode-se dizer que, muito do que se buscou na reforma inglesa, ao se transmitir a gestão do processo para o juiz, é o que se busca nos sistemas judiciários ocidentais e, de forma micro, na condução de qualquer processo. Conforme observa Diogo Almeida teve como objetivo:

[...] implementar um sistema que: (i) fosse capaz de conferir decisões justas; (ii) lidasse com os litigantes de maneira justa; (iii) oferecesse procedimentos adequados a custos aceitáveis; (iv) prestasse a jurisdição em tempo razoável; (v) fosse compreensível para os jurisdicionados; (vi) considerasse as necessidades dos litigantes; (vii) fosse capaz de conferir segurança jurídica; e (viii) fosse bem estruturado e organizado⁶¹.

⁶⁰ GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267, p. 163-198, set.-dez. 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/46462/44453>. Acesso em: 19 dez. 2021, p. 165.

⁶¹ ALMEIDA, Diogo Assumpção Rezende de. O *case management* inglês: um sistema maduro? **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 7, 2011. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/21127/15217>. Acesso em: 19 dez. 2021, p. 289.

Ao se abordar a gestão de processos complexos, busca-se trazer a eficiência endoprocessual para os conflitos fundiários coletivos, a fim de que, com ou sem a aplicação do instituto, seja possível encerrar o conflito de forma adequada e mais rápida do que nos casos apresentados, haja vista que a celeridade processual ou a razoável duração do processo foi inserida como direito fundamental em 2004, pela Emenda Constitucional n. 45.

Além da longa duração dos processos nos casos analisados, a partir da consolidação da ocupação, as partes pouco sabem como o processo será solucionado, o que causa grande insegurança, conforme alerta Ivo Teixeira Gico Junior: “O Judiciário não gera informações perfeitas acerca de como decidirá cada caso e as partes não são capazes de interpretar perfeitamente esses sinais;”⁶².

O autor adverte que o perigo da ausência de confiança no Poder Judiciário para solucionar o problema poderá aumentar a violência, na expectativa de que uma “justiça individual” seria mais certa e rápida:

Agora, se se demora muito e as decisões são ruins, erráticas e imprevisíveis, as pessoas passam a não confiar no Judiciário como mecanismo de resolução de conflitos, deixam de utilizá-lo por motivos legítimos e passam a utilizá-lo por outros, socialmente indesejáveis⁶³.

Retornando ao caso da reforma inglesa, constata-se que a principal mudança sugerida pelo seu comandante Lord Woolf, foi o indispensável “deslocamento da gestão dos processos das mãos das partes – ou, mais precisamente, das mãos de seus advogados – para os juízes”⁶⁴.

Diogo Almeida ressalta que como o legislador não tem como prever todos os obstáculos que poderão surgir no decorrer do litígio, acaba sendo mais eficiente autorizar o juiz adaptar “a previsão legal às características do caso concreto, por meio, por exemplo, da fixação de calendários elaborados com base na complexidade do

⁶² GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267, p. 163-198, set.-dez. 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/46462/44453>. Acesso em: 19 dez. 2021, p. 182.

⁶³ GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267, p. 163-198, set.-dez. 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/46462/44453>. Acesso em: 19 dez. 2021, p. 182, p. 180.

⁶⁴ ALMEIDA, Diogo Assumpção Rezende de. O *case management* inglês: um sistema maduro? **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 7, 2011. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/21127/15217>. Acesso em: 19 dez. 2021, p. 289.

litígio ou do incentivo à utilização da mediação se esta apresentar-se como método mais apropriado”.

A propósito, a imprescindibilidade do juiz ser também um gestor está registrada nos Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial, que é resultado de um projeto de conduta judicial em âmbito global, assentado em seis valores aprovados em 2002: independência, imparcialidade, integridade, idoneidade, igualdade e competência e diligência. Em 2005, o grupo da integridade judicial viu a necessidade de elaborar comentários explanatórios como forma de guiar a aplicação dos princípios. Ao comentar o valor 6 – competência e diligência – o grupo o fez ressaltando a relevância da gestão pelo juiz:

196. Pelo menos em algum grau, todo juiz deve administrar assim como decidir casos. O juiz é responsável pela eficiente administração da justiça em sua corte. Isso envolve a administração de causas, incluindo a imediata solução delas, criação de registros, administração de fundos e supervisão dos funcionários da corte. Se o juiz não é diligente em monitorar e dispor sobre os casos, a ineficiência resultante aumentará os custos e minará a administração da justiça. Um juiz deve, desse modo, manter competência profissional na administração judicial e facilitar a execução das responsabilidades administrativas dos oficiais da corte⁶⁵.

O Código de Processo Civil de 2015 também se orientou por ampliar ferramentas de gestão e de flexibilização de ritos, que podem auxiliar, ou ao menos melhorar, a condução do processo coletivo complexo. Érico Andrade aponta que:

No direito brasileiro, entende-se que o CPC/2015 caminha na mesma direção dessa atual tendência, ao adotar expressamente, no âmbito de suas normas fundamentais, os princípios da duração razoável e eficiência, que estabelecem a necessidade de proporcionalidade no uso dos recursos judiciais (arts. 4º e 8º), tudo permeado pela colaboração entre juiz e partes (art. 6º), integrados na busca de maior eficiência da atuação jurisdicional para solucionar as crises de direito material (arts. 6º e 8º).

(...) o CPC/2015 também prevê a inserção do juiz como ‘gestor’ do processo (art. 139) e se abre para vários mecanismos de flexibilização procedimental, como o uso de meios consensuais para solução de conflitos jurídicos, dentro e fora do processo (art. 3º, §§2º e 3º), e, ainda, apresenta percursos procedimentais diversificados para

⁶⁵ Nações Unidas (ONU). Escritório Contra Drogas e Crime (Unodc). **Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial/Escritório Contra Drogas e Crime**. Trad. Marlon da Silva Malha, Ariane Emílio Kloth. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2008, p. 131. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpobrazil/Topics_corruption/Publicacoes/2008_Comentarios_aos_Principios_de_Bangalore.pdf. Acesso em: 13 jan. 2022.

solução das crises de direito material”⁶⁶.

