



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
Comissão de Soluções Fundiárias - TJGO

NOTA TÉCNICA Nº 001/2023

Assunto: Procedimentos administrativos e jurisdicionais para o adequado tratamento dos conflitos fundiários urbanos ou rurais de natureza coletiva.

1. Relatório

As ações possessórias de natureza coletiva têm-se apresentado como um grande desafio para o sistema de justiça. Tal fato se dá em razão da significativa repercussão social que, além da discussão de direito material sobre posse e propriedade, exige do julgador o exame do conflito social de fundo, que envolve outros direitos, sendo o principal deles o de moradia, direito social fundamental previsto na Carta Magna de 1988, em seu art. 6º, caput.

Diante das circunstâncias dos conflitos possessórios coletivos, o legislador inovou ao disciplinar a tutela coletiva da posse, com destaque para a busca de solução consensual em audiência de mediação que deve ser designada quando o esbulho houver ocorrido há mais de ano e dia, nos termos do art. 565 c/c art. 8º ambos do CPC.

É clara a intenção de inserir as partes em ambiente de escuta e diálogo, no qual poderão refletir e encontrar alternativas que não passem necessariamente pela reintegração ou despejo forçados, ocasião em que outras instituições e importantes atores poderão contribuir, a saber: Ministério Público, Defensoria Pública, movimentos sociais e associações de moradores, o Município onde se localiza o imóvel, bem como os órgãos de assistência social e os setores de urbanização, entre outros.



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
Comissão de Soluções Fundiárias - TJGO

Ressalte-se que a aproximação dos envolvidos permite tratar da reintegração em si, mediante o estabelecimento de diretrizes mínimas para o cumprimento da ordem, as quais obrigatoriamente devem evitar atos de violência e violação de direitos fundamentais das pessoas despejadas.

Nesse contorno, a presente nota técnica tem por objetivo sugerir procedimentos administrativos e jurisdicionais para o adequado tratamento dos conflitos fundiários coletivos, bem como apresentar a Comissão de Soluções Fundiárias e o CEJUSC como instrumentos de auxílio nesse processo.

2. Fundamentação

2.1. Identificação da ação possessória coletiva

Em regra, a ação coletiva pela posse envolve conflitos multipolares e complexos, em que litigam grupos de pessoas hipossuficientes, com ou sem liderança organizada, cuja ocupação em área urbana ou rural é causadora de relevante impacto ambiental, urbanístico, social e econômico.

2.2. Caracterização da coletividade que figura no polo passivo ou no polo ativo da ação

Para a devida caracterização da coletividade na demanda judicial deve-se ater ao número ilimitado de ocupantes/réus e ao fato de se tratarem de indivíduos não identificáveis, diferentemente do que ocorre nas demandas individuais pela posse, formadas por pessoas devidamente qualificadas e em número limitado.

Na maior parte dos casos, a própria parte autora sinalizará que se trata de ação coletiva quando, na petição inicial e na autuação, usar determinadas designações para indicar o polo passivo: ocupantes, invasores, desconhecidos, fulano



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
Comissão de Soluções Fundiárias - TJGO

e outros, nome de determinado movimento social ou associação de moradores, além de outros termos.

Ademais, o art. 554, §1º, do CPC, consigna o grande número de pessoas como fator preponderante para a diferenciação entre as ações individuais e as coletivas.

2.3. Citação da parte ré

A dificuldade ou impossibilidade de identificação dos eventuais réus não pode tornar impossível ou excessivamente oneroso o acesso à justiça pela parte autora, a despeito da exigência de qualificação completa das partes na petição inicial, consoante art. 319 do CPC.

De outro lado, não pode comprometer a adequada representação dos interesses coletivos no processo, tampouco os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Nessas situações, por se tratar de qualificação por vezes genérica da parte ré, corre-se o risco de os ocupantes da área em litígio sequer saberem que contra eles corre a ação.

Destaque-se que, não obstante a importância do chamamento aos autos dos movimentos sociais que eventualmente dão suporte aos ocupantes daquela área, a citação ou intimação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento de Libertação dos Sem Terra (MLST), associações de moradores ou qualquer outra entidade não pode substituir a citação pessoal ou por edital dos ocupantes da área em conflito (art. 554, §1º e 2º, do CPC).



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
Comissão de Soluções Fundiárias - TJGO

Assim, invoca-se a imprescindibilidade da inspeção e da identificação da natureza do conflito desde o início, se individual ou coletivo, a fim de evitar a equívocos que por vezes é constatada nos processos coletivos, nos quais os réus não são citados ou o são por edital.

Sabe-se que tal circunstância, por si só, pode vir a acirrar os ânimos no momento do cumprimento de eventual ordem de desocupação, por vezes frustrando-a, na medida em que só neste momento os réus tomaram conhecimento de eventual deferimento de medida liminar.

