

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PROCESSUAL

ESTELA CARNEIRO REVESZ
Nº USP: 11762915

**SÃO PAULO, CIDADE EM DISPUTA: a atuação do GAORP, na
mediação de conflitos possessórios da comarca de São Paulo, a partir do
regime de transição estabelecido pela ADPF 828**

TESE DE LÁUREA

SÃO PAULO

2024

ESTELA CARNEIRO REVESZ

SÃO PAULO, CIDADE EM DISPUTA: análise da atuação do GAORP, na mediação de conflitos possessórios da comarca de São Paulo, a partir do regime de transição estabelecido pela ADPF 828

Trabalho de Conclusão do Curso (“Tese de Láurea”), apresentado ao Departamento de Direito Processual da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP), como requisito para obtenção do título de bacharel em direito.

Sob a orientação da Professora Doutora Susana Henriques da Costa.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
2024

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço a minha orientadora, professora Susana Henriques da Costa, pela atenção e todas as sugestões para garantir o melhor desenvolvimento deste trabalho de conclusão de curso, minha primeira experiência de pesquisa acadêmica. Especialmente, agradeço à professora pela sugestão para que os dados coletados na leitura dos processos fossem organizados por meio de formulário, elaborado através do *Google Forms*, o que facilitou muito a redação do quarto capítulo, permitindo uma visão geral dos processos analisados.

Agradeço aos magistrados e servidores da Comissão Regional de Soluções Fundiárias, atual denominação do Grupo de Apoio às Ordens de Reintegração de Posse (GAORP), na pessoa de sua coordenadora, juíza assessora da Presidência Ana Rita de Figueiredo Nery, pelo fornecimento das atas das reuniões do grupo, fundamentais para que esta pesquisa fosse possível. Estendo meu agradecimento ao setor de pesquisas da Diretoria de Planejamento Estratégico do Tribunal de Justiça de São Paulo (DEPLAN), em especial ao servidor Emerson Martins, pela atenção e orientação quanto ao envio dos documentos necessários para que a pesquisa fosse autorizada pela presidência do TJSP.

Agradeço a minha querida mãe, Paula Falanghe Carneiro, por todo amor e cuidado ao longo de todos esses anos. Agradeço por sempre incentivar os meus estudos e me dar todo o suporte necessário ao longo dessas etapas, estando sempre ao meu lado em novos desafios. Especialmente, quanto ao processo de redação desta tese, agradeço por sempre estar disposta a revisar os capítulos e dar sugestões para tornar o texto mais claro e acessível.

Gostaria de agradecer ao magistrado Dr. Paulo Rogério Santos Pinheiro, com quem tenho a honra de trabalhar no Tribunal de Justiça de São Paulo, por todas as conversas sobre o tema, que contribuíram muito para o desenvolvimento desta pesquisa. Também agradeço ao dr. Paulo pelo auxílio na localização dos processos em que foram realizadas as reuniões do GAORP, fonte essencial para construção desse trabalho.

Aos meus queridos amigos Gabriella Silveira D'Oliveira, João Manuel Bernardes Barbosa e Leonardo Souza Gomes, agradeço pela companhia e apoio ao longo de cinco anos de graduação e, especialmente, por tornarem os primeiros anos de faculdade, durante o isolamento da pandemia, um pouco mais leves. Agradeço por todos os momentos e trocas que tivemos durante a graduação e tenho certeza que continuaremos unidos nos próximos anos. Estendo os agradecimentos aos demais amigos e colegas que conheci na faculdade.

Gostaria de agradecer também aos professores da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo pelas excelentes aulas ao longo da graduação, que em muito contribuíram para minha formação social e profissional.

À San Fran, agradeço por ter sido um sonho por tanto tempo e minha casa em São Paulo ao longo desses cinco anos de graduação. Termino a faculdade ainda mais apaixonada por suas histórias e extremamente feliz pelos amigos e experiências que tive nas Arcadas, com a esperança de retornar como aluna de pós-graduação assim que possível.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	3
SUMÁRIO	5
1. INTRODUÇÃO	7
2. CONSIDERAÇÕES SOBRE O DIREITO À MORADIA	10
2.1. O RECONHECIMENTO DO DIREITO À MORADIA ANTES DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 26/2000	10
2.2. A POSITIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA COMO DIREITO SOCIAL	12
2.3. O CONCEITO DE DIREITO À MORADIA	13
2.4. A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA ATRAVÉS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	17
3. A POLÍTICA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO PARA CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS	19
3.1. CONCEITUAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	20
3.2. ESTRUTURAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988	21
3.3. O CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS	23
4. A ADPF Nº 828 E SEUS REFLEXOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS	28
4.1. DISCIPLINA JURÍDICA DAS ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF)	29
4.2. CONTEXTO DE AJUIZAMENTO DA ADPF Nº 828: A PANDEMIA DE COVID-19 E A VULNERABILIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS	30
4.3. A CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR E SUAS RENOVAÇÕES	32
4.4. O REGIME DE TRANSIÇÃO ESTABELECIDO PELA ADPF Nº 828	34
5. A ATUAÇÃO DO GAORP NA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS POSSESSÓRIOS A PARTIR DA ADPF 828	37
5.1. DISCIPLINA LEGAL DAS AÇÕES DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE	37
5.2. O GRUPO DE APOIO ÀS ORDENS DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE (GAORP)	39
5.3. METODOLOGIA: FONTES DE PESQUISA E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DE PROCESSOS	42
5.4. EXPOSIÇÃO DOS RESULTADOS OBTIDOS	44
5.4.1. INÍCIO DA OCUPAÇÃO	45
5.4.2. CARACTERÍSTICAS DOS IMÓVEIS OCUPADOS	45

5.4.2.1. CONDIÇÕES ESTRUTURAIS	46
5.4.2.2. LOCALIZAÇÃO DA OCUPAÇÃO	47
5.4.3. PERFIL DOS PROPRIETÁRIOS.....	48
5.4.4. FUNÇÃO SOCIAL DOS IMÓVEIS	49
5.4.4.1. DESTINAÇÃO DO IMÓVEL PARA LOCAÇÃO	49
5.4.4.2. PRÁTICA DE ATOS DE CONSERVAÇÃO DO IMÓVEL.....	50
5.4.4.3. DESTINAÇÃO DO IMÓVEL A PROGRAMAS HABITACIONAIS	51
5.4.4.4. IMÓVEIS UTILIZADOS EM OPERAÇÕES TÉCNICAS	52
5.4.4.5. AÇÕES FUNDADAS APENAS EM TÍTULO DE PROPRIEDADE	52
5.4.5. PERFIL DOS OCUPANTES	53
5.4.6. A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DE MOVIMENTOS SOCIAIS NA SOLUÇÃO DOS CONFLITOS POSSESSÓRIOS	54
5.4.7. REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL DOS OCUPANTES	55
5.4.8. DESENVOLVIMENTO DOS PROCESSOS DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE.....	57
5.4.8.1. MEDIDAS LIMINARES DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE	57
5.4.8.2. CITAÇÃO DOS OCUPANTES	58
5.4.9. O PROCEDIMENTO DO GAORP	60
5.4.9.1. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	61
5.4.9.2. ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA.....	62
5.4.9.3. ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO.....	63
5.5. CONCLUSÃO PARCIAL: A ADAPTAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS EM AÇÕES DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE COMO FORMA DE GARANTIA DO ACESSO À JUSTIÇA	64
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	66
REFERÊNCIAS	68

1. INTRODUÇÃO

A garantia do direito à moradia adequada é essencial para assegurar o pleno exercício da cidadania, estando interligada à concretização de inúmeros direitos fundamentais, tais como a saúde, a privacidade, a educação, entre outros. Entretanto, apesar da previsão do direito à moradia entre os direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição de 1988, é possível constatar facilmente a insuficiência das políticas públicas destinadas a sua concretização, o que se reflete no grande número de pessoas residindo em moradias precárias, construídas em áreas de risco nas periferias, e em ocupações irregulares de imóveis não residenciais nos centros das grandes cidades.

No caso da cidade de São Paulo, a falta de moradias suficientes para atendimento da população, especialmente de baixa renda, convive com o grande número de imóveis vazios, evidenciando um problema histórico da cidade. Ao longo de sua formação, as políticas públicas habitacionais desenvolvidas foram insuficientes para atender à crescente demanda por moradias gerada pela expansão rápida e desordenada da metrópole. Atualmente, de acordo com dados da Prefeitura da cidade de São Paulo, o déficit habitacional na cidade está estimado em 400 mil moradias (BERGAMIM; GOMES, 2023)¹. Por outro lado, o número de imóveis particulares sem moradores na cidade é de 588.978 unidades, conforme dados do Censo Demográfico de 2022, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), demonstrando que o poder público tem sido incapaz de conciliar os diferentes interesses existentes na disputa da posse da terra urbana (STABILE, 2023)².

¹ BERGAMIM, Giba; GOMES, Paulo. Cidade de SP tem déficit de 400 mil moradias; até junho deste ano, prefeitura bateu 42% da meta de entregar 49 mil casas. **Portal de Notícias G1**. São Paulo, 11 dez. de 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/12/11/cidade-de-sp-tem-deficit-de-400-mil-moradias-ate-junho-deste-ano-prefeitura-bateu-42percent-da-meta-de-entregar-49-mil-casas.ghtml>. Acesso em: 15 fev. 2024

² STABILE, Arthur. Número de domicílios vagos na cidade de SP dobra em 12 anos e supera déficit habitacional. **Portal de Notícias G1**, São Paulo, 30 jun. 2023. SP. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/06/30/numero-de-domicilios-vagos-na-cidade-de-sp-dobra-em-12-anos-e-supera-deficit-habitacional.ghtml>. Acesso em: 16 abr. 2024

Com o surgimento e disseminação da pandemia de COVID-19, as desigualdades sociais históricas já enfrentadas pela cidade foram aprofundadas, o que exigiu maior atuação do poder público para garantia de condições mínimas de subsistência à parcela significativa da população. Considerando os graves impactos gerados pela continuidade dos despejos e remoções coletivas durante a pandemia, em 2021, o Supremo Tribunal Federal deferiu medida cautelar para determinar a suspensão temporária das ordens de reintegração de posse. A medida foi mantida até novembro de 2022, quando foi instituído um regime de transição para retomada do cumprimento das ordens de reintegração de posse que implicassem remoção coletiva. Nesse sentido, foi determinada a criação de comissões de conflitos fundiários, responsáveis por realizar audiências de mediação entre proprietários e ocupantes e por auxiliar os juízes da causa para promoção das reintegrações da forma menos gravosa aos envolvidos.

No caso do Tribunal de Justiça de São Paulo, a concretização do regime de transição foi realizada por meio da atuação do GAORP, o Grupo de Apoio às Ordens de Reintegração de Posse. Para análise da atuação do GAORP, na mediação de conflitos possessórios, a partir do regime de transição estabelecido pela ADPF nº 828, o presente trabalho foi desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica e documental, através da análise das atas de reuniões realizadas pelo GAORP e seus respectivos processos, sendo dividido em quatro capítulos.

O primeiro capítulo busca apresentar os principais aspectos referentes ao conteúdo do direito à moradia e os instrumentos voltados à sua implementação, a partir da análise do texto constitucional, legislação ordinária e fontes de direito internacional. No segundo capítulo, pretende-se abordar o conceito de políticas públicas como instrumentos para a concretização de direitos sociais, principalmente quanto a sua estruturação pela Constituição de 1988, que gera reflexos no controle judicial dessas políticas. O terceiro capítulo é destinado ao exame da ADPF nº 828, com análise da concessão da medida cautelar, no contexto

de disseminação do vírus da COVID-19, e do regime transição. Por fim, o quarto capítulo destina-se a abordar a disciplina legal das ações de reintegração de posse e expor os principais resultados obtidos a partir da análise dos processos selecionados, em que foram realizadas audiências de mediação pelo GAORP.

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE O DIREITO À MORADIA

A compreensão do direito à moradia é fundamental para análise da ADPF nº 828, já que, como será melhor aprofundado em capítulo dedicado ao estudo desse processo, o encaminhamento das famílias atingidas pela reintegração de posse para abrigos públicos, ou outras alternativas que resguardem seu direito à moradia, é estabelecido como objetivo das Comissões Fundiárias dos Tribunais de Justiça.

Por essa razão, torna-se necessário apurar os principais aspectos referentes à proteção ao direito à moradia, conforme estabelecido pelo ordenamento jurídico brasileiro, desde a compreensão do conteúdo desse direito, a partir da análise do texto constitucional, legislação ordinária e fontes de direito internacional, até a análise dos instrumentos jurídicos destinados à sua concretização.

2.1. O RECONHECIMENTO DO DIREITO À MORADIA ANTES DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 26/2000

A partir da Emenda Constitucional nº 26, aprovada no ano de 2000, o direito à moradia passa a integrar expressamente o rol de direitos sociais, previstos pelo art. 6º da Constituição Federal. Ainda que tenha sido expressamente incluído no texto constitucional após mais de uma década da aprovação da Constituição, o direito à moradia já encontrava amparo em outros dispositivos constitucionais. O conhecimento dessas disposições é de extrema importância para compreensão da estrutura constitucional existente para proteção e concretização do direito à moradia, inclusive através da imposição de limites ao exercício do direito de propriedade, como será exposto adiante.

O primeiro fundamento à proteção constitucional do direito à moradia pode ser encontrado em seu art. 1º, II e III, da CRFB/88, os quais estabelecem a cidadania e a dignidade da pessoa humana como fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro. Tanto a cidadania quanto a dignidade da pessoa podem ser empregados como preceitos autônomos para o reconhecimento de direitos fundamentais que não estejam expressamente contemplados pelo texto constitucional (SARLET, 2003)³, já que, à luz do estabelecido pelo art. 5º, §2º, da CRFB/88, as garantias e direitos fundamentais previstos pela Constituição não excluem outros

³ SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, jul./set. 2003. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/43813>. Acesso em 16 mai. 2023.

que possam ser extraídos de seus princípios orientadores ou dos tratados internacionais ratificados pelo país. Nesse sentido, não há dúvidas de que a garantia do direito à moradia digna, com condições adequadas de habitabilidade, possui vínculos intrínsecos com a proteção da dignidade da pessoa humana, almejada pelo sistema constitucional.

Além de sua relação com a cidadania e a dignidade da pessoa humana, o reconhecimento do direito à moradia também pode ser verificado na disciplina da repartição de competência entre os entes federativos, como se extrai do art. 23, IX, da CRFB/88. A referida norma constitucional define como competência comum da União, dos Estados, do Distrito e dos Municípios a elaboração e promoção de programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Nessa perspectiva, é relevante ressaltar que esse artigo não apenas positiva a necessidade de proteção do direito à moradia digna, mas também impõe aos entes federativos o dever de desenvolver políticas públicas para promover condições ao efetivo exercício desse direito, por meio de programas de construção de unidades habitacionais e de regularização fundiária.

No mais, a Constituição Federal ainda estabelece normas que demonstram, em determinadas hipóteses, a primazia do direito à moradia frente a outros direitos fundamentais, como o direito de propriedade. Dentre elas, destacam-se, como exemplo, os arts. 5º, XXIII, 170, III, e 182, §2º, da CRFB/88, os quais estabelecem o atendimento da função social como elemento limitador ao exercício do direito de propriedade, além dos arts. 183 e 191, da CRFB/88, os quais disciplinam os requisitos para aquisição originária de propriedade, por meio da usucapião especial urbana e da usucapião especial rural, respectivamente. Dessa forma, constata-se a preocupação do legislador constituinte no resguardo do direito à moradia, ainda que não o tenha incluído expressamente no rol dos direitos sociais.

Em âmbito internacional, o Brasil também atribuiu importância ao direito à moradia, assumindo compromisso de promover sua concretização, por meio da ratificação de declarações de direitos e tratados internacionais. Nesse âmbito, ressaltam-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos, ratificada pelo país em 1948, em que se estabelece o direito à habitação como um direito humano em seu art. XXV, e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966, o qual prevê não apenas o reconhecimento do direito à moradia adequada pelos Estados signatários, mas também exige seu compromisso para consecução desse direito, conforme disciplinado em seu art. 11. Diante de sua importância para conceituação do direito à moradia, esse tratado, ratificado pelo Brasil apenas em 1992, por meio do Decreto nº 591, será analisado, de forma mais aprofundada, em momento posterior.