Antônio César Bochenek ao comentar sobre flexibilidade e gestão nas demandas estruturais, destaca a existência de normas no Código de Processo Civil, “que relativizam e mitigam a rigidez das regras processuais⁶⁷”, ressaltando a importância da flexibilização procedimental para implementar políticas públicas, na medida em que o Poder Judiciário é cada vez mais “demandado a se posicionar a respeito dos mais variados temas” diante da omissão dos poderes constituídos na implantação dessas políticas.

Apesar da questão relativa ao tema “processo estrutural” no caso de conflitos fundiários coletivos não ser objeto de debate neste artigo, em razão da ampla discussão doutrinária que a envolve, é possível identificar que o problema acima mencionado por Bochenek é exatamente o que ocorre no caso das políticas públicas referentes a moradia e acesso à terra, cuja insuficiência ou omissão, transferem ao Poder Judiciário a responsabilidade de se posicionar e decidir.

Dito isto, é certo que o modelo tradicional de jurisdição, onde o magistrado assume exclusivamente uma postura passiva e hierárquica perante as partes não servirá para a resolução efetiva da demanda, na medida em que, as decisões impositivas não promovem todas as alterações sociais necessárias, além de muitas vezes se revelarem inexecutáveis e incapazes de gerar alterações significativas nas estruturas dos demais poderes de estado.

(em construção)

4.4 Cumprimento de sentença negociada nos processos complexos

Quando se inicia o cumprimento da sentença que aplicou a desapropriação judicial privada, é importante ter em mente que já temos uma ocupação irregular consolidada há mais de 5 anos, com uma coletividade morando e/ou produzindo sobre esse imóvel, além de um longo processo judicial, onde as partes pouco sabem como o instituto será materializado.

Cumprir a sentença de forma negociada, pode ser a saída para algumas

⁶⁶ ANDRADE, Érico. Gestão Processual Flexível, Colaborativa e Proporcional: Cenários Para Implementação das Novas Tendências no CPC/2015. Revista Faculdade de Direito UFMG, Belo Horizonte, 2020, p. 184-185.

⁶⁷ BOCHENEK, Antônio César. DEMANDAS ESTRUTURAIS: FLEXIBILIDADE E GESTÃO. Disponível em: <https://doi.org/10.54795/rejub.n.1.81>. Acesso em: 13/01/2022, p. 155.

dificuldades identificadas nessa fase processual.

Uma das primeiras ferramentas para a condução do processo coletivo complexo, posta à disposição do julgador, é utilização dos métodos autocompositivo, seja para construir o consenso com relação ao próprio direito material ou, para definir o caminho processual a ser trilhado durante a fase de conhecimento ou de cumprimento de sentença (art. 190, do Código de Processo Civil).

Da análise dos casos apresentados, nota-se a pouca ou quase nenhuma utilização desses métodos para dar solução aos conflitos. Assim, torna-se necessário abordar a questão ponderando prática e teoria.

4.4.1 Utilização de métodos alternativos de resolução de conflitos para a construção do consenso no cumprimento de sentença

Conforme o diagnóstico realizado a partir dos casos estudados, o maior problema tem sido a morosidade dos processos nos quais o instituto é aplicado, principalmente porque ainda são conduzidos sobre a lógica adversarial e não cooperativa. Ao se expor a importância da gestão do processo pelo juiz, ressalta-se que uma das ferramentas de gestão pode ser o uso de métodos alternativos de resolução de conflitos.

Assim, uma audiência preliminar para dar o tratamento adequado ao processo deve ser o primeiro ato no cumprimento do instituto, não apenas para apresentar às partes as formas alternativas de resolução do conflito dali em diante, mas também, acordar sobre o próprio procedimento a ser adotado, a calendarização, a definição de valores e a forma de pagamento da indenização prevista, tudo visando a tornar o rito mais célere e concitar as partes a ajudar na construção de um resultado.

A necessidade de deslocar a ênfase da solução do conflito do Poder Judiciário e passá-la às próprias pessoas envolvidas no litígio é destacada por Humberto Dalla Bernardina de Pinho⁶⁸ e o sistema de justiça brasileiro, tem incentivado essa prática.

Tanto a Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos, como o Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015) e a Lei de Mediação (Lei n.

⁶⁸ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; DURÇO, Karol Araújo. A mediação e a solução dos Conflitos no Estado Democrático de Direito. O “juiz Hermes” e a nova dimensão da função jurisdicional. *Revista Quaestio Iuris*, v. 4, n. 1, p. 245-277, 2011. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/10190/7966>. Acesso em: 09 jan. 2021.

13.140/2015) constituem o marco regulatório dos métodos consensuais de solução de conflitos no Brasil.

Com a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015, a negociação, a conciliação, a mediação e a arbitragem, até então denominadas meios alternativos de solução de conflitos, galgaram, segundo a doutrina, *status* permanente em conjunto com a jurisdição adversarial. O Poder Judiciário passou a ser responsável por gerir os conflitos a ele dirigidos e, desta forma, encaminhar as controvérsias para a solução utilizando o meio mais adequado.

Assim, deixa de existir uma via única para a solução do conflito, abrindo-se outras formas, que aos poucos estão se ampliando. Criou-se o que se convencionou chamar de “sistema multiportas” ou “justiça multiportas”, buscando auxiliar a prestação jurisdicional impulsionando-a a oferecer a solução dos conflitos por meio da construção de um consenso e da comunhão das partes, facilitando sua comunicação:

Múltiplas portas de acesso à justiça retratam a mais ampla oferta de meios, métodos, processos, formas e mecanismos (vinculantes ou não) disponibilizados ao cidadão, com estímulo do Estado, a fim de que ocorra a adequada solução ou pelo menos o correto encaminhamento dos conflitos para os canais disponíveis [...] Integra esse sistema de múltiplas portas a ideia de mobilidade e de acesso à justiça como acesso à resolução adequada dos conflitos⁶⁹.