Além disso, a ausência de prévia verificação do local pelo julgador aumenta significativamente o caráter irreversível da medida e esvaziamento de possibilidade de negociação com os envolvidos, ante a possibilidade de destruição de residências, plantações, espaços comunitários e outros ambientes.

2.4. Identificação de grupos vulneráveis (crianças, idosos, pessoas com deficiência, gestantes e outros)

A visita *in loco* pode fornecer informações sobre a existência de crianças, idosos, gestantes, pessoas com deficiência e outros vulneráveis, o que pode ser complementado por meio de dados fornecidos pelos órgãos de assistência social do respectivo Município, desde que atualizados.

2.5. Necessidade de identificação do conflito social de fundo

Além da discussão de direito material sobre posse e propriedade é fundamental examinar o conflito social de fundo, que está na origem das ações possessórias coletivas, conflitos que envolvem outros direitos e garantias fundamentais como a moradia, a função social da posse e da propriedade e a



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
Comissão de Soluções Fundiárias - TJGO

dignidade da pessoa humana, dentre outros.

Ainda que atendidos pelo autor da ação de reintegração os requisitos do artigo 561 do CPC (comprovação da posse; da turbação ou esbulho pela parte ré; da data da turbação ou do esbulho e da perda da posse), deve-se ponderar as possíveis consequências da reintegração de posse na vida dos grupos atingidos em eventual deferimento de pedido liminar e até mesmo na prolação de sentença de mérito.

O conhecimento da realidade dos ocupantes e de suas necessidades, muitas das quais ensejadoras do conflito coletivo de posse, deve ser levado em consideração pelo julgador, evitando-se a grande potencialidade de desorganização social.

Como destacado pelo Ministro Luis Felipe Salomão no julgamento do REsp 1302736/MG: “o julgador, diante do caso concreto, não poderá se furtar da análise de todas as implicações a que estará sujeita a realidade, na subsunção insensível da norma. É que a evolução do direito não permite mais conceber a proteção do direito à propriedade e posse no interesse exclusivo do particular, uma vez que os princípios da dignidade humana e da função social esperam proteção mais efetiva. O Supremo Tribunal Federal orienta que, tendo em vista a impossibilidade de haver antinomia entre normas constitucionais, sem a exclusão de quaisquer dos direitos em causa, deve prevalecer, no caso concreto, o valor que se apresenta consentâneo com uma solução razoável e prudente, expandindo-se o raio de ação do direito prevalente, mantendo-se, contudo, o núcleo essencial do outro. Para esse desiderato, recomenda-se a aplicação de três máximas norteadoras da proporcionalidade: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito”. (STJ, REsp 1302736/MG, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 12/04/2016, DJe 23/05/2016).



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
Comissão de Soluções Fundiárias - TJGO

Nessa senda, é necessário ponderar quais serão as implicações das medidas a serem adotadas pelo Judiciário e, em vista disso, ante todo o contexto humano e socioambiental envolvido, sejam adotadas ações proporcionais e adequadas, de modo a minimizar o impacto socioeconômico e garantir, ao máximo, os direitos fundamentais das pessoas envolvidas.

2.6. Intimações obrigatórias nas ações possessórias coletivas

É obrigatória a intimação do Ministério Público nos litígios coletivos pela posse (art. 178, III, CPC) e, se envolver pessoas em situação de insuficiência econômica, a Defensoria Pública (art. 554, §1º, CPC).

2.7. Cautela no uso de determinadas expressões

Durante o processo de interlocução e/ou mediação entre as partes envolvidas nos conflitos multipolares, devem ser evitadas expressões amplas, genéricas, rebuscadas e inacessíveis que levem insegurança aos envolvidos por não poderem distinguir exatamente o que está sendo falado ou proposto. Se verificada disparidade informacional entre as partes e os demais atores, cabe ao interlocutor explicar e traduzir os termos utilizados, de modo a preservar a boa comunicação entre todos.

Igualmente deve ser evitado o uso de denominações de caráter pejorativo ou preconceituoso, as quais, no âmbito dos conflitos fundiários coletivos, em regra referem-se aos ocupantes das áreas, na tentativa de criminaliza-los e, com isso, deslegitimar o ato de ocupação.

2.8. Comissão de Soluções Fundiárias. CEJUSC Fundiário.



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
Comissão de Soluções Fundiárias - TJGO

CEJUSC Cível

A Comissão de Soluções Fundiárias foi criada em 2022 e tem por objetivo evitar o uso de força pública no cumprimento de mandados de reintegração/desocupação e minimizar os efeitos deletérios das desocupações, especialmente no que diz respeito às pessoas de vulnerabilidade social reconhecida.