Ante o exposto, é possível concluir que, apesar da ausência de previsão do direito à moradia no âmbito do art. 6º da Constituição, esse direito já dispunha de instrumentos jurídicos para garantir sua concretização, sendo reconhecido pelo legislador nacional por meio de outros dispositivos presentes no texto constitucional e de tratados internacionais ratificados pelo país. Ainda assim, o reconhecimento expresso do direito à moradia como um direito social tornou-se essencial para ampliar sua exigibilidade perante o poder público, como será melhor desenvolvido no próximo tópico.

2.2. A POSITIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA COMO DIREITO SOCIAL

Como analisado anteriormente, ainda que, em sua redação original, a Constituição não apresentasse menção expressa ao direito à moradia, outros dispositivos do texto constitucional previram meios para a concretização desse direito, como no já mencionado art. 23, IX, da CRFB/88, além de estabelecerem a primazia desse direito, em certas situações, quando em conflito com outros direitos fundamentais. Ao incluir o direito à moradia entre os direitos sociais, impacta-se profundamente a forma de atuação do Estado, uma vez que esse direito assume dimensão positiva, impondo como dever do poder público a implementação de políticas públicas para assegurar o direito à moradia digna aos cidadãos, e dimensão negativa, impedindo que os agentes estatais removam arbitrariamente parcela da população de ocupações irregulares, prezando, sempre que possível, por sua regularização ou oferecimento de alternativa habitacional (MALHEIROS; DUARTE, 2019)⁴. Dessa forma, o Brasil compromete-se ao desenvolvimento de políticas públicas aptas a concretizar o direito à moradia, com a destinação de recursos orçamentários para sua execução, visando a transformação do acentuado déficit habitacional enfrentado pelas cidades brasileiras.

Esses aspectos foram considerados pelo legislador constituinte derivado reformador para elaboração da Emenda Constitucional nº 26. As deliberações para aprovação dessa emenda iniciaram-se, no Senado, em 1996, mesmo ano em que se realizou, em Istambul, a Conferência Habitat II da ONU, cujo objetivo foi a atualização dos paradigmas das políticas urbanas adotadas pelos Estados participantes. Em parecer proferido pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), em 14 de dezembro de 1998, destacou-se a importância de previsão expressa do

⁴ MALHEIROS, Rafael Taranto; DUARTE, Clarice Seixas. A dimensão jurídico-institucional da política pública da regularização fundiária urbana de interesse social e a busca de sua efetividade. **REI - Revista de Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1093–1115, 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/441>. Acesso em: 9 mar. 2023.

direito à moradia na Constituição, ainda que se reconhecesse a existência de outros artigos que tangenciassem o tema, por ser o direito à moradia uma necessidade básica dos cidadãos, fundamental para sua subsistência (BRASIL, 1996)⁵. Além disso, o parecer ressaltou a necessidade de atuação do Estado para garantir o acesso à moradia, não devendo essa ação se restringir somente à implementação de políticas voltadas à concessão de casa própria. Desse modo, o parecer proferido pela CCJ reforça a relação entre o direito à moradia e a proteção da dignidade da pessoa humana, abordada em momento anterior.

A proposta passou a ser apreciada pela Câmara dos Deputados a partir de 1998, sendo marcada por interessantes deliberações, como se extrai das atas disponíveis no portal eletrônico do Congresso Nacional (BRASIL, 1996). Entre os temas frequentemente trazidos a debates, destaca-se a importância da positivação expressa do direito à moradia para contribuir com o controle exercido pela sociedade e pelo Poder Judiciário sobre orçamentos públicos dos entes federativos, a fim de serem apuradas as destinações de recursos visando o fomento e a execução de políticas públicas habitacionais, especialmente aquelas voltadas para o atendimento das camadas mais vulneráveis da população. Outro aspecto mencionado, nos debates parlamentares, foi a mobilização da sociedade civil organizada, principalmente expressa pela atuação dos movimentos sociais de defesa da moradia, para que o direito à moradia fosse inserido no rol de direitos sociais, a fim de ser intensificado o compromisso do Estado brasileiro em reverter o crescente déficit habitacional constatado nas diversas regiões do país.

2.3. O CONCEITO DE DIREITO À MORADIA

A delimitação do conteúdo dos direitos, especialmente no caso dos direitos sociais, é um tema desafiador em razão da ausência de limites claros estabelecidos pela Constituição. Por essa razão, para compreender a extensão dos direitos fundamentais, é de extrema importância a análise da legislação infraconstitucional relativa ao tema, com intuito de identificar diretrizes para implementação desses direitos, a serem observadas pelo Poder Executivo na formulação de políticas públicas. Para o presente estudo, torna-se necessária a realização de uma tentativa de conceituação do direito à moradia, buscando-se extrair do ordenamento jurídico os elementos essenciais que componham esse direito, haja vista que a garantia de alternativas que resguardecem o direito à moradia das famílias ocupantes foi um dos objetivos estabelecidos, no âmbito da ADPF 828, pelo Supremo Tribunal Federal.

⁵ BRASIL. [Emenda Constitucional nº 26]. **Proposta de Emenda à Constituição nº 28, de 1996**. Brasília, DF: Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pec-28-1996-sf>. Acesso em 03 nov. 2023.

Ao tratar do direito à moradia, a Constituição não atribuiu qualquer forma de adjetivação para qualificar esse direito, além de serem esparsas e insuficientes as demais normas que tangenciam o tema, sendo poucas as diretrizes para implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano e concretização do direito à moradia. Nas palavras de Sarlet (2003, p. 16), a delimitação do conteúdo do direito à moradia é “um dos mais angustiantes e complexos problemas que o tema suscita”, não só pela dificuldade em precisar o conteúdo de um direito fundamental, mas pelas consequências geradas, principalmente no que diz respeito à necessidade de alocação de recursos materiais para sua efetivação. Ante as lacunas do texto constitucional, foi preciso se debruçar sobre outras fontes normativas para sua compreensão, como os tratados internacionais ratificados pelo Brasil e as disposições na legislação infraconstitucional.

Em relação à eficácia dos tratados internacionais e sua hierarquia no direito brasileiro, são necessárias algumas considerações. A partir do julgamento do Recurso Extraordinário nº 466.343/SP, em 2008, o Supremo Tribunal Federal adota a teoria do duplo estatuto dos tratados internacionais de direitos humanos, a qual define que os tratados internacionais de direitos humanos aprovados em conformidade com o rito especial estabelecido pelo art. 5º, §3º, da Constituição Federal, terão natureza constitucional, sendo equivalente às emendas à Constituição. Por outro lado, os tratados internacionais de direitos humanos não aprovados conforme esse rito especial terão natureza supralegal, isto é, hierarquicamente inferiores à Constituição, porém superiores às demais normas jurídicas (RAMOS, 2021)⁶. Sendo assim, não restam dúvidas quanto à necessidade de observância de seu conteúdo para compreensão dos elementos essenciais que compõem os direitos fundamentais.

Uma das primeiras fontes normativas a tratar do direito à moradia, como compromisso assumido pelo Estado brasileiro, é o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) de 1966, internalizado no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 591 de 1992. Como exposto anteriormente, considerando que o PIDESC foi aprovado em 1992, sem a observância do rito especial incluído pelo art. 5º, §3º, da CRFB/88, a partir da Emenda Constitucional nº 45 de 2004, é possível concluir que esse tratado possui natureza supralegal. Além disso, ao contrário da Constituição brasileira, o referido tratado qualifica o direito à moradia, estabelecendo, em seu art. 11, o compromisso dos Estados signatários em assegurar a consecução do direito à moradia adequada, cujas características são

⁶ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 8ª ed. São Paulo: Saraivajur, 2021.

estabelecidas pela Comissão de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas em seus comentários ao tratado.

A Comissão de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas estabeleceu, em seu Comentário nº 4, algumas diretrizes a serem observadas para a concretização do direito à moradia adequada, estabelecido pelo art. 11 do PIDESC. Dentre elas, podem ser destacadas a segurança jurídica da posse, independentemente de sua natureza e origem; a disponibilidade de infraestrutura básica para segurança, conforto e nutrição, como acesso à água potável, energia, iluminação, saneamento básico, entre outros; custo razoável para sua manutenção, sem comprometimento de outras necessidades básicas; condições efetivas de habitabilidade, com resguardo da segurança física de seus ocupantes; acessibilidade aos ocupantes portadores de deficiências ou mobilidade reduzida; localização próxima a equipamentos urbanos de saúde, lazer e serviços sociais essenciais, bem como postos de trabalho; e preservação da identidade e diversidade cultural da população através do modo de construção das edificações. Dessa forma, fica claro que, para além da garantia de uma casa, o direito à moradia demanda a existência de condições adequadas para o pleno exercício de outros direitos fundamentais pelos moradores.

Na legislação ordinária, destaca-se o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), o qual regulamenta os arts. 182 e 183 da CRFB/88, estabelecendo diretrizes para a política urbana por meio de institutos jurídicos, financeiros, tributários, ambientais e de planejamento urbano. O Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, estabelece diretrizes para a concretização do direito à cidade, em muito alinhadas às orientações da ONU expostas anteriormente. Como analisa Ferreira (2006), as diretrizes do Estatuto da Cidade permitem concluir que morar dignamente não se limita ao acesso ao solo urbano e à moradia, mas expande-se ao direito de usufruir dos serviços essenciais disponíveis na cidade, como acesso a possibilidades de emprego, a redes de infraestrutura, como saneamento, iluminação, água potável, e equipamentos urbanos, como transporte coletivo, centros de saúde e escolas. Em suma, ainda que a Constituição não qualifique o direito à moradia ou disponha quanto aos elementos mínimos de seu conteúdo, esse pode ser apurado a partir da legislação ordinária e dos compromissos internacionais assumidos pelo país.

Realizadas as considerações quanto ao conteúdo do direito à moradia, torna-se necessário diferenciá-lo do direito de propriedade. O direito à moradia constitui um direito fundamental autônomo, com pressupostos e objetos próprios distintos do direito de propriedade. Nesse sentido, ressalta-se que não é exigido, por exemplo, título de proprietário para que o direito à moradia seja usufruído por seus titulares. Essa característica do direito à moradia se

reflete no Comentário nº 4, realizado pela Comissão de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas, ao PIDESC, sendo exigido dos estados apenas a garantia de segurança jurídica da posse, independentemente de sua natureza ou origem, privilegiando a proteção do direito à moradia, especialmente em decorrência de vínculo inerente à concretização da dignidade da pessoa humana, frente ao direito de propriedade.

No mais, o direito à moradia apresenta abrangência mais ampla que o direito de propriedade, uma vez que não está restrito à garantia de uma estrutura para habitação, mas, essencialmente, relaciona-se com a concretização de outros direitos fundamentais resguardados pela Constituição, como a segurança, a privacidade, a intimidade, a saúde, entre outros. Essa amplitude também pode ser identificada através da diversidade de políticas públicas desenvolvidas pelos entes federativos para concretização de seu exercício, as quais não estão restritas apenas a programas de construção de unidades habitacionais, também contemplam medidas temporárias como o auxílio-aluguel, os centros de acolhida, a regularização fundiária e os programas de urbanização. Por fim, é necessário ressaltar que, diante das limitações ao exercício do direito à propriedade, dentre elas a exigência de atendimento da função social, constata-se, em algumas situações, a prevalência do direito à moradia sobre o direito de propriedade, podendo o poder público instaurar medidas coercitivas para estimular o cumprimento da função social, em conformidade com o plano diretor dos Municípios, como a instituição de IPTU progressivo, além de sanções como a desapropriação.

Ao longo desse tópico, afora a tentativa de estabelecer a delimitação do conteúdo do direito à moradia, buscou-se reforçar a importância desse direito para a proteção de outros direitos fundamentais definidos pela Constituição. Nesse sentido, destacou-se que o direito à moradia deve ser interpretado extensivamente, não se reduzindo apenas à garantia de uma estrutura de habitação para seus moradores, mas devendo assegurar seu bem-estar e condições para seu pleno desenvolvimento. Por essa razão, é essencial que a habitação possua condições adequadas de higiene e saneamento, sendo capaz de proporcionar conforto, segurança, intimidade e privacidade àqueles que lá residem, bem como lhes permitir acesso a serviços públicos essenciais, como educação, saúde e transporte. Esses aspectos foram evidenciados em relatório elaborado pela organização Habitat Para a Humanidade Brasil, em que se analisou como o acesso à moradia e a melhoria das condições habitacionais produzem significativos impactos na saúde física, emocional e psicológica de seus residentes, contribuindo para sua autoestima e qualidade de vida, especialmente entre a população de baixa renda,

constantemente vulnerabilizada pela violação de inúmeros de seus direitos, inclusive por autoridades estatais (BITAR, 2023)⁷.

Como será abordado em capítulo específico, destinado à análise dos processos de reintegração de posse, os vínculos entre os ocupantes e o entorno do local ocupado devem ser considerados no cumprimento das ordens de reintegração de posse, especialmente em processos de longa duração, em razão dos impactos negativos gerados a outros direitos, afetando, principalmente, crianças e adolescentes em fase escolar.

2.4. A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA ATRAVÉS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Estabelecidos os contornos do direito à moradia, são necessárias algumas considerações quanto aos instrumentos jurídicos destinados à sua concretização. Ainda que a Constituição de 1988 estabeleça, em seu art. 5º, § 1º, a aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, torna-se essencial a estruturação de políticas públicas para organização de prioridades a serem atendidas pelo Estado, especialmente considerando a complexidade dos direitos envolvidos, a escassez de recursos financeiros e humanos para sua concretização, os quais devem ser racionalmente alocados a partir de escolhas do gestor, orientadas por diretrizes constitucionais, além da pluralidade de meios de execução dessas políticas. Desde já, deve ser advertido que, para fins do presente estudo, não se pretende realizar a análise individualizada das políticas públicas desenvolvidas pelos Entes Federativos para atendimento da demanda habitacional, uma vez que o enfoque da pesquisa é a apreciação da atuação do GAORP como mediador nos processos de reintegração de posse. Ao longo dos capítulos, quando se mostrar adequado, serão realizadas considerações e explicações pontuais em relação a algumas políticas públicas mencionadas nos casos estudados, se essenciais para sua compreensão.

A Constituição Federal de 1988 foi inovadora ao tratar da regulamentação da política urbana, com a divisão de competências entre os entes federativos e o fortalecimento do papel dos municípios na elaboração e execução de políticas públicas na área urbanística,

⁷ BITAR, Renata. Melhorias habitacionais elevam percepção de autoestima e qualidade de vida de pessoas de baixa renda, aponta relatório: Beneficiários de programa da organização Habitat Para a Humanidade também relataram melhora em aspectos como segurança, privacidade e conforto. Especialista explica relação entre ações realizadas e maior sensação de bem-estar. São Paulo: **Portal de Notícias G1**, 16 out. 2023. Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/10/16/melhorias-habitacionais-elevam-percepcao-de-autoestima-e-qualidade-de-vida-de-pessoas-de-baixa-renda-aponta-relatorio.ghtml?utm_source=share-universal&utm_medium=share-bar-app&utm_campaign=materias. Acesso em: 2 nov. 2023.

especialmente a partir da exigência de elaboração de planos diretores periodicamente reavaliados pelo poder público, com a participação da sociedade. Como já abordado, em matéria de competência comum, o art. 23, IX, da CRFB/88, prevê que cabe à União, Estados e Municípios a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e do saneamento básico. Além disso, também foi definido que compete à União e aos Estados legislar sobre direito urbanístico, conforme art. 24, I, da CRFB/88. Como destaca Haddad (2019)⁸, a existência de competências comuns entre os entes federativos, em matéria de direito urbanístico e, em especial, para assegurar o direito à moradia, exige interação e coordenação qualificada e intensa entre União, Estados e Municípios para garantirem a efetividade das políticas públicas adotadas. Ainda assim, ao contrário do que se verifica quanto ao direito à saúde e à educação, a disciplina constitucional é lacunosa ao dispor quanto aos meios e diretrizes para elaboração de políticas públicas voltadas ao direito à moradia, bem como para definição de fontes de custeio dessas políticas, ampliando o âmbito de discricionariedade dos gestores públicos, como será desenvolvido adiante.

Para permitir compreensão do tema, o próximo capítulo será dedicado à análise do conceito de política pública e sua estruturação pela Constituição Federal de 1988, como a delimitação de competência e a destinação de recursos financeiros, em especial no tocante ao direito à moradia. Além disso, serão realizadas considerações quanto à fiscalização e ao controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário e suas implicações para a concretização de direitos fundamentais, pressuposto para análise da ADPF nº 828 e da atuação do GAORP, como órgão constituído pelo Tribunal de Justiça de São Paulo para mediação e apoio ao cumprimento de ordens de reintegração, o que direta ou indiretamente provoca impactos nas políticas públicas habitacionais desenvolvidas na cidade de São Paulo, enfoque do presente estudo.