O Manual de Mediação Judicial, editado pelo Conselho Nacional de Justiça, apresenta a mediação, a conciliação e a negociação como formas de resolução de conflito que se caracterizam pela tomada de decisão das próprias partes, dispondo estas de controle sobre o resultado.

Roberto Portugal Bacellar⁷⁰ aponta ao menos cinco caminhos possíveis para a resolução de conflitos, além da modalidade adversarial e adjudicada pelo Poder Judiciário. Afora a mediação, a conciliação e a negociação, menciona a arbitragem, que se divide em endoprocessual – dos Juizados Especiais (Lei n. 9.099/1995) e arbitragem geral (Lei n. 9.307/1996) – e a justiça restaurativa (Resolução n. 225 do Conselho Nacional de Justiça).

Segundo o art. 166, § 1º, do Código de Processo Civil, tanto a conciliação como

⁶⁹ BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e arbitragem**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016 (Coleção Saberes do Direito n. 53), p. 54.

⁷⁰ BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e arbitragem**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016 (Coleção Saberes do Direito n. 53), p. 54.

a mediação são informados pelos princípios da independência, imparcialidade, autonomia da vontade, confidencialidade, oralidade, informalidade e decisão informada.

O Conselho Nacional de Justiça, ao definir a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse na Resolução n. 125/2010, considerou que o direito de acesso à justiça previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988, implica em acesso à ordem jurídica justa⁷¹.

Deste modo, a realização da audiência inicial para o juízo de adequação, acima sugerida, visa justamente dar às partes o acesso à ordem jurídica justa, pois pretende orientá-las a responder à questão: qual é a solução adequada para resolver este conflito? A resposta não será dada de forma isolada pelo julgador, mas construída junto às partes e seus advogados, após o julgador colher informações e esclarecer sobre as outras formas de resolução do conflito, suas vantagens e eventuais desvantagens, regras e princípios.

Roberto Portugal Bacellar⁷² destaca que ao se fazer o juízo de adequação é preciso que as expectativas das partes estejam bem claras: quais são as possibilidades; qual o papel de cada uma delas na construção de um acordo; quais os riscos e as consequências do litígio; além do conhecimento do tempo do processo e a compreensão das questões probatórias.

Destarte, realizado o juízo de adequação, se for o caso, as partes deverão ser encaminhadas a um profissional habilitado conforme o método a ser aplicado. Havendo concordância, poderão seguir a um dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC's) ou orientadas a procurar uma das Câmaras privadas de mediação, conciliação ou arbitragem, ou, considerando a complexidade do caso, com a necessidade de participação de órgãos e instituições governamentais fundiários (art. 565, § 4º, do Código de Processo Civil), o próprio juiz poderá conduzir a conciliação.

Importa ressaltar que nem todo conflito é elegível para a conciliação, mediação

⁷¹ BACELLAR, Roberto Portugal. As lições da ADR para aumentar os índices de acordo e a reressureição da conciliação. *In*: LAGRASTA, Valéria Ferioli; ÁVILA, Henrique de Almeida. **Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses** – 10 anos da Resolução CNJ n. 125/2010. São Paulo: Instituto Paulista de Magistrados (IPAM), 2020, p. 205-223.

⁷² BACELLAR, Roberto Portugal. As lições da ADR para aumentar os índices de acordo e a reressureição da conciliação. *In*: LAGRASTA, Valéria Ferioli; ÁVILA, Henrique de Almeida. **Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses** – 10 anos da Resolução CNJ n. 125/2010. São Paulo: Instituto Paulista de Magistrados (IPAM), 2020, p. 205-223.

ou outro método autocompositivo. Nesse sentido, Camila Silva Nicácio alerta para a importância dos contextos fáticos para a avaliação dos meios consensuais, a fim de evitar o que a antropóloga americana Laura Nader descreveu como harmonia coerciva, ou seja, a imposição unilateral e vertical dos meios alternativos para a resolução dos conflitos, com a retórica de que são essencialmente bons, enfocando no indivíduo como ser capaz de solucionar seus conflitos, ignorando, muitas vezes, o seu contexto histórico e a desigualdade eventualmente existente entre as partes acordantes. Este é um alerta que deve ser observado nos conflitos fundiários coletivos, sejam eles urbanos ou rurais, cabendo ao magistrado ou quem estiver conduzindo a autocomposição manter o equilíbrio entre os envolvidos.

(apresentar o caso do TJSP onde houve autocomposição – em construção)

4.4.2 O cumprimento por fases (em construção)

Considerando a complexidade envolvendo os litígios coletivos fundiários e o próprio cumprimento da sentença que aplica o instituto da desapropriação judicial privada, o primeiro ato nesta fase processual deve ser uma ampla reunião com todos os atores, a fim de possibilitar a construção de um caminho processual que leve a um resultado efetivo e justo.

Contudo, o caminho a ser trilhado, dependerá do produto que se quer entregar: o domínio da área total em litígio ou o título individualizado para cada ocupante com a regularização fundiária e socioambiental da área. Embora em ambos os casos, seja possível utilizar uma execução mais negociada, se o objeto da entrega for o título individualizado e regularizado ao final, para cessar definitivamente o estado de desconformidade e gerar valor público relevante, certamente será necessário adotar medidas estruturantes.

Portanto, realizada a primeira audiência para o juízo de adequação, não sendo o caso de encaminhar as partes a outros profissionais habilitados, tais como mediador ou conciliador e, não havendo êxito na composição sobre o direito material, o julgador deve prosseguir, utilizando-se dos métodos autocompositivo e do que dispõe o art. 190, do Código de Processo Civil, para, juntamente com as partes, definir o escopo dessa execução, fixar as objetivos, elaborar e executar o plano de ação, definindo o tempo e o modo de execução, que deverá ser monitorado e revisado quando

necessário.