Atua na busca de solução para esses conflitos por meio de técnicas de mediação com as partes envolvidas, destacando-se dentre as suas atividades as visitas técnicas às ocupações e a interlocução com as partes, órgãos de Estado e os movimentos sociais.

Sua intervenção antecede a atuação do CEJUSC Fundiário, cuja finalidade é a realização de audiências de mediação ou conciliação em ações que envolvem conflitos fundiários em que litigam grupos de pessoas hipossuficientes, com ou sem liderança organizada, cuja ocupação de área urbana ou rural é causadora de relevante impacto ambiental, urbanístico, social e econômico.

Desta forma, não compete ao CEJUSC Fundiário tratar de ações individuais, com definição precisa dos atores e em que se discutem aspectos de propriedade e posse.

Ainda que a relação jurídica entre as partes possa ter elementos que envolvam regularização de loteamento, a natureza eminentemente privada da lide acaba por afastar a intervenção deste órgão e abrir espaço para a participação do CEJUSC Cível.

2.9. Condução do processo e preparação do ambiente para diálogo



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
Comissão de Soluções Fundiárias - TJGO

As ações possessórias coletivas abrigam debates envolvendo o direito social à moradia e o adequado uso da posse como atributo do direito de propriedade e suas limitações e outros temas que vão além da posição das partes por envolver interesses de gestão pública e da própria organização da sociedade.

A partir disso, o juiz deve conduzir o processo para que este atenda às necessidades do direito material em discussão. E diante da complexidade do caso, o juiz pode chamar à colaboração instituições públicas e privadas vocacionadas para o tratamento do tema, prestigiando o ambiente de diálogo e as capacidades institucionais das instituições, em atuação aditiva e não substitutiva. Este chamamento pode advir do uso de técnicas processuais decorrentes da aplicação dos arts. 138, 139, IV, 190, 191, 515, §2º e 565 todos do CPC.

A Comissão de Soluções Fundiárias trabalha sob esta perspectiva de diálogo e colaboração, e o seu trabalho, juntamente com o do juiz, ganhará em eficiência se tal perspectiva for a ênfase do trâmite processual.

Assim, pressupõe-se que as eventuais medidas ordenadas pelo julgador obterão melhores resultados se aproveitarem, no ambiente processual, da capacidade institucional de órgãos como Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Agência Goiana de Habitação (AGEHAB), Secretarias de Habitação e Urbanismo, Comissões Legislativas, grupos de estudos universitários e demais órgãos responsáveis pela gestão de políticas públicas ligadas à área.

A condução do processo vai fomentar o ambiente de escuta, diálogo e cooperação, a fim de propiciar a assimilação de eventuais intimações e cumprimento de determinações.



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
Comissão de Soluções Fundiárias - TJGO

2.10. Alternativas à reintegração de posse

Em determinados casos e diante da consolidação da ocupação, o cumprimento da ordem judicial de reintegração de posse, muito embora contemple o interesse da parte autora, se dará mediante o ponderação de outros direitos e às custas de graves danos a famílias que há anos, por vezes décadas, vivem na área. Conclui-se, assim, pela completa inviabilidade da reintegração e pela prevalência do direito à moradia e da dignidade da pessoa humana.

Em casos de impossibilidade de execução específica de eventual ordem de reintegração, ao magistrado cumpre utilizar uma tutela alternativa e materialmente possível, como perdas e danos (art. 499 do CPC).

Ademais, em qualquer fase processual é possível averiguar a possibilidade de desapropriação, aquisição da área pelo Estado ou pelo Município onde ela se localiza, com a manutenção dos ocupantes no local e posterior regularização fundiária, aquisição da área, loteada ou não, pelos próprios ocupantes, doação de parte ou da integralidade da área pelo proprietário, entre outras soluções alternativas.

3. Conclusão

A partir das ponderações tecidas, sugere-se a adoção dos seguintes procedimentos administrativos e jurisdicionais na condução dos conflitos fundiários coletivos, sem prejuízo de outros que estejam alinhados à busca por solução consensual e à adoção de medidas voltadas a minimizar o impacto social do eventual cumprimento de ordem de desocupação:

a) a análise das ações possessórias coletivas deve se dar, para além das discussões sobre posse e propriedade, a partir da avaliação do conflito social de



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
Comissão de Soluções Fundiárias - TJGO

fundo que dá origem à ação, inclusive quando da análise de pleito liminar.

b) se inexistentes ou incompletos os dados sobre a área em litígio, bem como sobre o número de ocupantes e seu perfil, será realizada inspeção no local, pelo magistrado que preside os autos ou pela Comissão de Soluções Fundiárias, mediante prévia provocação.

c) os ocupantes devem ser adequadamente identificados e qualificados, pela parte autora ou após diligências pelo juízo, a fim de garantir a sua regular citação, que não pode ser suprida com a intimação de movimentos sociais ou associações de moradores.