⁸ HADDAD, Frederico. A pertinência da abordagem direito e políticas públicas ao estudo da política urbana no Brasil: o exemplo da pesquisa sobre as vias urbanas e a função social. **REI - Revistas Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1044–1063, 2019. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/439>. Acesso em: 19 mar. 2023.

3. A POLÍTICA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO PARA CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS

No capítulo anterior, buscou-se ressaltar a importância da constitucionalização do direito à moradia entre os direitos sociais, previstos no art. 6º da Constituição Federal, bem como estabelecer, com base na legislação infraconstitucional e nos tratados internacionais ratificados pelo Brasil, elementos mínimos para definição do conteúdo desse direito. Nesse sentido, concluiu-se que o direito à moradia não se restringe apenas à garantia de habitação, sendo essencial que essa apresente condições adequadas para viabilizar a concretização de outros direitos fundamentais, como a saúde, a segurança e a privacidade. Como exposto anteriormente, a delimitação do conteúdo desse direito, especialmente em razão das lacunas constitucionais existentes, é de extrema relevância ante o dever do poder público em implementar políticas públicas para sua concretização, objeto de análise do presente capítulo.

Como disciplinado pela Constituição Federal, em seu art. 5º, §1º, os direitos fundamentais, incluindo os direitos sociais, possuem aplicabilidade imediata, isto é, seu exercício não está condicionado à edição de normas regulamentadoras. Dessa forma, por meio dessa previsão, a Constituição visou superar o modelo de Estado de Direito meramente formal, no qual os direitos fundamentais apenas adquirem eficácia por disciplina do legislador, o que potencialmente promove o esvaziamento de seu conteúdo (MENDES; BRANCO, 2022)⁹. Assim, a Constituição de 1988 alinha-se à construção de um Estado Democrático de Direito, fundado na cidadania e na dignidade da pessoa humana, o que possibilita aos titulares de direitos violados, em casos de omissão ou atuação deficitária do poder público, a adoção de medidas para exigir sua concretização, inclusive pela via jurisdicional.

Ainda que tenha sido reconhecida a aplicação imediata das normas definidoras de direitos fundamentais, tem-se que a diversidade de meios para a efetivação dos direitos fundamentais, além de sua complexidade, demandam que o Estado delineie planos de atuação para execução dessas medidas. Especialmente em decorrência da escassez de suportes financeiros existentes, a serem repartidos entre as inúmeras ações governamentais para garantia dos direitos constitucionalmente assegurados, torna-se necessária a realização de escolhas pela Administração Pública para alocação desses recursos, que devem considerar as balizas

⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 17 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

constitucionais e legais, bem como as principais demandas presentes na sociedade. A definição dessas escolhas e o planejamento dos recursos a serem empregados para a consecução de objetivos de relevância social serão instrumentalizados por meio de políticas públicas, a serem analisadas adiante.

3.1. CONCEITUAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O estudo das políticas públicas desenvolveu-se ao longo do século XX, como reflexo da expansão do modelo de Estado de bem-estar social, caracterizado pela maior intervenção do poder público nos diversos setores da sociedade, após a Segunda Guerra Mundial. No Brasil, o exame do tema ganhou relevância a partir da Constituição de 1988, propulsora de significativas mudanças no direito constitucional brasileiro, com a ampliação de direitos fundamentais pelo texto constitucional. Como analisa Maria Paula Dallari Bucci:

Portanto, o desenvolvimento das políticas públicas como esquema de análise da ação governamental coincide com o enfrentamento, pelo Estado, de problemas de grande complexidade, para os quais o conhecimento estabelecido nas diversas áreas isoladamente, e mesmo na área jurídica, com base nos instrumentos tradicionais, era incapaz de prover respostas. (BUCCI, 2019, p. 362)¹⁰

Por essa razão, tendo por objeto problemas de escala ampla, a pesquisa de políticas públicas demanda abordagem interdisciplinar, a fim de permitir compreensão abrangente das necessidades sociais e, conseqüentemente, promover a construção de soluções mais eficientes para seu atendimento.

Para fins do presente estudo, será adotado o conceito de políticas públicas desenvolvido por Maria Paula Dallari Bucci, por se entender que a definição construída pela referida jurista é a mais adequada para o modelo de políticas públicas aplicado pela Constituição brasileira. Para Bucci (2002)¹¹, as políticas públicas podem ser compreendidas como programas de ação governamental que tenham como objetivo a coordenação de recursos disponíveis ao Estado, além de atividades privadas, para consecução de objetivos de relevância social, determinados politicamente. Ademais, a autora complementa que as políticas públicas também contemplam o processo ou conjunto de processos de formação da vontade do administrador, nos limites permitidos a sua discricionariedade, contribuindo para escolha racional de prioridades para atendimento dos interesses públicos estabelecidos e reconhecidos pelo ordenamento jurídico.

¹⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2019.

¹¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

Desse modo, as políticas públicas são instrumentos de ação do poder público para, a partir das prioridades selecionadas, coordenar os meios necessários para sua execução em intervalo de tempo definido para que os objetivos eleitos sejam atingidos.

Nessa perspectiva, constata-se que a autora concebe sua definição considerando, como elemento essencial, a relação entre as políticas públicas e sua obrigatória implementação por agente do Estado, o que implica a disciplina dessas ações por um regime jurídico específico, o regime jurídico de direito público. Em vista disso, ainda que a sociedade civil e os entes privados contribuam, de certa forma, para a elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas, apenas a coordenação dessas ações pelo Estado é capaz de conferir unidade e articulação, em ampla escala, a esse conglomerado de medidas (BUCCI, 2019).

Por esse ângulo, é possível constatar que as políticas públicas promovem intenso diálogo entre as esferas política e jurídica, tendo em vista que essas ações têm por finalidade a concretização de objetivos constitucional e legalmente definidos, a serem implementados com base em prioridades e meios determinados politicamente pela autoridade pública. Quanto à competência para a formulação e execução de políticas públicas, verifica-se também a integração e articulação de competências entre os três poderes, uma vez que, diante da ampliação de funções normativas atribuídas ao Poder Executivo, cabe a esse Poder a execução de políticas públicas por sua própria iniciativa, balizada por diretrizes e limites previamente aprovados pelo Legislativo (BUCCI, 2002). Além disso, considerando o amparo constitucional e legal das finalidades buscadas por esses programas governamentais, sua fiscalização e controle é realizado pelo Poder Judiciário, sem prejuízo de eventual fiscalização promovida pelo Poder Legislativo.

3.2. ESTRUTURAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Imbuída do objetivo de construção de um Estado Democrático de Direito, após duas décadas marcadas pela ditadura militar, a Constituição de 1988 abrangeu, em seu texto, inúmeros temas antes restritos à discussão na arena política, especialmente no âmbito de direitos fundamentais, disciplinando o direito à saúde, à educação, ao trabalho e à moradia, a fim de garantir condições para superação das profundas desigualdades sociais existentes, há muito, na

sociedade brasileira. Nesse sentido, Bucci (2006, p. 10)¹² analisa que "o desafio da democratização brasileira é inseparável da equalização de oportunidades sociais da eliminação da situação de sub-humanidade em que se encontra quase um terço da população", ressaltando a importância de ser assegurada igualdade material a todos os cidadãos, isto é, equidade de condições para pleno exercício de direitos, como elemento basilar para construção de uma verdadeira democracia. Desse modo, a Constituição não apenas elenca inúmeros direitos fundamentais, como também delinea a estrutura básica de programas de ação e os respectivos meios de financiamento para implementar alguns desses direitos, tais como a educação e a saúde.

No entanto, ainda que a Constituição apresente, de forma detalhada, os meios de implementação de alguns dos direitos sociais, como a saúde e a educação, permanece silente quanto aos demais. Em relação ao direito à moradia, a Constituição apresenta lacunas não apenas para delimitação do conteúdo desse direito, como já explorado em capítulo anterior, mas também quanto às diretrizes e aos meios para elaboração de políticas públicas voltadas a sua concretização, não tendo a inclusão desse direito pela Emenda Constitucional nº 26 sido acompanhada pela regulamentação de instrumentos jurídicos e orçamentários para sua execução pelos entes federativos (CARVALHO; CONTI, 2015)¹³. Por essa razão, as políticas públicas habitacionais são marcadas por maior margem de discricionariedade do agente público, em sua formulação e execução, em decorrência do reduzido suporte normativo definido pela Constituição ao disciplinar o tema.

Em vista disso, o direito à moradia foi majoritariamente regulamentado como elemento componente da política de desenvolvimento urbano, disciplinada pela Constituição entre seus arts. 182 e 183, complementados pela legislação infraconstitucional, especialmente a Lei 10.257, que institui o Estatuto da Cidade (CARVALHO; CONTI, 2015). Como pontualmente abordado em capítulo anterior, a Constituição prevê responsabilidades compartilhadas entre os entes federativos para promoção do direito à moradia. Nesse sentido, dispõe a Constituição que é competência da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, com destaque à habitação e ao saneamento (art. 21, XX, CF), sendo competente, concorrentemente com os Estados e o Distrito Federal, para legislar sobre matéria de direito urbanístico (art. 24, I, CF).

¹² BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006

¹³ CARVALHO, André Castro; CONTI, José Maurício. Direito Financeiro e direito à moradia: a concretização mediante a judicialização. In: DOMINGUES, José Marcos (org.). **Direito Financeiro e políticas públicas**. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2015.

Especialmente, nos aspectos referentes à política de desenvolvimento urbano, é marcante o protagonismo atribuído pela Constituição aos Municípios, sendo competência comum desses, da União e dos Estados a promoção de programas (políticas públicas) de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, inclusive de saneamento básico (art. 23, IX), além de ser sua competência privativa a regulação do uso e ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, CF). A compreensão da divisão de competências, em matérias relacionadas à implementação do direito à moradia, será fundamental para análise da atuação dos entes federativos em conflitos possessórios e sua contribuição para garantir efetividade às soluções propostas por órgãos de mediação, como o GAORP.

Em suma, considerando a ausência de parâmetros constitucionais bem delimitados para implementação de políticas públicas habitacionais, essas são marcadas por maior margem de discricionariedade dos administradores públicos para definição de meios empregados para sua execução e de recursos para seu financiamento, o que pode sofrer alterações a depender do programa de governo adotado pela gestão vigente. Diante das lacunas do ordenamento jurídico e insuficiência, ou execução deficitária, de políticas públicas habitacionais existentes, o Poder Judiciário é, frequentemente, acionado para atuar em litígios envolvendo conflitos possessórios, potencialmente interferindo na execução dessas políticas, o que torna necessária a análise do controle judicial das políticas públicas para compreensão de seus principais aspectos.

3.3. O CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Além da expansão de direitos fundamentais contemplados por seu texto, a Constituição de 1988 promoveu significativas alterações no perfil institucional do Poder Judiciário, conferindo maior protagonismo a essa instituição para concretização dos direitos assegurados pelo ordenamento jurídico, especialmente ante a omissão ou atuação insuficiente dos demais poderes. Nesse sentido, a Constituição previu, em seu art. 5º, XXXV, a garantia de inafastabilidade da jurisdição, a qual consiste na possibilidade de provocação do Poder Judiciário sempre que houver lesão ou ameaça de lesão a direito. A partir do alargamento das atribuições do Poder Judiciário, intensifica-se a interação entre as decisões desse Poder com outros centros decisórios presentes na sociedade.

Como destaca Salles (2017)¹⁴, em algumas temáticas, o socorro ao Poder Judiciário tornou-se o único modo eficaz de se obter uma solução alinhada aos objetivos delimitados pelo texto constitucional, o que ressalta sua característica como poder contramajoritário na proteção de direitos fundamentais de minorias políticas, negligenciadas, muitas vezes, pelos demais atores do cenário político. Nesse sentido, Maria Tereza Sadek, ao analisar a alteração do perfil do Poder Judiciário, do juiz “boca da lei” ao marcante protagonismo judicial, ressalta que “difícilmente se encontrará uma questão relevante, de impacto na vida coletiva, sem que tenha havido o posicionamento do Judiciário” (SADEK, 2011, p. 3)¹⁵, o que demonstra os reflexos significativos da atuação desse poder no âmbito político, principalmente em matéria de políticas públicas.

Por essa razão, ao longo das últimas décadas, em decorrência do maior protagonismo assumido pelo Poder Judiciário, a separação de Poderes tornou-se um argumento suscitado, de forma recorrente, para justificar a imposição de limites ao controle judicial de atos proferidos pelos demais poderes, especialmente do Poder Executivo. Ainda que apresente menor relevância para a abordagem contemporânea do controle jurisdicional de políticas públicas, em consequência do reconhecimento de funções típicas e atípicas desempenhadas por todos os Poderes, essa teoria não pode ser completamente desconsiderada. Nessa perspectiva, destaca Salles (2017) a importância da análise das decisões emanadas pelos Poderes como ações integradas e interativas, devendo o controle realizado pelos demais poderes respeitar as preferências adotadas por instituições constitucionalmente legitimadas para tais decisões, não sendo possível, por óbvio, a substituição da decisão do administrador pelo pronunciamento judicial.

No mais, também não é possível suscitar que o Poder Judiciário não possui legitimidade democrática para realização desse controle, visto que, apesar de seus membros não serem democraticamente eleitos pela população, é atribuída a esse poder, expressamente pela Constituição, a competência para apreciação de quaisquer atos capazes de provocar lesão ou ameaça de lesão a direitos fundamentais, sendo resguardada sua independência institucional e funcional de seus membros por meio de inúmeras garantias a eles conferidas pelo texto

¹⁴ SALLES, Carlos Alberto de. Processo Civil de interesse público. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPODIVM, 2017.

¹⁵ SADEK, Maria Tereza. Judiciário e Arena Política: um olhar a partir da ciência política. In: GRINOVER, Ada P.; WATANABE, Kazuo. **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**, 2ª edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2011.

constitucional (ZANETI JÚNIOR, 2011)¹⁶. Entretanto, ainda que o controle jurisdicional de políticas públicas extraia sua legitimidade da Constituição, torna-se necessária a definição de parâmetros orientadores e limitadores da atuação dos juízes, sob pena de interferência excessiva, o que inviabilizaria o exercício de competências pelos demais poderes.

Tendo em vista a necessidade de conciliação entre a separação de Poderes, cláusula pétrea da Constituição (art. 60, §4º, III), e a expansão das atribuições do Poder Judiciário, a partir das inovações provocadas pelo novo desenho institucional desse poder pela Carta Magna, fortaleceu-se a proposta de redefinição da função judicial, alinhada ao caráter político inerente das decisões relativas a direitos sociais, que necessariamente implicam alteração das escolhas alocativas de recursos escassos. Quanto ao elemento político das decisões judiciais em matéria de direitos sociais, analisa Susana Henriques da Costa:

Quando o direito material trazido ao processo envolve direitos sociais, uma alteração na postura do julgador se impõe. A decisão sobre tais direitos possui intrínseca natureza política, na medida que envolve escolha sobre a alocação de recursos escassos. O fato de o julgador estar amparado por um recorte jurídico no momento da escolha não afasta a natureza política da decisão, pois um ordenamento jurídico complexo como o atual, muitas vezes permite escolhas variadas entre interesses públicos legítimos, a depender de premissas axiológicas que se estabeleçam. (COSTA, 2017, p. 403, grifo nosso)¹⁷.

Isso posto, serão analisadas, adiante, algumas contribuições de juristas para a redefinição da função judicial, tendo como pressuposto a complexidade de fatores envolvidos no julgamento de causas envolvendo direitos sociais.

À vista disso, propõe COSTA (2017) que essa função judicial politizada deve ser consequencialista, estratégica e mediadora. No aspecto consequencialista, a função judicial não pode deixar de considerar os efeitos concretos de suas decisões, especialmente a complexidade e os desafios para sua execução, o que pode impactar sua efetividade. Sendo assim, considerando que as decisões judiciais podem gerar o redirecionamento de recursos públicos para sua execução, comprometendo a implementação das políticas públicas do modo planejado pela gestão, é fundamental que esse aspecto seja ponderado pelo magistrado em sua decisão. Por estratégica, entende-se que, ante a complexidade do cumprimento de decisões judiciais em matéria de políticas públicas, especialmente por se tratarem, majoritariamente, de demandas

¹⁶ ZANETTI JÚNIOR, Hermes. A Teoria da Separação dos Poderes e o Estado Democrático Constitucional: funções de governo e funções de garantia. In: GRINOVER, Ada P.; WATANABE, Kazuo. **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**, 2ª edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2011.