O processo no modelo flexibilizado, se desenvolve por fases que são continuamente negociadas. Seu sucesso depende em grande medida de uma postura mais dialógica do julgador, sua habilidade e conhecimento de técnicas de autocomposição e do envolvimento das partes e dos órgãos públicos aptos a solucionar o problema inicialmente identificado.

É preciso que não apenas o juiz, mas também as partes estejam dispostas a aceitar a flexibilização do rito processual, que pode se dar com: 1) a ampliação dos envolvidos na solução do problema, trazendo para o processo não apenas os órgãos fundiários, mas a academia, a sociedade civil organizada, utilizando a figura do *amicus curiae* ou ampliando o debate com a realização de audiências públicas; 2) realização de audiências para análise constantemente, acompanhamento e negociação de etapas ou novos rumos no plano de cumprimento; 3) utilização dos instrumentos de cooperação judiciária (art. 69 do CPC/2015), por exemplo, na definição do valor da justa indenização a ser paga, superando a fase da realização da perícia que comumente costuma ter um alto custo e paralisar o processo; 4) se estiver dentro do escopo a regularização socioambiental da área, a condução do feito exigirá maior envolvimento dos órgãos públicos a fim de assegurar prioridade ao cumprimento da meta que visa a entregar o título definitivo. Quanto mais negociada esse objetivo, mais fácil será sua implantação.

Quando não for possível negociar, podem ser necessárias medidas executivas atípicas previstas no art. 139, IV c/c art. 536, § 1º, do CPC/2015, visando impulsionar o processo e impedir que fique paralisado.

Ressalte-se que mesmo que os processos tenham sido conduzidos na fase de conhecimento pela lógica bipolar, não há impedimento para que o cumprimento de sentença seja negociado.

Um dos modelos mais emblemáticos de cumprimento de sentença por fase, é a “ACP do Carvão”, como ficou conhecida a Ação Civil Pública do Carvão, proposta pelo Ministério Público Federal no ano de 1993 (nº 93.8000533-4, perante a Justiça Federal de Criciúma), visando promover a recuperação do passivo ambiental em uma área de 5.094 hectares nos municípios catarinenses de Criciúma, Forquilha, Lauro Müller, Urussanga, Siderópolis, Içara e Orleans.

Os procedimentos adotados na condução da lide serviram de profunda inspiração no meio acadêmico, refletindo até mesmo nas cortes superiores. Sendo

lembrada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região como uma das decisões históricas e de grande impacto na vida das pessoas, por parte do Poder Judiciário daquela região, ante os desafios apresentados⁷³.

As referências aos trabalhos jurídicos e técnicos na condução da lide, não se restringiram aos operadores do direito, como é possível observar no sítio do Serviço Geológico do Brasil - CPRM⁷⁴, demonstrando, sem dúvidas, o impacto que as referidas ações trouxeram.

A menção ao caso, visa apenas ressaltar o emprego da gestão processual, e das metodologias aplicadas que podem auxiliar na condução do cumprimento de sentença na desapropriação judicial privada, haja vista que o modelo utilizado pelo juiz condutor, no curso da ação, foi o modelo aberto e flexível.

Eduardo Sousa Dantas afirma que esse modelo “se caracteriza pela flexibilidade na delimitação das medidas executivas, que podem ser modificadas, após seu estabelecimento, por acordo entre as partes ou através de nova decisão judicial⁷⁵”, destacando que:

(...) a flexibilização desse modelo de implementação permite o esclarecimento de aspectos pontuais das ordens expedidas, a complementação em caso de lacuna ou ausência de algum aspecto importante, a modificação das ordens emitidas em face da alteração de circunstâncias de fato ou de direito, ou então em virtude de dificuldades ou incompatibilidades verificadas, dentre outras providências⁷⁶.

Este modelo de gestão caracteriza-se pela desburocratização, oralidade e flexibilidade, em todas as fases.

O papel do magistrado é muito menos dizer o direito ou proferir decisões impositivas, para um papel dialógico de um verdadeiro gestor distribuindo funções, cobrando e fiscalizando o cumprimento das metas e cronogramas impostos e permitindo que as partes e órgãos públicos participem ativamente, seja analisando dados, produzindo documentos, elaborando propostas de solução e formulando

⁷³ https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=10025;

⁷⁴ <http://www.cprm.gov.br/publique/Gestao-Territorial/Acoes-Especiais/Recuperacao-de-Areas-Degradadas-por-Carvao-na-Bacia-Carbonifera-de-Santa-Catarina-5401.html>;

⁷⁵ DANTAS, Eduardo Sousa. Ações Estruturais e o Estado de Coisa Inconstitucional: a Tutela dos Direitos Fundamentais em Casos de Graves Violações pelo Poder Público. Curitiba: Juruá, 2019, p. 134.

⁷⁶ DANTAS, Eduardo Sousa. Ações Estruturais e o Estado de Coisa Inconstitucional: a Tutela dos Direitos Fundamentais em Casos de Graves Violações pelo Poder Público. Curitiba: Juruá, 2019, p. 134.

acordos.

Não se viu esse modelo ser aplicado em nenhum dos casos de cumprimento de sentença apresentados, aliás, não se viu a utilização de técnicas de gestão nesses casos, mesmo verificado pelo magistrado que a condução do feito apenas com a aplicação de decisões rígidas não se mostra satisfatória.

4.5 Fluxograma sugerido no cumprimento (em construção)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações finais abordam as ponderações e as reflexões sobre toda a pesquisa realizada com base nos casos investigados.

Constata-se que apesar de quase 20 anos da introdução no ordenamento jurídico brasileiro, o instituto ainda não atingiu seu potencial para solucionar os conflitos fundiários, conforme idealizado pelo seu criador Miguel Reale.