d) a determinação de intimação do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Município onde se localiza a área deve se dar o quanto antes, a fim de que se manifestem sobre a possibilidade de solução para o conflito, bem como sobre a garantia dos direitos fundamentais dos envolvidos, notadamente das pessoas em condição de vulnerabilidade social.

e) será estabelecida, sempre que possível, interlocução prévia com órgãos responsáveis pela política urbana ou agrária do Estado e do Município da localidade da área litigiosa, pelo magistrado que preside os autos e/ou por intermédio da Comissão de Soluções Fundiárias.

f) a busca por solução consensual será constante e sempre estimulada, mediante a remessa dos autos à Comissão de Soluções Fundiárias e ao CEJUSC.

g) para as ações possessórias em andamento e com ordens de reintegração suspensas, deverá ser observada a regra do art. 2º, §4º, da Lei Federal nº 14.216/2021, a fim de que, superado o prazo de suspensão dos mandados por força da ADPF nº 828, sejam realizadas audiência de mediação prévia entre as partes, com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública e inspeção judicial nas áreas em litígio.

h) a execução de ordem de reintegração, em sede liminar ou em



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
Comissão de Soluções Fundiárias - TJGO

cumprimento de sentença, será precedida, sempre que possível, da adoção das seguintes providências:

h.1) designação de audiência pública ou reunião preparatória, com a presença dos ocupantes e/ou seus advogados, Ministério Público, Defensoria Pública, Prefeito/Procuradoria do Município, órgãos de assistência social, movimentos sociais, associações de moradores, Oficial de Justiça, Polícia Civil, Polícia Militar, Secretarias de Estado, entre outros.

h.2) cadastramento prévio e obrigatório das famílias pelo Estado ou Município, além do encaminhamento para programas sociais de habitação.

h.3) realocação das famílias em espaço previamente designado pelo Estado ou Município.

h.4) elaboração de cronograma para a desocupação voluntária, mediante o estabelecimento de prazos razoáveis.

h.5) colocação de placas no local, além de tapumes ou muros nas frações de área já desocupadas, para evitar a chegada de novos ocupantes.

h.6) no caso de conflitos agrários, verificar a existência de plantações, lavouras e animais, para que se possa viabilizar cronograma de retirada das famílias para depois da colheita ou alienação.

h.7) no caso de se identificar a presença de animais domésticos como cães e gatos ou outros de companhia, garantir o respeito à sua condição de ser senciente e que, sempre que possível, seja garantido que os animais possam acompanhar seus tutores e núcleos familiares na remoção. Se necessário, deve o juiz solicitar o apoio do órgão municipal responsável pelo controle de zoonoses e de política de controle populacional de cães e gatos, sendo vedado o sacrifício voluntário de animais saudáveis como forma de controle populacional ou eliminação.

h.8) no dia da desocupação, serão disponibilizados caminhões de mudança e ônibus para o transporte das famílias e seus pertences pelo Município e/ou pela parte autora.



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
Comissão de Soluções Fundiárias - TJGO

h.9) não se admitirá, em hipótese alguma, operação surpresa, a data do início da desocupação deve ser prévia e amplamente divulgada.

h.10) será realizada a retirada prévia e cuidadosa de hipervulneráveis (pessoas com necessidades especiais, idosos, crianças, gestantes e mães com crianças de colo).

h.11) devem estar presentes policiais do sexo feminino.

h.12) a desocupação jamais se iniciará no período da noite, em feriados ou datas comemorativas ou dias de muito frio ou chuva.

h.13) Todos os agentes públicos envolvidos devem ser facilmente identificados.

h.14) O ato será integralmente gravado e ou certificado pelo Oficial de Justiça.

4. Atos Normativos

- Recomendação nº 22/2009-CNJ.
- Recomendação nº 90/2021-CNJ.
- Resolução nº 10/2018-CNDH.
- Resolução nº 125/2010-CNJ.
- Resolução nº 510/2023-CNJ
- CPC.
- Lei nº 14.216/2021.
- Lei nº 13.465/2017 – REURB.

Anderson Máximo de Holanda
Desembargador e Presidente da Comissão de Soluções Fundiárias
do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

ASSINATURA(S) ELETRÔNICA(S)

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

Para validar este documento informe o código 718577257594 no endereço <https://proad-v2.tjgo.jus.br/proad/publico/validacaoDocumento>

Nº Processo PROAD: 202308000431079 (Evento nº 3)

ANDERSON MÁXIMO DE HOLANDA
DESEMBARGADOR
GABINETE DES ANDERSON MÁXIMO DE HOLANDA
Assinatura CONFIRMADA em 09/08/2023 às 18:00