¹⁷ COSTA, Susana Henriques da. A imediata judicialização dos direitos fundamentais sociais e o mínimo existencial: relação direito e processo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPODIVM, 2017.

coletivas, é essencial que seja definido um plano de atuação pelo magistrado para assegurar a efetividade dessa decisão, a ser executada conjuntamente com os demais agentes públicos considerando as possibilidades reais de sua implementação. Alinhado ao aspecto estratégico, a característica mediadora da função judicial permite a promoção do diálogo entre as diversas instituições envolvidas, assim como a participação dos principais atingidos pela política pública, criando condições para o cumprimento da decisão judicial de forma mais efetiva, considerando os meios disponíveis.

Ressaltando o aspecto mediador da função judicial, Eduardo José da Fonseca Costa propõe a execução negociada de políticas públicas como forma de garantir maior efetividade ao pronunciamento judicial (COSTA, 2016)¹⁸. Nesse sentido, o autor defende a realização de inúmeras audiências, orientadas pelos princípios da colaboração e da boa-fé, para delimitação das melhores condições de implementação da decisão judicial, contando com a participação de agentes políticos, de funcionários técnicos das instituições responsáveis pela política e dos destinatários e demais interessados no programa de ação governamental e tendo por objeto da definição das etapas de implementação e o tempo necessário para tanto, assim como meios de fiscalização de sua efetividade. Desse modo, busca-se promover uma mediação multilateral, superando as limitações do direito material e do direito processual, principalmente quanto à falta de medidas coercitivas eficazes, além de reduzir os impactos sociais provocados pelo redirecionamento de recursos públicos para sua execução.

Pelo exposto, fica evidenciada a importância de ser assegurado contraditório amplo em processos envolvendo políticas públicas em razão da irradiação de seus efeitos a toda sociedade. Sendo assim, torna-se necessária a adoção de instrumentos processuais capazes de ampliar os meios de participação dos principais grupos atingidos e interessados na atuação estatal, como meio para democratização do processo e legitimação da decisão judicial, sem que isso altere o caráter contramajoritário do Poder Judiciário na proteção de direitos sociais de grupos vulneráveis menos articulados (COSTA, 2017). Através desses mecanismos, será possível ao juiz contato com os inúmeros interesses jurídicos relevantes que permeiam a complexidade das políticas públicas, permitindo análise das prioridades eleitas pelo administrador, com base nos objetivos definidos constitucionalmente e nas inúmeras demandas existentes.

¹⁸ COSTA, Eduardo José da Fonseca. A "Execução Negociada" de Políticas Públicas em Juízo. In: **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, nº 59, p. 109-136, jan./mar. 2016.

Assegurar meios adequados para garantir a participação dos principais envolvidos no cumprimento das ordens de reintegração de posse, assim como dos grupos vulneráveis por elas atingidos, foi um dos objetivos definidos pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF nº 828, tendo o GAORP assumido o desafio de reestabelecer e incentivar interlocução entre os diversos interesses jurídicos existentes.

4. A ADPF Nº 828 E SEUS REFLEXOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS

A pandemia de COVID-19 demandou uma intensa reorganização das atividades dos Estados Nacionais para promoção e retomada do desenvolvimento por meio de políticas públicas, não apenas para frear a grave e letal crise sanitária, que rapidamente se disseminou pelo mundo, mas também para garantir condições mínimas de sobrevivência a certos grupos mais vulneráveis, por meio de políticas de distribuição de renda, a fim de mitigar o aprofundamento das desigualdades sociais geradas pela pandemia. Por essa razão, o período foi marcado pela revalorização do papel do Estado como agente de promoção do desenvolvimento econômico e social, reforçando a importância de sua atuação, como agente central, na coordenação dos meios disponíveis para elaboração e execução das políticas públicas.

Durante o período, além do direito à saúde, o direito à moradia passou a exigir especial proteção do Estado, considerando que o isolamento social foi uma das medidas adotadas para conter a disseminação do vírus, especialmente durante as etapas de desenvolvimento dos imunizantes. Dessa forma, a possibilidade de permanecer em casa, em locais pouco aglomerados, com meios para realização adequada de higiene pessoal e para assegurar sua subsistência durante o período, tornou-se uma das principais formas de defesa contra o contágio da COVID-19. Entretanto, mesmo com o agravamento da crise sanitária e a ampliação de medidas para restringir a circulação de pessoas, foi mantido o cumprimento de ordens de reintegração de posse e despejos pela maioria dos tribunais brasileiros, expondo ao risco não apenas os ocupantes atingidos pela medida, mas também todos os agentes envolvidos em sua concretização.

Nesse contexto, foi proposta a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828, com intuito de que fosse determinada a suspensão dessas medidas de modo uniforme no país, evitando, assim, o agravamento das condições sanitárias. Nesse capítulo, pretende-se abordar o conceito de arguição de descumprimento de preceito fundamental, além de sua disciplina constitucional e legal, bem como examinar especificamente a ADPF nº828, com análise das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal.

4.1. DISCIPLINA JURÍDICA DAS ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF)

A Constituição de 1988 promoveu significativas alterações nos mecanismos de controle de constitucionalidade, reforçando os instrumentos de controle concentrado em detrimento do controle difuso, o que contribuiu para a ampliação de decisões vinculantes e, conseqüentemente, com a uniformidade dos entendimentos adotados pelo Poder Judiciário. Nesse sentido, a inclusão da arguição de descumprimento de preceito fundamental pelo §1º do art. 102 da CF permitiu a superação de lacunas existentes no sistema de controle concentrado. Disciplinada pela lei 9.882/1999, a ADPF tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental decorrente de ato do poder público, permitindo a análise de atos do poder público municipal, estadual e federal, além de normas pré-constitucionais, a partir da análise de situações concretas.

Em seu juízo de admissibilidade, para além de se averiguar se a ação se funda em ato do poder público lesivo a preceito da Constituição, deve-se verificar a relevância jurídica da controvérsia constitucional e a subsidiariedade dessa ação, isto é, a inexistência de outro meio legal de impugnação do ato. Nesse aspecto, prevalece o entendimento de que a subsidiariedade é apurada a partir da inexistência de outro meio eficaz para sanar a lesão e solucionar a controvérsia constitucional de forma ampla e imediata, isto é, se não houver outro meio de controle concentrado de constitucionalidade capaz de reparar a violação de direitos, haja vista que os efeitos de decisões de controle difuso são limitados às partes do litígio (MENDES; BRANCO, 2022)¹⁹.

Visando evitar o agravamento da lesão a preceito constitucional, a lei 9.882/1999 ainda prevê a possibilidade de concessão de medida liminar por maioria absoluta dos ministros (art. 5º). Em casos de extrema urgência, perigo de lesão grave ou durante o período de recesso, também é possível que a medida cautelar seja concedida monocraticamente pelo relator, o qual deverá, posteriormente, submeter sua decisão a referendo do Tribunal Pleno. Como disciplina o §3º do art. 5º da referida lei, essa medida liminar pode ter como escopo a suspensão de andamento de processos e efeitos de decisões judiciais por juízes e tribunais, além de outras medidas relacionadas ao mérito da ADPF, desde que não se ofenda a coisa julgada. Ademais, a lei não estabelece prazo de vigência para tais medidas, permitindo que sejam mantidas enquanto seus efeitos se mostrarem necessários para garantir o objeto a ser tutelado pela ADPF.

¹⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 17 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

4.2. CONTEXTO DE AJUIZAMENTO DA ADPF Nº 828: A PANDEMIA DE COVID-19 E A VULNERABILIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Estabelecidos os parâmetros da arguição de descumprimento de preceito fundamental, torna-se necessária breve reconstrução do contexto da pandemia de COVID-19 no Brasil que fomentou a propositura da ADPF 828, objeto do presente estudo.

Em dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada do surgimento de um novo tipo (cepa) de coronavírus por autoridades chinesas. O novo vírus, nomeado como SARS-COV-2 era responsável por provocar síndrome respiratória, a COVID-19, que se assemelhava à pneumonia, sendo de rápida disseminação (OPAS, 2021)²⁰. No Brasil, o primeiro caso de COVID-19 foi diagnosticado em fevereiro de 2020, momento em que países da Europa já enfrentavam aumento exponencial de casos e mortes provocados pela doença (OLIVEIRA; ORTIZ, 2020)²¹. Inicialmente, acreditava-se que a doença iria se espalhar de forma menos intensa no país em razão de seu clima mais quente, tendo os primeiros casos sido registrados durante o verão. Entretanto, o que se verificou foi a rápida expansão do número de casos e o aumento das mortes provocadas pelo vírus. A situação passou a ser caracterizada como uma “pandemia” pela OMS em 11 de março de 2020.

Em 12 de março de 2020, o Ministério da Saúde regulamentou as primeiras medidas adotadas para a contenção de casos da COVID-19, por meio do isolamento social, instituídas pela Portaria 356/2020, que permitiu a decretação de medidas de quarentena por secretários estaduais e municipais para redução da transmissão comunitária (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020)²². No entanto, a gestão do enfrentamento da pandemia de COVID-19, pelo Governo Federal, foi realizada de forma desastrosa, marcada por frequentes substituições do titular do Ministério da Saúde, descontinuidade de políticas públicas, demora na aquisição de vacinas e minimização dos impactos provocados pela crise sanitária. No período entre março de 2020 a dezembro de 2023, o Brasil registrou um total de 38.210.864 casos da doença e 708.638 vidas

²⁰ ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). Histórico da pandemia de COVID-19. **Organização Mundial da Saúde**, 2021. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em 10 ago. 2023

²¹ OLIVEIRA, Elida; ORTIZ, Brenda. Ministério da Saúde confirma primeiro caso de coronavírus no Brasil. **Portal de Notícias G1**, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2020/02/26/ministerio-da-saude-fala-sobre-caso-possivel-paciente-com-coronavirus.ghml>. Acesso em 19 set. 2023.

²² MINISTÉRIO DA SAÚDE. Ministério da Saúde regulamenta medidas de isolamento e quarentena. **Portal Gov.br**, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/03/ministerio-da-saude-regulamenta-medidas-de-isolamento-e-quarentena#:~:text=O%20isolamento%20somente%20poder%C3%A1%20ser,quadro%20cl%C3%ADnico%20de%20cada%20paciente>. Acesso em 15 set. 2023

perdas, conforme dados do Ministério da Saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2024)²³. As ações e omissões do Governo Federal que contribuíram para o agravamento da pandemia foram objeto de investigação por uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), conduzida pelo Senado Federal em 2021 (CPI DA COVID, 2021)²⁴.

Nesse contexto, em 15 de abril de 2021, foi proposta a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828, pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), para impugnar atos do poder público que promovessem despejos, desocupações e reintegrações de posse. Considerando os requisitos legais e constitucionais existentes para propositura de uma ADPF, já analisados em tópico anterior, os requerentes destacaram a ausência de uma orientação nacional quanto a tais medidas de remoção diante da inexistência de qualquer decisão vinculante, de eficácia erga omnes, para balizar as ações do Poder Judiciário e da Administração Pública. A existência de decisões conflitantes nessa matéria teria provocado extrema insegurança a centenas de famílias residentes em habitações irregulares, removidas sem que fosse assegurada oportunidade de defesa administrativa ou judicial. Além disso, o cumprimento dessas ordens de remoção coletiva, com emprego de extenso aparato logístico e repressivo, estaria em descompasso com a proteção constitucional à vida, à saúde, à dignidade da pessoa humana e à moradia.

Em vista disso, os requerentes pleitearam, como medida cautelar, que os governos estaduais e municipais, além do governo federal, se abstivessem de praticar atos que atentassem contra o direito à saúde e à moradia dessas famílias vulneráveis, limitando sua atuação a áreas de risco, desde que fosse ofertada alternativa habitacional. Nesse sentido, os requerentes destacaram que a permanência em moradias irregulares, apesar de suas precárias condições estruturais, seria o único meio de assegurar dignidade a essas famílias, já desamparadas por outras políticas governamentais. Também foi requerida a determinação de cadastramento das famílias em ocupações irregulares, a criação de planos emergenciais de moradia, em caráter provisório em locais com rede de infraestrutura adequada para enfrentamento da pandemia, e a instituição de políticas públicas permanentes de moradia popular. Esses requerimentos foram analisados pelo ministro Luís Roberto Barroso, relator da ação, como será analisado adiante.

²³ MINISTÉRIO DA SAÚDE. COVID no Brasil. **Portal Gov.br**, 2024. Disponível em: https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html Acesso em 10 jan. 2024.

²⁴ CPI DA COVID. **Portal de Notícias G1**, 2021. Disponível em: <https://especiais.g1.globo.com/politica/cpi-da-covid/2021/bolsonaro-cpi-da-covid-imunidade-de-rebanho-caso-covaxin/>. Acesso em: 18 out. 2023

4.3. A CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR E SUAS RENOVAÇÕES

Para facilitar a correlação do deferimento da medida cautelar na ADPF nº 828, e suas reiteraões, com o cenário pandêmico do Brasil, optou-se por indicar o número de casos e mortes registrados na data das decisões, conforme os dados coletados pelo consórcio de veículos de imprensa (G1, 2023)²⁵. Criado em junho de 2020, o consórcio de veículos de imprensa era composto pelo Portal de Notícias G1, Extra, Folha de S. Paulo, UOL e O Estado de São Paulo, tendo como objetivo a consolidação de dados referentes à pandemia em respostas aos atrasos na divulgação de boletins de dados atualizados e alterações nos critérios de divulgação, lesivos à transparência, realizados durante o governo do Presidente Jair Bolsonaro, que poderiam comprometer o planejamento de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da COVID-19. Em razão da estabilização do número de casos e mortes, o consórcio de veículos de imprensa cessou suas atividades em 28 de janeiro de 2023.

No início de junho de 2021, quando a média móvel de mortes era de 1868 mortes diárias e a média móvel de casos atingiu 63.178 registros, foi deferida parcialmente medida liminar por decisão de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, o qual propôs a ponderação do direito de propriedade frente às vulnerabilidades agravadas pela pandemia. Nesse sentido, ressaltou o ministro:

Diante da crise instaurada pela pandemia, a principal estratégia de combate à COVID-19 é o isolamento social. A recomendação é que as pessoas fiquem em casa a fim de achatar a curva de contágio da doença. No atual contexto, a residência passou a ser um escudo relevante contra o vírus. A garantia do direito à moradia, fundamental per se, agora também é um instrumento de promoção da saúde (BRASIL, 2021)²⁶

Em sua decisão, posteriormente referendada pelo Plenário, o ministro julgou adequado o emprego da arguição de descumprimento de preceito fundamental como instrumento para impugnação dos atos do poder público, haja vista a evidente lesão a direitos fundamentais e a inexistência de outros meios adequados para sanar tal violação de modo amplo e uniforme a partir de decisão com eficácia erga omnes e vinculante.

Nesse sentido, diante do cenário excepcional enfrentado pelo Brasil em razão da crise epidemiológica, a qual agravou a crise socioeconômica que o país enfrentava à época, foi determinada a suspensão, por 6 meses, de medidas que implicassem remoções coletivas de ocupações instaladas antes do início da pandemia. No caso das ocupações posteriores à

²⁵ G1. Mortes e casos conhecidos de coronavírus no Brasil e nos estados. **Portal de Notícias G1**, 2023. Disponível em: <https://especiais.g1.globo.com/bemestar/coronavirus/estados-brasil-mortes-casos-media-movel/>. Acesso em 13 jan. 2024.

²⁶ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. DJE nº 107, divulgado em 04/06/2021.

pandemia, foi autorizada a atuação do poder público a fim de evitar a consolidação de ocupações irregulares, desde que seus moradores fossem realocados para abrigos públicos com condições adequadas para a manutenção do isolamento social. Para além da situação de vulnerabilidade enfrentada pelos moradores de ocupações irregulares, o Ministro também destacou o risco gerado pela execução dessas medidas, que promovem grandes aglomerações de profissionais, como policiais militares e servidores públicos, tanto do Poder Judiciário quanto de órgãos de assistência social, expondo tais agentes a elevado risco de contágio, podendo agravar ainda mais o cenário epidemiológico.