(em construção)

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

ALFONSIN, Jacques Távora. **O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

ALMEIDA, Alessandra Bagno F. R. de; PIRES, Cristiano Tolentino. **A ponderação proposta por Robert Alexy, como forma de concretizar os direitos sociais**: uma alternativa contra o simbolismo dos direitos frente à reserva do possível. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=6602294be910b1e3>. Acesso em: 19 dez. 2021.

ALMEIDA, Diogo Assumpção Rezende de. O *case management* inglês: um sistema maduro? **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 7, 2011. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/21127/15217>. Acesso em: 19 dez. 2021.

ALVIM NETO, José Manoel Arruda. A função social da propriedade, os diversos tipos de direito de propriedade e a função social da posse. *In*: VENOSA, Sílvio de Salvo; GAGLIARDI, Rafael Villar; NASSER, Paulo Magalhães (org.). **10 anos do Código Civil**: desafios e perspectivas. São Paulo: Atlas, 2012.

ANDRIGHI, Nancy; FOLEY, Gláucia Falsarella. **Sistema multiportas**: o Judiciário e o consenso. Instituto Brasileiro de Direito de Família, 2008. Disponível em: <https://www.ibdfam.org.br/artigos/428/Sistema+Multiportas%3A+O+Judici%C3%A1rio+e+o+Consenso>. Acesso em: 08 jan. 2022.

ARAÚJO, Vanessa Mascarenhas. A sentença estruturante e o pleno acesso à justiça. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, ano 38, v. 225, nov. 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix Jobim. **Processos estruturais**. 2. ed. Salvador: Juspodvim, 2019.

ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais**: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos. 2. ed. São Paulo: RT, 2019.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de processo civil coletivo**. 3. ed. São Paulo: RT, 2021.

BACELLAR, Roberto Portugal. As lições da ADR para aumentar os índices de acordo e a ressurreição da conciliação. *In*: LAGRASTA, Valéria Ferioli; ÁVILA, Henrique de Almeida. **Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses** – 10 anos da Resolução CNJ n. 125/2010. Instituto Paulista de Magistrados (IPAM). São Paulo, p. 205-223, 2020.

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

BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti; PUERARI, Daniel Navarro. A difícil tarefa de ser um juiz “ativo e imparcial”: um olhar empírico sobre os poderes instrutórios do juiz e o princípio da imparcialidade. **Index Law Journals**, 2017. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/culturajuridica/article/view/2040/pdf>. Acesso em: 22 jan. 2021.

BARROSO, Lucas Abreu. A responsabilidade subsidiária da administração pública pelo pagamento indenizatório: interpretação do artigo 1.228, § 5º, do Código Civil, em decorrência dos direitos fundamentais dos ocupantes de baixa renda. *In*: BARROSO, Lucas Abreu (org.). **A realização do direito civil**: entre normas jurídicas e práticas sociais. Curitiba: Juruá, 2011.

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

BASTOS, Cristiano de Melo. A aplicabilidade da Constituição da República em conflitos urbanos pelo acesso à terra: uma interpretação material e não meramente formalista do direito. **Revista Brasileira de Direito Público** (RBDP), Belo Horizonte, ano 10, n. 37, p. 171-204, abr.-jun., 2012.

BOCHENEK, Antônio César. DEMANDAS ESTRUTURAS: FLEXIBILIDADE E GESTÃO. Disponível em: <https://doi.org/10.54795/rejub.n.1.81>. Acessado em: 13/01/2022.

BOJANIC, Alan Jorge (coord.). FAO/SEAD. Governança de terras: da teoria à realidade brasileira, Brasília. 378 p. Bastiaan Philip Reydon, Vitor Bukvar Fernandes, Ana Paula da Silva Bueno, Gabriel Pansani Siqueira (org.), 2017.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais**. Apelação Cível: AC 10024120303722002. Rel. Des. José Augusto Lourenço dos Santos. DJ 11-09-2019. **JusBrasil**, 2019. Disponível em: <https://tjmg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/755479084/apelacao-civel-ac-100241203037220-02-mg>. Acesso em: 13 out. 2019.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais**. Apelação Cível: AC 10000190005595001. Rel. Des. Cláudia Maia. DJ: 24-05-2019. **JusBrasil**, 2019. Disponível em: <https://tjmg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/712934615/apelacaocivel-ac-10000190005595001-mg?ref=serp>. Acesso em: 13 out. 2019.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco**. Agravo de instrumento em ação de reintegração de posse n. 0000115-76.2017.8.17.3170. Agravante: Ministério Público do Estado de Pernambuco. Agravado: Arthur Cesar Pereira de Lira. Quipapá, 26 ago. 2017. Disponível em: <https://pje.tjpe.jus.br/1g/ConsultaPublica/DetailheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=e8c234beca52ed9f2880bc655770de4ef4ee47e77decf261>. Acesso em: 13 out. 2019.

BRASIL. **Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF, 11 jan. 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869impressao.htm. Acesso em: jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm#art334. Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Especial 1.442.440 Acre**. Rel. Min. Gurgel de Faria, Brasília, 7 dez. 2017. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201400582864&dt_publicacao=15/02/2018/. Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1.236.632 Acre**. Rel. Min. Gilmar Mendes, Brasília, 25-30 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Acre. 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Rio Branco. **Processo n. 0000785-68.1994.8.01.0001**. Disponível em: https://esaj.tjac.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=010001EFS0000&processo.foro=1&processo.numero=0000785-68.1994.8.01.0001&uuidCaptcha=sajcaptcha_c3d7b576d3964d32b353e71991eccc03/. Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Acre. Primeira Câmara Cível. **Apelação/Reexame Necessário n. 0000002-79.1994.8.01.0000**. Disponível em: <https://esaj.tjac.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=24525&cdForo=0>. Acesso em: 24 jul. 2021.