Entretanto, foi realizada ressalva quanto às áreas de risco, tendo se considerado inviável impedir a atuação do poder público em áreas suscetíveis a deslizamentos, inundações ou desastres naturais, bem como aquelas dominadas pelo crime organizado. Quanto às locações regidas pela Lei 8.245/1991 (Lei do Inquilinato), o Ministro evidenciou a necessidade de ponderação entre a vulnerabilidade do locatário e a dependência do aluguel para subsistência do locador, a ser analisada, caso a caso pelo juiz da causa, sendo possível a suspensão da liminar de despejo por 6 meses em caso de locatário vulnerável.

Em dezembro de 2021, quando a média móvel de mortes e de casos reduziram para, respectivamente, 183 e 8.309 registros, foi determinada a prorrogação da medida de suspensão das remoções coletivas em razão das incertezas causadas pelo afrouxamento de restrições e surgimento de novas variantes do vírus, além do aprofundamento das desigualdades sociais, intensificadas pela diminuição das políticas de auxílio governamental e pelo elevado índice de desemprego e inflação.

Considerando que à época da extensão da liminar já havia sido editada a Lei 14.216/2021, a qual determinou a suspensão das ordens de despejo e desocupação até 31 de dezembro de 2021, o ministro Barroso ressaltou a necessidade de limitação da intervenção judicial, uma vez que a ADPF não tem por objetivo a substituição das discussões políticas realizadas pelo parlamento ou a expropriação da competência do Poder Executivo em delinear as políticas habitacionais no Brasil, sendo o único objetivo da medida a minimização dos impactos sociais provocados pela pandemia, sem a pretensão de promover uma reforma da política habitacional. Dessa forma, a prorrogação da medida liminar concedida pelo STF teria por objeto apenas a complementação da disciplina realizada pela Lei 14.216/2021, por exemplo, ao estender seus efeitos também a áreas ruais, não contempladas pela referida norma, devendo, porém, prevalecer os parâmetros estabelecidos pelo diploma legislativo.

Em abril de 2022, a liminar voltou a ser reapreciada pelo Supremo Tribunal Federal, em um contexto de menor número de mortes (média móvel de 160 registros diários), porém de

elevado número de casos (média móvel de 21.188 casos), após o ápice enfrentado entre o final do mês de janeiro e a primeira quinzena de fevereiro, com média móvel de 840 mortes e mais de 188 mil casos registrados. Nesse sentido, ante a perspectiva de expansão da cobertura vacinal e gradual retomada econômica, ainda que com preocupante cenário socioeconômico, foi determinada a prorrogação da liminar até 30 de junho, com reiterado apelo ao legislador para que fosse realizada disciplina de um regime de transição para retomada do cumprimento das ordens de desocupação e despejo.

Em agosto de 2022, foi realizada a quarta e última prorrogação da liminar proferida pelo STF, com a manutenção da suspensão até 31 de outubro de 2022, apenas justificada pela elevação do número de casos (média móvel em julho acima de 50 mil casos). Nesse sentido, o ministro relator ressaltou que a melhora da crise sanitária implicaria o esgotamento da intervenção do Supremo Tribunal Federal na matéria, tornando-se necessária a elaboração de um regime de transição pelo Poder Legislativo, competente para formulação de políticas públicas em conjunto com o Poder Executivo. Nessa perspectiva, apenas em caso de omissão legislativa, seria justificável a atuação do STF a fim de estabelecer orientações aos órgãos do Poder Judiciário para retomada do cumprimento das ordens de desocupação suspensas pela liminar.

4.4. O REGIME DE TRANSIÇÃO ESTABELECIDO PELA ADPF Nº 828

No início de novembro de 2022, quando a média móvel de mortes e de casos no Brasil reduziu, de forma significativa, para 49 e 4.838 registros, respectivamente, o Supremo Tribunal Federal, proferiu nova decisão em julgamento da ADPF nº 828 para análise do quarto pedido de extensão da liminar anteriormente deferida.

Ainda que o STF não tivesse como objetivo usurpar a competência dos Poderes Legislativo e Executivo na disciplina da política fundiária e habitacional do Brasil, sua atuação tornou-se necessária diante da omissão do legislador em definir um regime de transição para retomada das ordens de desocupação e despejos, suspensas durante a pandemia. Assim, coube ao STF a delimitação de diretrizes a serem seguidas pelos órgãos do Poder Judiciário para retomada cautelosa do cumprimento dessas medidas, especialmente considerando que tais remoções, frequentemente, atingem as camadas mais vulneráveis da população, já afetadas pelas elevadas taxas de desemprego e redução do nível de renda durante a pandemia, conforme dados indicados pelo ministro Luís Roberto Barroso na referida decisão.

Como pressuposto para a decisão que instituiu o regime de transição, o STF destacou a diferença de complexidade entre ocupações coletivas irregulares, sem bases contratuais, e os despejos regidos pela Lei do Inquilinato. Nesse sentido, foi determinada a retomada imediata dos despejos disciplinados pela referida lei, sendo o regime de transição delineado na decisão do STF apenas aplicável às ocupações irregulares.

O regime de transição estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal é fundado em duas determinações principais, sendo elas a instalação de comissões de conflitos fundiários pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais e a necessária observância ao devido processo legal. Nessa perspectiva, caberia às comissões de conflitos fundiários a realização de inspeções judiciais, com acompanhamento da Defensoria Pública e órgãos municipais, e de audiências de mediação entre proprietários e ocupantes, além de fornecer auxílio aos juízes nos casos judicializados. Dessa forma, para retomada das medidas administrativas de remoção, tornou-se fundamental a observância do devido processo legal, devendo ser garantida prévia ciência aos ocupantes, prazo razoável para desocupação, contraditório e ampla defesa, além do encaminhamento de ocupantes vulneráveis para abrigos públicos, com preservação da unidade familiar e evitando-se o emprego da força pública.

A partir da análise das decisões do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF nº 828, é possível concluir que não foi adotada uma perspectiva estrutural para solução do litígio. O processo estrutural pode ser compreendido como o processo coletivo judicial que busca meios para viabilizar a reorganização do funcionamento de uma estrutura, pública ou privada, de significativa penetração social, que causa, permite ou perpetua sistemática violação de direitos (VITORELLI, 2022²⁷; VITORELLI, 2023²⁸). Ao se adotar uma perspectiva estrutural para solução de um conflito, busca-se obter um resultado duradouro por meio da transformação dessa estrutura (instituição, política pública, entre outros).

Nesse sentido, a decisão do STF poderia ser considerada como um processo estrutural caso a Corte tivesse atuado, em conjunto com os Poderes Legislativo e Executivo para reformulação das políticas públicas fundiárias e habitacionais do país, visando alterar os fatores que causam e contribuem para o elevado déficit habitacional e para ocorrência de disputas possessórias. Entretanto, como se constatou por meio da análise das decisões proferidas na ADPF nº 828, o Supremo Tribunal Federal apenas suspendeu temporariamente as ordens de

²⁷ VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**. 3 ed. rev. e amp. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

²⁸ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. 4 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

reintegrações de posse como forma de mitigar os efeitos da pandemia de COVID-19, em razão da omissão dos Poderes Executivo e Legislativo em regular a questão. Do mesmo modo, diante da ausência de diretrizes para retomada do cumprimento dessas medidas, o Supremo Tribunal Federal instituiu o regime de transição como forma de orientação do Poder Judiciário para conduzir a retomada escalona das ordens de reintegração de posse de centenas de processos suspensos, evitando-se o desalojamento de uma grande quantidade de famílias simultaneamente, o que poderia provocar o agravamento das desigualdades socioeconômicas no cenário pós-pandêmico. Vale ressaltar que essa perspectiva restritiva adotada pelo STF na ADPF nº 828 impacta o âmbito de atuação das comissões fundiárias, que estarão limitadas às políticas públicas habitacionais já existentes, sem possibilidade de maior intervenção para solução dos conflitos possessórios.

5. A ATUAÇÃO DO GAORP NA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS POSSESSÓRIOS A PARTIR DA ADPF 828

Ao analisar os processos de reintegração de posse em trâmite perante o Tribunal de Justiça de São Paulo, Piovan (2015)²⁹ concluiu que o Poder Judiciário não abordava a complexidade dos interesses envolvidos nesses litígios, não apresentando propostas para solucionar a falta de moradia dos ocupantes nem impondo sanções aos possuidores e proprietários de imóveis que deixavam de assegurar efetivo cumprimento de sua função social. Para o desenvolvimento desse estudo, Piovan selecionou processos em andamento em 2014, portanto em período anterior à criação do Grupo de Apoio ao Cumprimento das Ordens de Reintegração de Posse (GAORP) e à vigência do Novo Código de Processo, ambos de 2015. Ainda que tenham sido usados critérios ligeiramente distintos daqueles adotados pela presente pesquisa, o estudo mencionado é um interessante ponto de partida para verificar os impactos provocados pela instituição do GAORP e, especialmente, sua atuação na mediação de conflitos possessórios a partir da revogação da liminar concedida na ADPF nº 828, como abordado no capítulo anterior.

Este capítulo tem por objetivo expor a disciplina legal das ações de reintegração de posse e os elementos que contribuíram para a criação e aperfeiçoamento do GAORP, além de apresentar os resultados obtidos a partir da análise dos processos selecionados, em que foram realizadas audiências de mediação pelo GAORP.

5.1. DISCIPLINA LEGAL DAS AÇÕES DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE

O presente estudo não pretende esgotar o exame das disposições referentes às ações de reintegração de posse, restringindo sua abordagem aos aspectos principais para compreensão das características mais relevantes para avaliação dos processos escolhidos para a pesquisa. Considerando o enfoque adotado, apenas serão analisados os requisitos referentes às ações de reintegração de posse, isto é, quando há perda completa da posse por seu titular.

²⁹ PIOVAN, Ana Carolina Cinoca Acesso à justiça e direito à moradia: uma crítica à atuação do Judiciário nos processos de reintegração de posse no centro da cidade de São Paulo. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 2, n. 2, 1 ago. 2015

As ações possessórias são disciplinadas pelo Código de Processo Civil, entre os arts. 554 e 559, em suas disposições gerais, e entre os arts. 560 e 566, especificamente quanto às ações de manutenção e reintegração de posse. Dentre os requisitos da petição inicial das ações possessórias, o art. 561 do CPC determina que devem ser demonstrados a posse sobre a coisa, o esbulho praticado pelo réu, a data do esbulho e a perda da posse. Esses requisitos são essenciais para a apreciação do pedido do deferimento de medida liminar de reintegração de posse.

A posse consiste em direito autônomo ao direito de propriedade, sendo marcada por sua dinamicidade. Por essa razão, o reconhecimento do direito à posse do titular exige que seja demonstrada sua atividade contínua sobre a coisa para assegurar sua manutenção (THEODORO JÚNIOR, 2016)³⁰. Além disso, é necessário que o direito à posse atenda a sua função social, com a destinação dos bens ao alcance de interesses existenciais, econômicos e sociais, como reconhecido pelo Enunciado nº 492 da V Jornada de Direito Civil, promovida pelo Conselho da Justiça Federal em 2011.

Por sua vez, o esbulho consiste na privação completa da coisa por seu titular. No caso das ações de reintegração de posse, a comprovação da data do esbulho é requisito fundamental para que seja apreciado o pedido de concessão de liminar de reintegração de posse. Como dispõe o art. 562 do CPC, tratando-se de esbulho praticado há menos de um ano e um dia, é possível a expedição de mandado liminar de reintegração de posse, sem prévia oitiva do réu. No entanto, caso tenha ocorrido há mais de um ano e um dia, determina o art. 565 do CPC que seja realizada audiência de mediação antes de apreciação de pedido de medida liminar. Não estando suficientemente comprovados os requisitos do art. 561, por prova documental é possível a realização de audiência de justificação para produção de prova oral e posterior análise do pedido de tutela provisória (art. 562 do CPC).

Considerando a multiplicidade de conflitos possessórios coletivos, o Código de Processo Civil de 2015 introduziu disciplina especial para garantir a ampla publicidade dessas ações e assegurar o contraditório, preocupando-se especialmente em disciplinar os meios de citação dos réus. Nas hipóteses de coletividade no polo passivo da ação possessória, dispõe o Código de Processo Civil, em seu art. 554, §1º, que as citações devem ser realizadas por mandado, em relação aos ocupantes encontrados no local, e por edital, quanto aos ocupantes

³⁰ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil** – Procedimentos Especiais – vol. II. 50ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

não localizados. Além disso, para garantia do contraditório e da ampla defesa, o juiz deve determinar medidas para assegurar ampla publicidade da ação, inclusive por meio de cartazes divulgados na região do conflito (art. 554, §3º).

Considerando a vulnerabilidade dos réus nessas ações possessórias coletivas, o Código de Processo Civil também prevê como obrigatória a intimação do Ministério Público e, em caso de ocupantes hipossuficientes, da Defensoria Pública. Além disso, o art. 565, §4º, do CPC, possibilita a intimação dos órgãos responsáveis pela política urbana e agrária, no âmbito da União, Estados e Municípios, para manifestarem interesse em atuar no litígio e eventuais soluções existentes para o conflito possessório, promovendo estímulo ao diálogo entre o Poder Judiciário e órgãos do Poder Executivo para atuação conjunta a fim de que sejam adotadas medidas menos gravosas na tutela dos interesses envolvidos.

Ante a autonomia do direito à posse frente ao direito de propriedade, a tutela possessória impede a discussão de questões referentes a domínio ou outros direitos reais. Dessa forma, não se admite que a concessão de medida liminar fundada exclusivamente em título de propriedade sem que o autor demonstre atividade contínua sobre o bem. Caso a ação possessória seja fundada apenas na alegação do direito de propriedade sobre a coisa, deverá ser julgada improcedente, cabendo ao proprietário, a fim de obter tutela a seu direito, ajuizar ação reivindicatória (THEODORO JÚNIOR, 2016), meio adequado para apuração da existência do direito de propriedade e seu exercício em conformidade com sua função social, como dispõe o texto constitucional (TARTUCE, 2020)³¹.

5.2. O GRUPO DE APOIO ÀS ORDENS DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE (GAORP)

O Grupo de Apoio às Ordens de Reintegração de Posse, o GAORP, foi instituído em março de 2015 pela Portaria 9.138 do Tribunal de Justiça de São Paulo³², tendo por motivação a multiplicidade de conflitos fundiários e a necessidade de mitigação do impacto social no cumprimento dessas medidas, potencialmente violadoras de direitos humanos. Nesse sentido, a portaria ressaltou a importância da construção de procedimentos específicos para a solução

³¹ TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**: volume único. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020

³² TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Portaria nº 9.138, de 31 de março de 2015. Disponível em: <https://dje.tjsp.jus.br>. Acesso em 9 de abril de 2024.

desses conflitos, com a participação dos atores institucionais envolvidos, através dos meios consensuais.

De acordo com a portaria, caberia ao magistrado da causa, a seu critério, solicitar o acompanhamento do processo pelo GAORP, em causas de alta complexidade, considerando as características do local ocupado, o elevado número de pessoas atingidas e demais circunstâncias que tornassem o cumprimento da ordem de reintegração de posse excessivamente dificultoso. Acolhida a solicitação do magistrado, o GAORP teria, como atribuições, o acompanhamento dessas determinações de elevada complexidade e a promoção de um diálogo interinstitucional para construção de soluções consensuais. Dessa forma, o GAORP teria por objetivo realizar audiências a fim de promover a conciliação entre as partes envolvidas no conflito e, caso inviável, definir diretrizes para o cumprimento das ordens de reintegração de posse de modo menos gravoso aos envolvidos.

Desde sua instituição, o GAORP foi composto por representantes de órgãos do Poder Executivo nas esferas federal, estadual e municipal, refletindo a repartição de competências realizada pela Constituição de 1988, no âmbito das políticas públicas habitacionais. A portaria mencionada também prevê a participação de integrantes de outras organizações com papel relevante no cumprimento das ordens de reintegração de posse, como a Defesa Civil e a Polícia Militar, além de permitir que sejam convidados outros especialistas para atuação em casos específicos. Entretanto, não foi prevista a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública, apesar de sua importância na defesa dos direitos coletivos. A inclusão desses órgãos apenas foi realizada, em 2018, a partir da portaria 9.602/2018³³, analisada adiante.

Para viabilizar a realização das tentativas de conciliação, o art. 2º, parágrafo único, da Portaria 9.138/2015 do TJSP estabelece um rol de documentos que devem ser encaminhados ao GAORP, tais como a cópia das principais decisões e o resumo do processo, contendo informações sobre quantidade aproximada de ocupantes, características da área ocupada e datas de ocupação, da ordem de reintegração e da previsão para seu cumprimento, com intuito de permitir que o grupo tenha acesso a informações mais abrangentes sobre o caso e, assim, possa realizar propostas de solução do conflito ou de cumprimento da ordem melhor adaptadas as suas particularidades e às necessidades dos envolvidos, especialmente daqueles mais vulneráveis.

³³ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Portaria nº 9.602/2018, de 20 de abril de 2018. Disponível em: <https://dje.tjsp.jus.br>. Acesso em 9 de abril de 2024.

Em 2018, foi editada a portaria nº 9.602, tendo por objetivo adaptar o procedimento do GAORP à experiência adquirida nos anos de trabalho do grupo, além de instituir novas diretrizes para sua atuação. A partir dessa portaria, o Ministério Público e a Defensoria Pública passam a ter um representante permanente na composição do órgão durante as reuniões, acompanhando o juiz coordenador e demais integrantes das esferas federal, estadual e municipal, conforme art. 2º da referida portaria.

Essa portaria também promoveu alterações nos requisitos para que os casos pudessem ser encaminhados ao grupo. Em seu art. 3º, a portaria adiciona um requisito temporal, para além da exigência de alta complexidade, já prevista pela portaria de instituição. Nesse sentido, a atuação do GAORP seria restrita aos processos em andamento há mais de um ano e um dia, em consonância com critério temporal estabelecido pelo art. 565 do CPC. No mais, a portaria 9.602/2018 do TJSP reforçou a necessidade de cumprimento das ordens de reintegração de posse da forma menos gravosa a todos os envolvidos na diligência, caso infrutífera a conciliação.

A referida portaria permaneceu vigente até novembro de 2022, quando foi publicada a Portaria 10.097,³⁴ adequando os procedimentos do GAORP às exigências estabelecidas pelo regime de transição da ADPF nº 828. Em seu art. 3º, a portaria estabelece que a atuação do GAORP seria destinada ao apoio administrativo no cumprimento de ordens judiciais que resultassem em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, considerando a retomada do andamento dos processos de reintegração de posse após suspensão decretada pelo STF em razão da pandemia. O dispositivo ainda ressalva que as providências do art. 565 do CPC, isto é, a audiência de mediação em ocupações com mais de um ano e um dia, poderiam ser realizadas também pelo juiz da causa.

Essa portaria também ampliou as informações a serem encaminhadas ao grupo. Para instrução das reuniões, tornou-se necessário o envio de um formulário, a ser preenchido com as principais informações do processo, tais como a data de início da ocupação, a extensão territorial, o número aproximado de ocupantes e características da área (pública ou privada, área rural ou urbana, prédio ou construções em alvenaria ou lona e área destinada à proteção ambiental), além do resumo das principais peças do processo (petição inicial, formas de citação, liminares concedidas, manifestações do Ministério Público e da Defensoria Pública, acórdãos

³⁴ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Portaria nº 10.097, de 10 de novembro de 2022. Disponível em: <https://dje.tjsp.jus.br>. Acesso em 9 de abril de 2024.

proferidos pelo Tribunal, entre outros). Dessa forma, seria possível que o grupo apresentasse propostas mais adequadas para a conciliação entre as partes e para o cumprimento da ordem e reintegração de posse de forma menos gravosa.

Adequando-se à decisão do Supremo Tribunal Federal, a portaria 10.097/2022 do TJSP passou a prever a inspeção judicial e a mediação como etapas prévias e necessárias ao cumprimento das ordens de reintegração de posse que impliquem remoção coletiva, as quais poderiam ser realizadas pelo juiz da causa. Nos processos analisados, constatou-se que a realização das inspeções judiciais foi delegada aos magistrados responsáveis pelo processo. Entretanto, como será abordado na seção destinada à análise de resultados da pesquisa, a inspeção judicial não foi realizada em 19 dos 27 processos verificados, o que corresponde a 70,4% desses processos.

5.3. METODOLOGIA: FONTES DE PESQUISA E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DE PROCESSOS

A pesquisa baseou-se na análise documental de atas de reuniões do GAORP, fornecidas pelo órgão, e seus correspondentes processos, obtidos através do Portal E-SAJ do Tribunal de Justiça de São Paulo.

Inicialmente, cogitou-se desenvolver a pesquisa utilizando apenas as atas fornecidas pelo GAORP e sentenças proferidas nos processos de reintegração de posse. No entanto, esses materiais se mostraram inadequados ou insuficientes para a concretização dos objetivos pretendidos.

Em relação às sentenças, foi desconsiderada sua utilização, uma vez que se constatou que apenas uma pequena quantidade de processos de reintegração de posse submetidos ao GAORP foi efetivamente sentenciada, sendo poucas as informações obtidas sobre os processos a partir das sentenças localizadas.

As atas das reuniões do GAORP foram mantidas como fonte de pesquisa, porém demandaram complementação para que fosse possível a coleta das principais informações quanto ao desenvolvimento dos processos até seu envio para a mediação realizada pelo GAORP. Essas informações são essenciais para compreensão não apenas da complexidade dos casos apreciados pelo GAORP, mas também para apurar a observância do devido processo legal

e garantia de acesso à justiça a ocupantes vulneráveis. Por essa razão, buscou-se complementar as informações fornecidas pelas atas através da consulta dos respectivos processos.

As atas consultadas foram obtidas por meio de solicitação desta pesquisadora perante o setor de pesquisa do Tribunal de Justiça de São Paulo, em conformidade com a Portaria 10.181/2022 do Tribunal. O acesso às atas das reuniões permitiu a identificação dos processos que contaram com mediação pelo GAORP e a seleção daqueles referentes à cidade de São Paulo. Além disso, o estudo das atas permitiu acesso aos debates realizados durante a reunião, bem como as propostas e sugestões realizadas pelos membros do GAORP, advogados e ocupantes.

Os processos referentes às atas fornecidas pelo GAORP foram consultados através do Portal E-SAJ do Tribunal de Justiça de São Paulo. Como vantagem, o estudo dos processos proporcionou acesso a todas as informações constantes nos autos, permitindo identificar o perfil socioeconômico dos ocupantes, eventual participação de movimentos sociais na organização das ocupações, a representação processual desses ocupantes, as características do imóvel, o perfil dos proprietários, as formas de citação empregadas, entre outros procedimentos prévios à reunião. Um dos fatores desafiadores para análise dos processos foi o tempo demandado pela leitura em razão de sua grande extensão.

Para desenvolvimento da pesquisa, foram selecionados 27 processos³⁵ em que foram realizadas audiências de mediação pelo GAORP. Como critérios de escolha, foram considerados: 1) a localização do imóvel na cidade de São Paulo, por envolver o mesmo conjunto de agentes públicos e políticas públicas habitacionais e assistenciais; 2) a realização das reuniões no ano de 2023, tendo sido analisados os processos em que as reuniões ocorreram entre março e novembro; 3) a ocupação irregular do imóvel deve ter sido motivada pela necessidade de moradia de seus ocupantes, tendo sido excluídos os processos envolvendo exploração comercial irregular.

³⁵ Foram consultados os seguintes processos: 1049257-07.2019.8.26.0100; 1041342-96.2022.8.26.0100; 1000283-06.2020.8.26.0100; 1045995-81.2021.8.26.0002; 1040232-33.2020.8.26.0100; 1042452-38.2019.8.26.0100; 1009025-60.2013.8.26.0100; 0003128-84.2021.8.26.0004; 1006486-25.2016.8.26.0001; 1102038-69.2020.8.26.0100; 1068958-80.2021.8.26.0100; 1014271-85.2023.8.26.0100; 1040683-53.2023.8.26.0100; 1109722-50.2017.8.26.0100; 0045872-68.2019.8.26.0100; 0004579-16.2022.8.26.0100 (cumprimento de sentença referente ao processo 1088165-75.2015.8.26.0100); 0004620-46.2023.8.26.0100 (cumprimento de sentença referente ao processo 1001125-50.2018.8.26.0100); 1058180-80.2023.8.26.0100; 1063340-33.2016.8.26.0100; 1126036-37.2018.8.26.0100; 1001698-62.2021.8.26.0010; 1006799-34.2017.8.26.0006; 1002577-43.2019.8.26.0009; 020588670.2012.8.26.0100/01; 1014869-44.2020.8.26.0100; 1009842-63.2019.8.26.0020; 1004234-48.2020.8.26.0053

A catalogação dos processos analisados foi realizada através de formulário elaborado por meio do aplicativo GOOGLE FORMS, sendo composto por 3 seções: desenvolvimento do processo até o envio ao GAORP, atuação do GAORP e cumprimento da ordem de reintegração de posse. A partir do cadastramento dos processos com uso dessa ferramenta, foi possível a elaboração dos gráficos que ilustram essa pesquisa.

A primeira seção teve por objetivo extrair informações gerais dos processos enviados ao GAORP, tais como as características físicas do imóvel, sua localização, data de início da ocupação, perfil dos proprietários e forma de exercício da posse, eventual ocorrência de ocupações anteriores, perfil socioeconômico dos ocupantes, participação de movimento social de moradia e representação processual dos ocupantes. Além disso, foram analisados os meios de citação empregados, se houve a concessão de medida liminar de reintegração de posse e os fundamentos dessa decisão e se foi realizada inspeção judicial antes da reunião do GAORP.

A segunda seção foi dedicada ao exame das reuniões realizadas pelo GAORP. Nessa perspectiva, foi apurado se a reunião do GAORP foi solicitada para cumprimento de ordem de reintegração de posse deferida em sentença ou de forma liminar. Também foram analisadas as manifestações dos proprietários, ocupantes e respectivos representantes, Ministério Público, como *custos legis* e integrante do GAORP, Defensoria Pública, como *custos vulnerabilis* e integrante do GAORP, órgãos municipais, estaduais e federais.

Por fim, a terceira seção foi dedicada à análise do efetivo cumprimento das ordens de reintegração de posse após a reunião de mediação. Os processos selecionados foram acompanhados diariamente até março de 2024. Entretanto, em razão de sua extrema complexidade, apenas foi possível acompanhar o desfecho de oito dos vinte e sete processos analisados (29,6%). Nesses casos, a maioria das desocupações ocorreu de forma voluntária, não tendo sido relatados episódios de violência, apesar de não ter sido realizada a inclusão desses ocupantes em nenhuma política pública habitacional, apenas sendo realizada oferta de abrigo provisório.

5.4. EXPOSIÇÃO DOS RESULTADOS OBTIDOS

Para melhor compreensão da complexidade dos processos de reintegração de posse e da multiplicidade dos interesses envolvidos neles, a análise dos resultados foi dividida em duas seções. A primeira seção destinou-se ao exame de fatores exógenos aos processos que

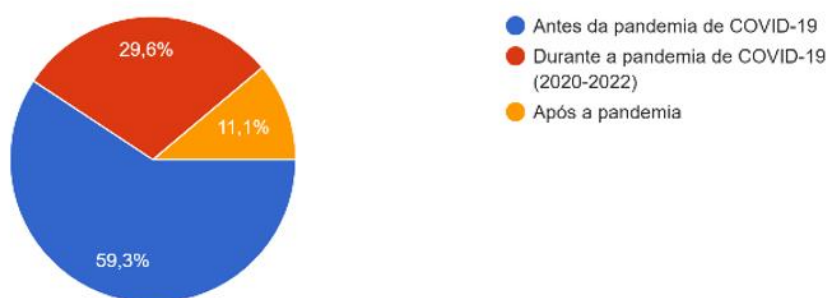
interferem em sua tramitação, tais como as características dos imóveis e sua destinação, os perfis dos proprietários e ocupantes. A segunda seção teve por enfoque elementos essencialmente processuais, dentre eles, os meios de citação, a concessão de liminares de reintegração de posse e a atuação dos integrantes do GAORP, a fim de verificar como esses fatores exógenos relevantes foram considerados ao longo do desenvolvimento dos processos selecionados.

5.4.1. INÍCIO DA OCUPAÇÃO

O primeiro critério teve por objetivo apurar se houve impacto significativo na ocorrência de novas ocupações no período da pandemia de COVID-19, especialmente a partir do deferimento de medida cautelar na ADPF nº 828.

Como se pode observar a partir do gráfico abaixo, o número de processos iniciados durante a pandemia de COVID-19 (8 processos de 27) não representa parcela significativa dos processos selecionados, reforçando que déficit habitacional é uma questão histórica e crônica enfrentada pela cidade de São Paulo, não tendo ocorrido estímulo a novas invasões a partir do deferimento da suspensão dos processos de reintegração de posse. Nesse sentido, destaca-se que, das 27 ações analisadas, 16 foram iniciadas em período anterior à pandemia, o que representa 59,3% dos processos.

Gráfico 1 – Período em que foi iniciada a ocupação



Fonte: compilação de dados pela pesquisadora

5.4.2. CARACTERÍSTICAS DOS IMÓVEIS OCUPADOS

5.4.2.1. CONDIÇÕES ESTRUTURAIS

Um dos critérios para aferição do déficit habitacional é a inadequação das moradias existentes. Para compreensão do conceito de habitação precária, são destacados dois tipos de componentes principais: os domicílios improvisados e os domicílios rústicos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021)³⁶.

Os domicílios improvisados consistem na utilização de locais construídos para finalidades não residenciais ou com dependências não destinadas exclusivamente à moradia, mas que são utilizados irregularmente dessa forma, não possuindo condições adequadas para atendimento das necessidades de seus moradores (por exemplo, prédios comerciais ou em construção, viadutos, barracas, etc.). Por sua vez, os domicílios rústicos consistem em locais sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, marcados por condições de extrema insalubridade, o que favorece a disseminação de enfermidades (por exemplo, construções de taipa e madeira aproveitada). Na cidade de São Paulo, as habitações precárias correspondem a 7,7% do déficit habitacional, sendo que 1,6% é representado pelos domicílios improvisados e 6,1% pelos domicílios classificados como rústicos³⁷.

Dos 27 processos selecionados, em que foram realizadas reuniões do GAORP em 2023, 18 imóveis (66,7%) podem ser classificados como habitações precárias, isto é, ocupações realizadas em imóveis não residenciais, sem condições adequadas para moradia, enquanto, em 9 processos (33,3%), foram constatados domicílios rústicos. Nessa perspectiva, verificou-se maior dificuldade para condução dos processos referentes a domicílios rústicos, geralmente terrenos não edificadas em que os próprios ocupantes organizaram a divisão em lotes para construção de casas precárias de lona e madeirite. Como principais dificuldades, podem-se destacar a ausência de clara delimitação da área a ser atingida pela ordem de reintegração de posse e a progressiva consolidação das moradias instaladas no local, com construções em alvenaria, em razão do longo tempo exigido para cumprimento das ordens de reintegração de posse. Além disso, apurou-se que essas ocupações eram compostas por uma quantidade muito superior de moradores se comparadas àquelas em imóveis edificadas.

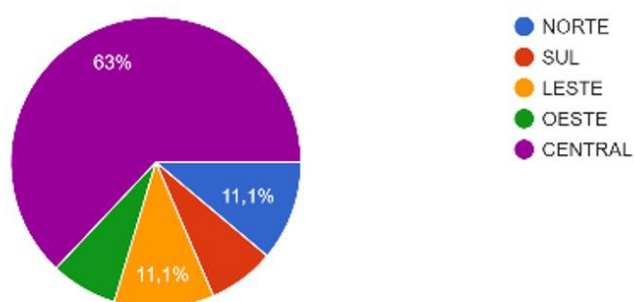
³⁶ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil**: principais resultados para o período de 2016 a 2019. Minas Gerais, 2021. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 16 de abr. 2024

³⁷ ECCONIT CONSULTORIA ECONÔMICA. **Estudo técnico dedicado à atualização das necessidades habitacionais 2004-2030**, contratado pela Associação Brasileira das Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC). Paraná, 2020. Disponível em: <https://www.abrainc.org.br/estudos-pesquisas-abrainc/deficit-habitacional/estudo-tecnico-dedicado-a-atualizacao-das-necessidades-habitacionais-no-brasil-20042030>. Acesso em: 16 abr. 2024.

5.4.2.2. LOCALIZAÇÃO DA OCUPAÇÃO

Para compreensão do perfil das demandas que envolvem as ações de reintegração de posse, buscou-se identificar a região da cidade em que houve ocupação irregular do imóvel. Nesse sentido, dos 27 processos analisados, foi identificado um número significativo de ocupações nos bairros localizados na região central da cidade (17 processos), seguida pelas Zonas Norte e Leste, cada uma com 3 registros, e Zonas Sul e Oeste, com 2 ocupações em cada região, conforme exposto em gráfico abaixo.