BUENO, Ana Paula; REYDON, Bastiaan. Indefinição jurídica da propriedade:

aspectos legais associados à propriedade da terra. In: BOJANIC, Alan Jorge (coord.). **FAO/SEAD**. Governança de terras: da teoria à realidade brasileira, Brasília. 378 p. Bastiaan Philip Reydon, Vitor Bukvar Fernandes, Ana Paula da Silva Bueno, Gabriel Pansani Siqueira (org.), 2017.

CALAMANDREI, Piero. **Eles, os juízes, vistos por um advogado**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

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

CAPERUTO, Ada. Conciliação e mediação: um caminho pavimentado por conhecimento. **Justiça & Cidadania**, 2017. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/conciliacao-e-mediacao-um-caminho-pavimentado-por-conhecimento/>. Acesso em: 08 jan. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CERULLO, Alexandre. **Direito material coletivo**: uma proposta de sistematização filosófica. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2008.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

COELHO, Marcus Vinicius Furtado. O sistema de justiça multiportas no novo CPC. **Migalhas**, 2020. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/coluna/cpc-marcado/330271/o-sistema-de-justica-multiportas-no-novo-cpc>. Acesso em: 08 jan. 2021.

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

COMPARATO, Fábio Konder. **Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade**. Disponível em: <http://daleth.cjf.jus.br/revista/número3/artigo11.htm>. Acesso em: 06 dez. 2015.

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

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

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. DJE/CNJ n. 219/2010, de 01/12/2010, p. 2-14 e republicada no DJE/CNJ n. 39/2011, de 01-03-2011.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça restaurativa, horizontes a partir da Resolução n. 225, de 31 de maio de 2016**. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/cnj/justica_restaurativa_cnj_2016.pdf. Acesso em: 09 jan. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de mediação judicial 2016**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2021.

CRUZ, Fabrício Bittencourt da *et al.* **Justiça restaurativa: horizontes a partir da Resolução n. CNJ 225**, Brasília: CNJ, p. 74-75. Ministério Público do Paraná, 2016. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/cnj/justica_restaurativa_cnj_2016.pdf. Acesso em: 09 jan. 2021.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações Estruturais e o Estado de Coisa Inconstitucional: a Tutela dos Direitos Fundamentais em Casos de Graves Violações pelo Poder Público**. Curitiba: Juruá, 2019.

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

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

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, p. 101-136, jan.-mar. 2020.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Notas sobre as decisões estruturantes, p. 339-353. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

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

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

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. e notas de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

EHRHARDT JUNIOR, Marcos. **Os 10 anos do Código Civil** – evolução e perspectivas. Belo Horizonte: Fórum, 2012. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/flipping/1226/html/files/assets/basic-html/././././index.html>. Acesso em: 18 nov. 2021.

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

FAGUNDES, M. Seabra. **Da desapropriação no direito constitucional brasileiro**. Disponível em: bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10786. Acesso em: 20 out. 2020.

FERNANDES, Sônia Caetano. O novo modelo multiportas de solução dos conflitos e a novidade trazida pelo Código de Processo Civil – Câmaras de Mediação e Conciliação. **Migalhas**, 2017. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/depeso/257653/o-novo-modelo-multiportas-de-solucao-dos-conflitos-e-a-novidade-trazida-pelo-codigo-de-processo-civil---camaras-de-mediacao-e-conciliacao>. Acesso em: 08 jan. 2021.

FRANCO, Marcelo Veiga. **Administração pública como litigante habitual: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos**, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9HHYR/1/tese___marcelo_veiga_franco_1.pdf. Acesso em: 09 jan. 2021.

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

FOWLER, Marcos Bittencourt; CRUZ, André Viana da; RIBEIRO, Dandara dos Santos Damas. **Desapropriação para fins de reforma agrária por descumprimento da função ambiental da propriedade**. Disponível em: <https://www.e-law.net.br/fsa/2018/civilliii/desapropriacao-reforma-agraria-descumprimento-funcao-ambiental.pdf>. Acesso em: 13 out. 2019.

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

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil** – 2016 a 2019. 04 mar. 2021. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1MgenDRYIfH10aYirjRYIK_wJGHwlxulGq/view. Acesso em: 15 dez. 2021.

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267, p. 163-198, set.-dez. 2014. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/46462/44453>. Acesso em: 19 dez. 2021.

GOMES, Luiz Flávio. STF – ativismo sem precedentes? **O Estado de São Paulo**, 2009, p. A-2. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/339868/noticia.htm?sequence=1>. Acesso em: 3 fev. 2021.

GOMES, Luiz Flávio. O STF está assumindo um "ativismo judicial" sem precedentes? **Jornal Carta Forense**, 2009. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/o-stf-esta-assumindo-um-ativismo-judicial-sem-precedentes/3853>. Acesso em: 3 fev. 2021.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 21. ed. Atual. Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

GOULART, Juliana; GONÇALVES, Jéssica. Conheça os principais modelos de mediação de conflitos. **Empório do Direito**, 2016. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/conheca-os-principais-modelos-de-mediacao-de-conflitos>. Acesso em: 08 jan. 2021.

GUERRA, Edson José. A legitimidade das ocupações pacíficas de propriedades rurais improdutivas como instrumento da democracia participativa. **XVII Congresso Nacional do Ministério Público: os novos desafios do Ministério Público**, 2007.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: direito das coisas**. v. 5. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

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

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

KLANOVICZ, Maurício Porto. Direitos territoriais indígenas, estado de coisas inconstitucional e processo estrutural, p. 437-451. *In*: VITORELLI, Edilson; ZANETTI JR., Hermes. **Casebook de processo coletivo: estudos de processos a partir de casos (técnicas extrajudiciais de tutela coletiva e temas especiais, v. 2)**. São Paulo: Almedina, 2020.

LAGRASTA, Valéria Ferioli; ÁVILA, Henrique de Almeida; BACELLAR, Roberto Portugal. **Instituto Paulista de Magistrados (IPAM)**. As lições da ADR para aumentar os índices de acordo e a ressurreição da conciliação. São Paulo, 2020.

LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. **Movimentos Sociais/Brasil**. Os sem-teto às portas de São Paulo. 4. ed. Por: Philippe Revelli. 8 nov. 2007. Disponível em:

<https://diplomatie.org.br/os-sem-teto-as-portas-de-sao-paulo-2/>. Acesso em: 20 dez. 2021.

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

LEAL, Rogério Gesta. A função econômico-social da propriedade: estudos de casos no âmbito dos impactos econômicos das decisões judiciais. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, n. 38, 2009. Disponível em: <http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=64213>. Acesso em: 22 set. 2015.

LETTERIELLO, Christiane Teresa Padoa; FIGUEIREDO, Luiza Vieira Sá de. Os desafios da prática jurisdicional: um estudo de caso no estado de Mato Grosso do Sul. **Revista Eletrônica CNJ/Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**, v. 4, n. 2, jul.-dez. 2020, Brasília, CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/index.php/revista-cnj/issue/view/6/6>. Acesso em: 13 fev. 2021.

LUNARDI, Fabrício Castagna. **Gestão processual no Tribunal do Júri**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020, p. 14-19. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/07/Gesta%CC%83o_processual_no_Tribunal_do_Ju%CC%81ri_02_07.pdf. Acesso em: 19 dez. 2021.

MARTINS, Sérgio Merola. Ativismo judicial – tudo o que você precisa saber. **Aurum**, 2019. Disponível em: <https://www.aurum.com.br/blog/ativismo-judicial/#:~:text=Ativismo%20judicial%20%C3%A9%20um%20termo,em%20decis%C3%B5es%20de%20outros%20poderes>. Acesso em: 3 fev. 2021.

MAZINI, Paulo Guilherme; SILVA, Lucas Cavalcanti. Intervenção estruturante nas ações possessórias coletivas, p. 703-728. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

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

MICHEL, Voltaire de Freitas. A trajetória doutrinária e judicial da desapropriação judicial: perspectivas e prognósticos (§§ 4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil). **Revista Brasileira de Direito Processual**, Belo Horizonte, ano 21, n. 81, jan.-mar. 2013. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=89179>. Acesso em: 15 nov. 2021.

MORAES, Maria Celina Bodin de. **A caminho de um direito civil constitucional.**

Disponível em:

www.olibat.com.br/documentos/Direito%20Civil%20Constitucional%20Maria%20Celi%20na.pdf. Acesso em: 13 out. 2019.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Novo Código Civil e Legislação Extravagante anotados.** São Paulo: RT, 2002.

NEVES, Daniel A. A. **Manual de processo coletivo.** São Paulo: Método, 2012.

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

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

OLIVEIRA, Edezio Muniz de. A posição original de John Rawls. **Âmbito Jurídico**, 2016. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-145/a-posicao-original-de-john-rawls/>. Acesso em: 31 jan. 2021.

ONU. Nações Unidas. Escritório Contra Drogas e Crime (Unodc). **Comentários aos princípios de Bangalore de conduta judicial**/Escritório Contra Drogas e Crime; Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2008.

PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **O mito da neutralidade do juiz como elemento de seu papel social**, 1998. SEDEP. Disponível em: <https://www.sedep.com.br/artigos/o-mito-da-neutralidade-do-juiz-como-elemento-de-seu-papel-social/>. Acesso em: 30 jan. 2022.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**, v. IV. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PEREIRA, Rosalinda P. C. Rodrigues. **A teoria da função social da propriedade rural e seus reflexos na acepção clássica de propriedade**: a questão agrária e a justiça. São Paulo: RT, 2000.

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

PINTO FILHO, Arthur. **A atuação do Ministério Público nas questões agrárias.** Livro de Teses – 13º Congresso Nacional do Ministério Público. Curitiba: Associação Paranaense do Ministério Público, Confederação Nacional do Ministério Público,

1999.

PINTO, Henrique Alves. A condução de decisões estruturais pelo Código de Processo Civil de 2015: breve análise teórica e pragmática, p. 383-422. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

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

REALE, Miguel. **Estudos Preliminares do Código Civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

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

REYDON, Bastiaan; AGUIAR, Márcia; BUENO, Ana Paula; FERNANDES, Vítor. Instituições e administração fundiária. *In*: BOJANIC, Alan Jorge (coord.). **FAO/SEAD**. Governança de terras: da teoria à realidade brasileira, Brasília. 378 p. Bastiaan Philip Reydon, Vítor Bukvar Fernandes, Ana Paula da Silva Bueno, Gabriel Pansani Siqueira (org.), 2017.

RITCHER, Bianca Mendes Pereira. **Representatividade adequada**: uma comparação entre o modelo norte-americano da *class-action* e o modelo brasileiro. Disponível em: file:///C:/Users/30205/Downloads/25-Texto%20do%20Artigo-46-1-10-20121025.pdf. Acesso em: 07 out. 2021.

RIZZARDO, Arnaldo. **Curso de direito civil brasileiro**: direito das coisas. 10. ed. São Paulo: RT, 1995.

RODOVALHO, Thiago. Canadá é um bom exemplo do uso da mediação obrigatória. **Consultor Jurídico**, 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-nov-24/thiago-rodovalho-canada-bom-exemplo-mediacao-obrigatoria>. Acesso em: 08 jan. 2021.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil - Reais. 17ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

SALLES, Carlos Alberto de. **Processo civil e interesse público**. O processo como instrumento de defesa social. São Paulo: APMP e RT, 2003.

SALLES, Carlos Aberto de *et al.* **Negociação, mediação e arbitragem**. E-Disciplinas. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4968624/mod_resource/content/3/LORENCINI.%20Sistema%20Multiportas%20-%20op%C3%A7%C3%B5es%20para%20tratamento%20de%20conflitos%20de%20forma%20adequada.pdf. Acesso em: 09 jan. 2022.

SOLANO, Luisa Maria Moreira. A crise do Judiciário e o sistema multiportas de solução de conflitos. **Jus.com.br.**, 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/66077/a-crise-do-judiciario-e-o-sistema-multiportas-de-solucao-de-conflitos>. Acesso em: 08 jan. 2022.

SAINT-EXUPÉRY, Antoine de. **Terra dos homens**. Trad. Rubem Braga. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SCHREIBER, Anderson. **Função social da propriedade na prática jurisprudencial brasileira**. Disponível em: <http://sdl.com.br/uploads/files/2018/06/funcao-social-dapropriedade-na-pratica-jurisprudencial-brasileira-1529497396.pdf>. Acesso em: 13 out. 2019.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 22. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

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

TEIXEIRA, Afonso Henrique de Miranda. A intervenção policial em questões possessórias. **XVI Congresso Nacional do Ministério Público: Ministério Público e Justiça Social**, 2005.

TEPEDINO, Gustavo. **A função social nas relações patrimoniais**. Disponível em: https://www.academia.edu/30890621/A_funcao_social_nas_relacoes_patrimoniais. Acesso em: 13 out. 2019.

TEPEDINO, Gustavo. **Os direitos reais no Novo Código Civil**. Temas de direito civil. t. II. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. t. II. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

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

VALE, Ionilton Pereira do. O ativismo judicial: conceito e formas de interpretação. JusBrasil, 2015 *apud* BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *In: Revista de Direito do Estado*, ano 4, n. 13, p. 71-91, jan.-mar. 2009. Disponível em: <https://ioniltonpereira.jusbrasil.com.br/artigos/169255171/o-ativismo-judicial-conceito-e-formas-de-interpretacao>. Acesso em: 3 fev. 2021.

VEZZULA, Juan Carlos. A mediação. Uma análise da abordagem dos conflitos à luz dos direitos humanos, o acesso à justiça e o respeito à dignidade humana. *In:*

SILVA, Luciana Aboim Machado Gonçalves da (org.). **Mediação de conflitos**. São Paulo: Atlas, 2013.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: JusPodivm, 2020.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: RT, 2016.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, p. 333-369, out. 2018.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual, p. 270-275. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 6. ed. São Paulo: RT, 2014.

Tribunais Superiores, Conselhos, Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiças pesquisados

Conselhos e Tribunais Superiores

Conselho da Justiça Federal (CJF)
Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/>.
Acesso em: jan. 2022.

Supremo Tribunal Federal (STF)
Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>.
Acesso em: jan. 2022.

Superior Tribunal de Justiça (STJ)
Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Inicio>.
Acesso em: jan. 2022.

Tribunais Regionais Federais

Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) (AC, AM, AP, BA, DF, GO, MA, MG, MT, PA, PI, RO, RR e TO)
Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/portaltf1/pagina-inicial.htm>.
Acesso em: jan. 2022

Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2) (ES e RJ)
Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/>.
Acesso em: jan. 2022.

Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3) (MS e SP)

Disponível em: <https://www.trf3.jus.br/>.
Acesso em: jan. 2022.

Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) (PR, RS e SC)
Disponível em: <https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=principal&>
Acesso em: jan. 2022.

Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) (AL, CE, PB, PE, RN e SE)
Disponível em: <https://www.trf5.jus.br/>.
Acesso em: jan. 2022.

Tribunais de Justiça

Tribunal de Justiça do Estado do Acre (TJAC)
Disponível em: <https://www.tjac.jus.br/>
Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas (TJAL)
Disponível em: <https://www.tjal.jus.br/>
Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado do Amapá (TJAP)
Disponível em: <https://www.tjap.jus.br/portal/>
Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (TJAM)
Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/>
Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA)
Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/portal/>
Acesso em: jan. 2022

Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE)
Disponível em: <https://www.tjce.jus.br/>
Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT)
Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/>
Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJES)
Disponível em: <http://www.tjes.jus.br/>
Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO)
Disponível em: <https://www.tjgo.jus.br/>
Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJMA)

Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/>
Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça de do Estado do Mato Grosso (TJMT)
Disponível em:
Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul (TJMS)
Disponível em: <http://www.tjmt.jus.br/>
Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG)
Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/>
Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA)
Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/>
Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (TJPB)
Disponível em: <https://www.tjpb.jus.br/>
Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR)
Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/>
Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco (TJPE)
Disponível em: <https://www.tjpe.jus.br/>
Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado do Piauí (TJPI)
Disponível em: <https://www.tjpi.jus.br/portaltjpi/>
Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ)
Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/>
Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte (TJRN)
Disponível em: <https://www.tjrn.jus.br/>
Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS)
Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/>
Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (TJRO)
Disponível em: <https://www.tjro.jus.br/>
Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado de Roraima (TJRR)

Disponível em: <https://www.tjrr.jus.br/>

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC)

Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/>

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP)

Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/>

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe (TJSE)

Disponível em: <https://www.tjse.jus.br/portal/>

Acesso em: jan. 2022.

Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (TJTO)

Disponível em: <https://www.tjto.jus.br/>

Acesso em: jan. 2022.

Referências normativas

(Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT)

ABNT NBR 6023: 2018 – Informação e documentação – Referências – elaboração

ABNT NBR 6022:2018 – Informação e documentação – Artigo em publicação periódica técnica e/ou científica – Apresentação

ABNT NBR 6027: 2012 – Informação e documentação – Informação e documentação – Sumário – Apresentação

ABNT NBR 14724: 2011 – Informação e documentação – Trabalhos acadêmicos – Apresentação

ABNT NBR 15287: 2011 – Informação e documentação – Projetos de pesquisa – Apresentação

ABNT NBR 6034: 2005 – Informação e documentação – Índice – Apresentação

ABNT NBR 12225: 2004 – Informação e documentação – Lombada – Apresentação

ABNT NBR 6024: 2003 – Informação e documentação – Numeração progressiva das seções de um documento escrito – Apresentação

ABNT NBR 6028: 2003 – Informação e documentação – Resumo – Apresentação

ABNT NBR 10520: 2002 – Informação e documentação – Citações em documentos – Apresentação