Gráfico 2 – Região de São Paulo em que se localiza o imóvel ocupado



Fonte: compilação de dados pela pesquisadora

Os dados identificados estão em conformidade com o que indicam as pesquisas demográficas. De acordo com o Censo Demográfico de 2022, realizado Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Centro da cidade de São Paulo concentra expressiva quantidade de imóveis particulares sem uso, o que representa cerca de 20,7% (58,7 mil domicílios) das 283,2 mil unidades habitacionais da região, indicando que um em cada cinco domicílios do Centro está sem uso (STABILE, 2023)³⁸. Esse percentual é superior à média verificada na cidade de São Paulo, de 13,5% de vacância imobiliária, o que representa aproximadamente 588.978 unidades sem ocupação entre os 4,9 milhões de imóveis registrados na cidade.

³⁸ STABILE, Arthur. Número de domicílios vagos na cidade de SP dobra em 12 anos e supera déficit habitacional. **Portal de Notícias G1**, São Paulo, 30 jun. 2023. SP. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/06/30/numero-de-domicilios-vagos-na-cidade-de-sp-dobra-em-12-anos-e-supera-deficit-habitacional.ghtml>. Acesso em: 16 abr. 2024.

Historicamente, houve expressiva destinação de recursos para valorização da região central de São Paulo, outrora ocupada pelas classes sociais mais abastadas da cidade, proporcionando à área uma ampla rede de serviços, transportes e oportunidades de trabalho (ROLNIK, 2022)³⁹. No entanto, o Centro é marcado pela contradição entre oferecimento de melhores condições de infraestrutura e a pequena oferta de moradias, em razão do elevado valor econômico de seus imóveis, mesmo que a área esteja degradada (AKAISHI, 2022)⁴⁰. Dessa forma, foi impossibilitado o acesso da população de baixa renda aos imóveis centrais, relegando-a a moradias irregulares na periferia, ainda que essa população ocupe a maior parte dos postos de trabalho do Centro.

5.4.3. PERFIL DOS PROPRIETÁRIOS

Para apurar o conflito de interesses envolvidos nos processos de reintegração de posse selecionados, serão analisados o perfil dos proprietários dos imóveis, a ser desenvolvido neste tópico, e o perfil socioeconômico dos ocupantes, a ser abordado posteriormente.

Durante a atividade de catalogação dos processos, constatou-se que 19 dos 27 imóveis ocupados irregularmente eram de propriedade de pessoas jurídicas, sendo 8 imóveis de propriedade de pessoas físicas. Além disso, apurou-se que, em 12 processos (46,2%), a pessoa jurídica proprietária possuía atuação no ramo imobiliário, por meio da construção, compra e venda de imóveis e atividades de incorporação imobiliária, conforme extraído da análise dos estatutos e contratos sociais que instruíam as petições iniciais dos processos.

O número expressivo de pessoas jurídicas do ramo imobiliário pode apontar indícios de retenção desses imóveis vazios com propósito especulativo. Ao analisar as motivações dos proprietários para manutenção de imóveis ociosos, e seus impactos na dinâmica do mercado imobiliário, Akaishi (2022) sugere a expectativa de futura valorização desses imóveis, a partir de projetos de revitalização urbana, como um dos fatores que contribuem para a existência de um grande estoque de imóveis sem destinação, especialmente na área central da cidade de São Paulo. Nesse sentido, o estudo também indica que, dentre as pessoas jurídicas, as empresas do

³⁹ ROLNIK, Raquel. São Paulo: **O planejamento da desigualdade**. São Paulo: Fósforo, 2022.

⁴⁰ AKAISHI, Ana Gabriela. **A herança mercantil: os entraves dos imóveis ociosos no centro de São Paulo**. Tese (Doutorado em Arquitetura). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2022.

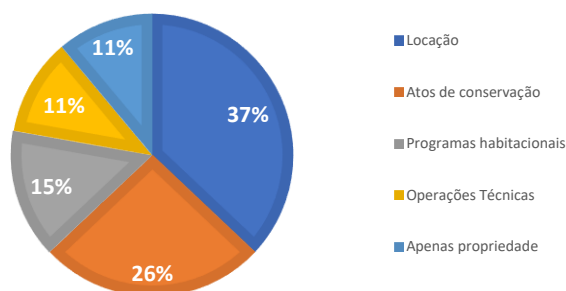
ramo imobiliário são as principais proprietárias de imóveis sem uso, representando 37% do total de proprietários desses imóveis ociosos (AKAISHI, 2022).

Ao longo do desenvolvimento da presente pesquisa, verificou-se que, em relação às pessoas físicas proprietárias, a grande maioria de seus imóveis era destinado à locação para fins comerciais, inviabilizada em razão das restrições de mobilidade impostas pela pandemia de COVID-19. Esse aspecto refletiu-se no esvaziamento desses imóveis durante a pandemia, o que favoreceu, posteriormente, sua ocupação irregular nesse período.

5.4.4. FUNÇÃO SOCIAL DOS IMÓVEIS

Nesse tópico, pretende-se analisar quais foram as principais destinações dos imóveis ocupados, conforme relatado pelos proprietários, em suas petições iniciais, para comprovar o exercício da posse e justificar o pedido de concessão de medida liminar de reintegração de posse. A partir da análise do material de pesquisa, foram identificadas cinco principais formas de exercício da posse, de acordo com seus proprietários: locação (10 processos), atividades de manutenção do imóvel (7 processos), destinação a programas habitacionais (4 processos), operações técnicas (3 processos) e mera alegação de propriedade (3 processos).

Gráfico 3 – Função social dos imóveis



Fonte: compilação de dados pela pesquisadora

5.4.4.1. DESTINAÇÃO DO IMÓVEL PARA LOCAÇÃO

A locação foi a principal destinação indicada pelos proprietários em suas petições iniciais para demonstrar o exercício da posse e, conseqüentemente, pleitear a concessão de

medida liminar de reintegração de posse após seu esbulho. Em todos os dez casos identificados, houve juntada de contratação de locação recente pelo proprietário. Nesses casos, a data do esbulho foi comprovada a partir da juntada de cópia de boletim de ocorrência. Apenas em dois casos, houve menção à ocorrência de ocupações anteriores no imóvel.

5.4.4.2. PRÁTICA DE ATOS DE CONSERVAÇÃO DO IMÓVEL

Em sete processos selecionados, a prática de atos de conservação do imóvel foi apresentada para justificar o exercício da posse pelos proprietários dos imóveis e, assim, legitimar a concessão de medida liminar de reintegração de posse.

Em geral, sua comprovação foi realizada por meio da juntada de comprovante de pagamento de contas de água e energia do imóvel, certidão de regularidade do IPTU e cópia de contratos de equipes de segurança e limpeza para atuarem no local. Em dois processos (0004579-16.2022. 8.26.0100 e 1041342-96.2022.8.26.0100), em razão da insuficiência do acervo probatório, foi agendada audiência de justificação para produção de prova testemunhal, a fim de comprovar o exercício da posse e a data aproximada de ocorrência do esbulho, com posterior apreciação do pedido de liminar.

O processo 1063340-33.2016.8.26.0100 é um caso a se destacar. De acordo com o proprietário, em sua inicial, a posse era exercida por meio de pequenos reparos no imóvel e pela contratação de equipe de segurança particular após invasão anterior. O pedido de medida liminar foi indeferido em razão da existência de indícios de abandono do imóvel. Em julgamento de agravo de instrumento interposto pelo proprietário, o Tribunal reformou a decisão do magistrado de primeiro grau, com o deferimento da medida liminar, fundamentando sua decisão na demonstração de propriedade do imóvel e no boletim de ocorrência apresentado.

Nesse sentido, destaca-se que o Tribunal proferiu decisão em dissonância com o ordenamento jurídico, uma vez que a tutela possessória não deve ser concedida em ações fundadas exclusivamente na alegação de domínio sobre a coisa, como explorado no tópico 5.1. desta pesquisa, especialmente diante do flagrante descumprimento da função social da posse, o que se extrai a partir das reiteradas invasões do imóvel, mencionadas nos autos.

5.4.4.3. DESTINAÇÃO DO IMÓVEL A PROGRAMAS HABITACIONAIS

Em quatro casos, o exercício da posse foi justificado a partir do uso do imóvel para construção de unidades habitacionais em programas. Nesses processos, foi possível identificar os impactos das alterações no cenário político no plano das políticas públicas habitacionais, que, como abordado em capítulo anterior, não possuem diretrizes mínimas estabelecidas no texto constitucional.

Em vista disso, Murad (2019)⁴¹, ao examinar o caso da Ocupação Prestes Maia, destaca como as alterações de gestão do Poder Executivo estão relacionadas à descontinuidade das políticas públicas habitacionais, a depender da agenda de governo adotada pelo novo governante eleito. Como exemplo, pode-se destacar a suspensão de todas contratações relacionadas ao Programa Minha Casa, Minha Vida, na modalidade “Entidades”, no período após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, com início da gestão de Michel Temer, em 2016.

No contexto da cidade de São Paulo, Murad (2019) aponta que, no início da gestão de José Serra (2005-2006), foi revogado o decreto de interesse social para desapropriação do imóvel em que se localiza a Ocupação Prestes Maia, publicado durante a gestão de Marta Suplicy (2001-2004), demonstrando que, apesar de sua importância para as políticas públicas habitacionais, a desapropriação está totalmente vinculada a intenção da gestão municipal à época.

Nos processos 1006799-34.2017.8.26.0006 e 1045995-81.2021.8.26.0002, o imóvel seria destinado à construção de moradias por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida, na modalidade Entidades. Essa modalidade foi criada a partir da demanda dos movimentos por moradia e consiste na formalização de um contrato diretamente entre a Caixa Econômica Federal e a organização ou cooperativa habitacional, a qual ficaria responsável pela contratação da obra e identificação da demanda a ser atendida, o que favorece a inclusão dessas entidades na gestão das políticas públicas habitacionais (MURAD, 2019). Ambos os processos analisados estavam em fase de licenciamento, aguardando aprovação do empreendimento pelo Município de São Paulo, quando ocorreram as ocupações.

O imóvel objeto do processo 1126036-37.2018.8.26.0100 também seria destinado à construção de moradias populares para locação social, através de programa habitacional

⁴¹ MURAD, Julia. **Ocupação, uma alternativa de moradia?** O caso Prestes Maia. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019

desenvolvido pelo Município de São Paulo, em parceria com a União Federal, por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida. Esse imóvel já havia sido invadido em 2012, tendo sido desapropriado pelo Município em processo encerrado apenas em 2017, com transferência da posse à COHAB (COMPANHIA METROPOLITANA DE HABITAÇÃO DE SÃO PAULO), autora da reintegração de posse. O projeto de locação social foi interrompido em razão da já mencionada suspensão dos recursos do Programa Minha Casa, Minha Vida, reforçando a necessidade de atuação conjunta dos entes federativos para assegurar o desenvolvimento das políticas públicas habitacionais e a descontinuidade promovida pelas alterações de gestão governamental.

5.4.4.4. IMÓVEIS UTILIZADOS EM OPERAÇÕES TÉCNICAS

Em três casos analisados, os imóveis, não edificadas, foram destinados à realização de operações técnicas de manutenção em rede de abastecimento de energia ou água. As ações envolvendo esses imóveis tiveram, como principais desafios, a definição dos limites territoriais da área em que seria cumprida a ordem de reintegração de posse; a elevada quantidade de ocupantes estabelecidos no local; o tempo de tramitação desses processos e a progressiva consolidação da ocupação, com a construção de casas de alvenaria em substituição a barracos de lona e madeirite.

Como exemplo da complexidade desses litígios, destaca-se o processo 0003128-84.2021.8.26.0004, referente a imóvel utilizado como servidão entre torres de energia. Esse processo foi iniciado em 2005, já tendo sido sentenciado, estando aguardando o cumprimento das diligências para reintegração da posse. Em razão da longa duração do processo, o terreno, antes desocupado, recebeu inúmeras construções de alvenaria, apresentando aspectos de um bairro regular, com iluminação pública e pavimentação. No caso, também houve dificuldade para individualização das casas a serem desocupadas, além de não terem sido adotadas medidas eficientes pelos proprietários para impedir o ingresso de novos ocupantes, o que compromete a publicidade da ação de reintegração de posse sobre a área.

5.4.4.5. AÇÕES FUNDADAS APENAS EM TÍTULO DE PROPRIEDADE

Nos processos 1049257-07.2019.8.26.0100, 006486-25.2016.8.26.0001 e 0004620-46.2023.8.26.0100, as ações foram propostas apenas com fundamento na apresentação de título

de propriedade, em discordância com o disposto no art. 561 do CPC. Como explorado no tópico 5.1., a tutela possessória exclui a discussão de questões dominiais, sendo assim, as ações mencionadas deveriam ter tido suas petições iniciais indeferidas, haja vista a ausência dos requisitos legais para sua admissibilidade. Ainda assim, nos processos 006486-25.2016.8.26.0001 e 0004620-46.2023.8.26.0100, houve deferimento de liminar de reintegração de posse, por meio de decisão com fundamentação genérica.

5.4.5. PERFIL DOS OCUPANTES

O perfil dos ocupantes foi apurado a partir dos relatórios sociais produzidos pelos órgãos de assistência social do Município em resposta a ofícios que lhes foram enviados durante o processo. A partir da leitura desses relatórios, constatou-se que a maior parte desses ocupantes é formada por trabalhadores informais, com baixa remuneração, cuja renda é complementada, em geral, por programas de distribuição de renda, como o Bolsa Família e, durante a pandemia, o Auxílio Brasil.

Em todas as ocupações, foi identificado um número significativo de crianças, o que demandaria maior cautela no cumprimento de ordens de reintegração de posse. Ainda que todos os ocupantes tenham vários de seus direitos impactados pelas reintegrações de posse, não há dúvidas de que as crianças e adolescentes são especialmente afetados quando do cumprimento dessas medidas, já que costumam frequentar escolas e unidades de saúde próximas aos locais das ocupações.

Nesses casos, em razão da potencial ruptura dos vínculos com serviços públicos ofertados na região da ocupação, torna-se necessária ampla atuação do poder público a fim de mitigar os efeitos negativos da remoção coletiva, garantindo a continuidade de acesso desses menores a serviços educacionais e de saúde. Nesse sentido, cabe destacar trecho de parecer apresentado pelo Conselho Tutelar no processo 1040232-33.2020.8.26.0100:

O perfil socioeconômico dos ocupantes é de baixa renda, em situação de vulnerabilidade social, podendo essa situação ser agravada caso haja a efetivação da reintegração de posse, "despejo", podendo chegar à situação de miseráveis, sem os devidos atendimentos e encaminhamentos do poder público, principalmente de habitação e serviços de assistência (como sabemos ocupantes têm seus direitos violados diariamente, em tantas outras questões sociais, não somente à moradia).

Nesse excerto, o órgão destaca a situação de extrema vulnerabilidade dos moradores da ocupação em questão, cujas demandas não se restringem à garantia de habitação, mas suscitam atuação muito mais ampla do poder público. Nos processos consultados em que houve a efetivação da reintegração de posse, não foi possível extrair informações quanto às providências adotadas para mitigar os impactos da reintegração de posse em outros direitos dos ocupantes, especialmente no caso dos menores de idade.

Outro aspecto de destaque é a quantidade expressiva de imigrantes residindo em ocupações irregulares, especialmente oriundos de outros países da América Latina e da África. Nesses casos, a linguagem torna-se mais uma barreira para permitir a esses ocupantes o acesso a informações sobre os processos e oportunizar a manifestação de seus interesses. Além disso, em razão desses obstáculos para comunicação, esses imigrantes tornam-se mais suscetíveis a cobranças irregulares de aluguel, como apurado no processo 1049257-07.2019.8.26.0100, em que dezenas de ocupantes haitianos se opuseram a desocupar o imóvel, quando do cumprimento do mandado de reintegração de posse, justificando sua permanência no local por meio da apresentação de recibos de pagamento de aluguel, pagos a terceiro que se identificou como proprietário do imóvel.

A compreensão do perfil socioeconômico dos ocupantes é elemento fundamental para o regular desenvolvimento do processo de reintegração de posse. Isso porque as inúmeras vulnerabilidades sociais a que estão submetidos impõem limitações ao exercício de seus direitos e garantias, inclusive no âmbito processual, demandando que os juízes assumam papel mais ativo para garantir paridade no tratamento conferido às partes do litígio, nos termos do art. 7º do CPC, com adaptação do rito processual.

5.4.6. A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DE MOVIMENTOS SOCIAIS NA SOLUÇÃO DOS CONFLITOS POSSESSÓRIOS

A partir da análise dos processos selecionados, constatou-se a importância da atuação dos movimentos sociais de moradia no êxito de algumas ocupações.

Como foi possível averiguar, a maior capacidade de organização desses ocupantes, com a articulação de suas diversas demandas, refletiu-se na qualidade da manifestação de seus interesses em juízo, por meio da formulação de propostas concretas para solução dos conflitos, considerando os instrumentos jurídicos já existentes no âmbito das políticas públicas habitacionais. Nesse aspecto, destaca-se que, dos nove processos em que foi identificada a

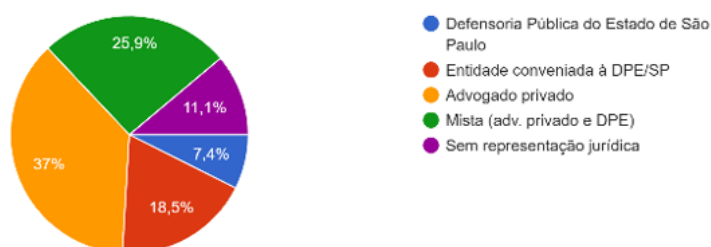
participação de movimentos sociais, apenas em um deles os ocupantes não possuíam representação processual. Além disso, a organização dos moradores promovida pelos movimentos sociais facilita a identificação das unidades familiares que compõem a ocupação, permitindo a individualização de suas demandas específicas.

Como exemplo da importância dos movimentos sociais na solução dos conflitos possessórios, destaca-se o processo 1045995-81.2021.8.26.0002, no qual foi formalizado acordo entre o proprietário do terreno invadido e o movimento social para construção de moradias populares no local, voltadas ao atendimento daqueles já ocupantes do imóvel, por meio de empreendimento incluído no Programa Minha Casa, Minha Vida, na modalidade Entidades, o qual foi retomado em 2023.

5.4.7. REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL DOS OCUPANTES

Outro fator que se mostrou de grande relevância para que os ocupantes pudessem apresentar, com êxito, suas demandas foi sua adequada representação processual. Nesse sentido, identificou-se que os ocupantes apenas estiveram sem representante processual em 3 casos, sendo representados em 10 casos por advogados privados e em sete ações pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo (2 casos) ou por entidade conveniada à instituição (5 casos). Além disso, em 7 processos, identificou-se que a representação foi realizada tanto por advogados privados quanto pela Defensoria Pública ou entidade conveniada, o que se classificou como uma representação mista.

Gráfico 4 – Representação processual dos ocupantes



Fonte: compilação de dados pela pesquisadora

Vale destacar a atuação do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, por meio de sua vertente “Programa Moradia Digna”, responsável pela representação processual dos ocupantes em 7 processos (1040232-33.2020.8.26.0100, 1009025-60.2013.8.26.0100, 0004620-46.2023.8.26.0100, 1002577-43.2019.8.26.0009, 0045872-68.2019.8.26.0100, 1063340-33.2016.8.26.0100, 1126036-37.2018.8.26.0100), sendo responsável por todos os processos, a exceção de um, em que os ocupantes foram representados por entidade conveniada à Defensoria Pública. De acordo com portal eletrônico da instituição, o Programa Moradia Digna é voltado à assistência jurídica de famílias em situação de moradia irregular, articulação com movimentos sociais, educação em direitos e auxílio à elaboração e fiscalização de políticas pública em matéria de habitação e urbanismos. Dessa forma, a expertise da entidade para atuação em conflitos possessórios fica evidenciada pela qualidade de suas manifestações nos autos, além de contar com apoio de assessoria técnica multidisciplinar (arquitetos, engenheiros e assistentes sociais), o que permite a apresentação de propostas concretas para atendimento dos ocupantes, adaptadas às políticas públicas habitacionais já existentes.

Como exemplo, destacam-se os processos 1002577-43.2019.8.26.0009 e 1009025-60.2013.8.26.0100.

No processo 1002577-43.2019.8.26.0009, a entidade apresentou proposta de regularização fundiária de interesse social (REURB), perante o Município de São Paulo, a fim de permitir a organização do núcleo urbano informal, priorizando a permanência das famílias já residentes em região com ampla oferta de serviços públicos. O processo já foi sentenciado, encontrando-se em fase de cumprimento das diligências para efetivar a reintegração de posse.

Ao longo do processo 1009025-60.2013.8.26.0100, foram realizadas três reuniões com o GAORP. Em 2018, diante da possibilidade de aquisição do imóvel pelo poder público, por meio de ação de desapropriação, houve a suspensão do processo. Manifestada a desistência da ação de desapropriação, foi apresentado laudo pericial de engenharia, pelo Centro Gaspar Garcia, com estimativa do valor individual das unidades que compunham o imóvel (edifício) e do valor total para sua aquisição pelos ocupantes. Em nova reunião, em 2019, foi realizado acordo para criação de um fundo pelos ocupantes para aquisição do imóvel por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida, na modalidade Entidades. A proposta foi inviabilizada pela pandemia, em razão do agravamento das vulnerabilidades socioeconômicas dos ocupantes, trabalhadores informais em sua maioria.

Em 2023, em nova reunião, o processo foi novamente suspenso, pelo prazo de um ano, para propositura de ação de desapropriação do imóvel pelo Município, não tendo sido possível acompanhar seu desfecho. Além do laudo pericial de engenharia, o processo foi instruído por extenso relatório social produzido pelo Centro Gaspar Garcia, permitindo que fosse traçado perfil socioeconômico dos ocupantes para propositura de soluções adequadas às suas necessidades.

5.4.8. DESENVOLVIMENTO DOS PROCESSOS DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE

5.4.8.1. MEDIDAS LIMINARES DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE

O presente tópico tem objetivo examinar, de forma geral, a concessão de medidas liminares de reintegração de posse pelos magistrados, atentando-se à análise dos requisitos do art. 561 do CPC pelas decisões. No caso das ações de reintegração de posse, a concessão das medidas liminares deve ser realizada com cautela, haja vista que seus efeitos são potencialmente irreversíveis e podem inviabilizar a apresentação de interesses de inúmeros ocupantes vulneráveis.

Das 27 ações de reintegração de posse analisadas, foram concedidas medidas liminares em 22 delas, o que corresponde a 84,6% dos processos. Quanto à fundamentação da decisão, constatou-se que apenas em 9 desses 22 processos houve análise fundamentada dos requisitos elencados no art. 561 do CPC. Nesses processos, os magistrados realizaram detalhada avaliação do conjunto probatório apresentado, além de determinarem expedição de mandado de constatação para que fossem identificadas particularidades do imóvel e de seus ocupantes. Em alguns casos, houve a realização de audiência de justificação, quando se mostraram insuficientes os documentos apresentados na petição inicial, em conformidade com o art. 562 do CPC.

Entretanto, em 12 dos processos em que houve deferimento de medida liminar, as decisões foram motivadas de forma genérica, se consideradas as diretrizes para fundamentação das decisões judiciais, presentes no art. 489, §1º, do CPC. Em sua maioria, as decisões apenas fizeram menção aos requisitos do art. 561, sem que houvesse indicação de sua correspondência com os elementos de prova apresentados pela petição inicial, o que viola o art. 489, §1º, inc. I,

do CPC, que considera como não fundamentadas as decisões que se limitarem à indicação ou paráfrase de ato normativo, sem indicar sua relação com a causa decidida.

Para deferimento das liminares, alguns magistrados também apresentaram, como fundamento de suas decisões, a juntada de boletim de ocorrência pelos proprietários, em razão da presunção de legalidade dos atos administrativos. Essa fundamentação também está em discordância com o art. 489, §1º, II, do CPC, que exige a explicação do motivo concreto quando for empregado conceito jurídico indeterminado, indicando sua correspondência com circunstâncias do caso.

Como exemplo, destaca-se o processo 1014869-44.2020.8.26.0100, em que houve reversão do indeferimento de liminar pelo Tribunal de Justiça. Nesse caso, o pedido de medida liminar foi indeferido pelo juiz, sob fundamento de que a concessão de medida liminar seria potencialmente irreversível, comprometendo a subsistência das famílias ali estabelecidas. Em análise do conjunto probatório, o magistrado também ressaltou a existência de algumas construções de alvenaria, indicando que os ocupantes estariam residindo no local, sem oposição do proprietário, há certo tempo. Em agravo de instrumento, a decisão foi reformada por se tratar de ocupação em terreno de propriedade pública, tendo sido concedida a liminar para reintegração de posse.

Ainda quanto à fundamentação das decisões dos magistrados, destaca-se o processo 1009842-63.2019.8.26.0020, no qual a concessão da liminar foi fundamentada pelos requisitos presentes no art. 300 do CPC, isto é, a probabilidade do direito e o perigo de dano, por se tratar de área de risco aos ocupantes em razão da atividade desempenhada no local (transmissão de energia elétrica), conforme apurado em perícia realizada em ação conexa. Apesar disso, o cumprimento da ordem de reintegração de posse foi condicionado à prévia reunião do GAORP.

5.4.8.2. CITAÇÃO DOS OCUPANTES

A citação é uma etapa fundamental para o aperfeiçoamento da relação processual, contribuindo para o desenvolvimento válido e regular do processo. Dessa forma, a citação é etapa de extrema relevância para garantia do contraditório, permitindo que o réu seja cientificado da existência da ação e, assim, possa empregar todos os meios e recursos disponíveis para influenciar, de modo eficaz, o convencimento do juiz. Por essa razão, a

legislação processual estabelece procedimentos específicos para realização da citação em algumas espécies de ações, considerando as particularidades dos interesses envolvidos.

Como abordado em tópico anterior, o novo Código de Processo Civil instituiu inovações ao disciplinar a citação nas ações de reintegrações de posse que envolvessem coletividades no polo passivo. Considerando a multiplicidade de interesses afetados e a potencial vulnerabilidade dos ocupantes, a legislação processual preocupou-se em estabelecer meios de garantir ampla publicidade dessas ações, por meio da citação por mandado dos ocupantes presentes, seguida pela citação por edital dos ocupantes não encontrados (art. 554, §1º), que se tornou obrigatória. Ainda que a obrigatoriedade da citação por edital tenha sido estabelecida apenas a partir do CPC/2015, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça já a estabelecia como requisito obrigatório para regular desenvolvimento dessas ações. Além disso, o Código de Processo Civil também previu, como dever do juiz, a garantia da ampla publicidade da ação por outros meios, melhor adaptados à situação concreta, como a divulgação de cartazes e placas na região do conflito.

No entanto, durante a análise dos processos selecionados, constatou-se que, na maioria dos processos, a citação por edital apenas foi realizada após vários anos de tramitação da ação de reintegração de posse, inclusive, em alguns casos, após a reunião do GAORP, o que compromete o conhecimento desses ocupantes sobre a existência da ação e o iminente risco de desocupação.

Além disso, foram pouquíssimos os processos em que foram adotados outros meios para publicização da ação, como cartazes e placas. Como exemplos positivos, destacam-se os processos 1002577-43.2019.8.26.0009; 1068958-80.2021.8.26.0100; 1109722-50.2017.8.26.0100; 1009842-63.2019.8.26.0020; 1040683-53.2023.8.26.0100; 1041342-96.2022.8.26.0100, nos quais os magistrados determinaram a realização das citações por edital logo no início dos processos, bem como prescreveram a necessidade de divulgação do processo por meio de faixas, cartazes e placas nos arredores da ocupação, além de avisos em jornais. Em alguns desses processos, foi determinada a reiteração desse procedimento para divulgação dos principais atos dos processos, incluindo as datas de reuniões do GAORP, possibilitando que os ocupantes comparecessem à solenidade e manifestem diretamente suas demandas e necessidades.

Ademais, a importância de se promover a citação de forma ampla é reforçada ao se verificar que, em 76% das ações (19 processos), o GAORP foi acionado para auxiliar no

cumprimento de medida liminar de reintegração de posse, portanto, medida de cognição sumária, sendo fundamental divulgação ampla a fim de assegurar que as soluções a serem propostas em reunião contemplem as demandas dos ocupantes de forma mais abrangente.

5.4.9. O PROCEDIMENTO DO GAORP

Como abordado em capítulo anterior, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu, como um dos requisitos para cumprimento das medidas de reintegração de posse, a realização de inspeções judiciais pelas comissões de conflitos fundiários a serem instituídas pelos tribunais. Por meio da Portaria 10.097/2022 do Tribunal de Justiça de São Paulo, as inspeções judiciais passaram a compor o procedimento prévio à reunião do GAORP, tendo sido transferida sua realização aos magistrados responsáveis pelos processos. No entanto, verificou-se que essa etapa só foi realizada em 8 processos, o que corresponde a apenas 29,4% dos processos selecionados.

Como se extrai da exposição de motivos da Portaria 9.138/2015, a elaboração de procedimentos específicos, de maneira consensual, voltados à construção de soluções mais eficazes e menos onerosas entre as partes sempre esteve entre os objetivos do GAORP, desde sua instituição. Dessa forma, como foi constatado a partir das atas consultadas, as reuniões foram organizadas para permitir a manifestação de todos os principais órgãos e instituições envolvidos no cumprimento das ordens de reintegração de posse, além de garantir oportunidades para que os ocupantes pudessem se expressar diretamente, expondo suas necessidades e interesses, superando óbices existentes para manifestação durante o processo. Nesse sentido, deve-se ressaltar que, em todos os casos em que compareceram à reunião, os ocupantes puderam se manifestar, sendo representados por pelo menos um morador da ocupação.

Além disso, ao início de todas as reuniões, foi apresentado um breve resumo sobre a ADPF nº 828 e sobre o processo em questão, contribuindo para que os presentes pudessem ter ciência de informações quanto ao andamento processual. Nos próximos tópicos, será analisada a atuação dos principais órgãos e instituições integrante do GAORP e suas contribuições no curso dos processos.

5.4.9.1. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público é uma das instituições essenciais à função jurisdicional do Estado, zelando pela ordem jurídica e pelos interesses e direitos sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da CRFB/88 e art. 176 do CPC). O Código de Processo Civil estabelece a intervenção obrigatória do Ministério Público nos litígios coletivos pela posse de terra urbana e rural (art. 178, III, do CPC), como fiscal da ordem jurídica (*custos legis*), estabelecendo a necessidade de sua intimação de todos os atos processuais praticados. Além disso, o Ministério Público pode requerer as medidas processuais pertinentes ao caso para garantir o melhor desenvolvimento do processo (art. 179).

A atuação do Ministério Público, como *custos legis*, tem por objetivo zelar pela proteção dos direitos fundamentais indisponíveis envolvidos no litígio. Entretanto, é necessário ressaltar que o Ministério Público não está vinculado ao interesse que o atraiu ao processo, uma vez que exerce, essencialmente, o papel de guardião da ordem jurídica (RAMOS, 2021)⁴². Eventualmente, a ausência de intimação do Ministério Público pode ensejar a decretação da nulidade dos atos processuais em que não houver intimação, desde que haja demonstração de prejuízo (DIDIER, 2022)⁴³.

Como *custos legis* nos processos selecionados, o Ministério Público pleiteou, com frequência, a expedição de ofícios a órgãos públicos ligados ao Poder Executivo, ante a possibilidade de remoção coletiva, com intuito de zelar pelos direitos de grupos especialmente vulneráveis, como crianças e adolescentes. Dentre os órgãos oficiados, destacam-se a Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo e Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, para inclusão das famílias em programas habitacionais e assistenciais, além do Conselho Tutelar e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Além disso, o Ministério Público esteve presente em todas as inspeções judiciais realizadas.

Durante as reuniões do GAORP, o Ministério Público reiteradamente manifestou preocupação para que eventual cumprimento da ordem de reintegração de posse não impactasse negativamente outros direitos das crianças residentes nas ocupações. Nesse sentido, quando inviabilizada a conciliação, o órgão defendeu o cumprimento da reintegração de posse, em prazo razoável, durante o período de férias escolares, evitando a interrupção do ano letivo desses menores e viabilizando sua matrícula em outras instituições de ensino. No mais, o

⁴² RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 8ª ed. São Paulo: Saraivajur, 2021.

⁴³ DIDIER JUNIOR, Fredie. **Introdução à Justiça Multiportas**: Sistemas de solução de problemas jurídicos e o perfil de acesso à Justiça no Brasil. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.

Ministério Público reforçou, em suas manifestações, a necessidade de ampla divulgação dos processos, para além da realização da citação dos ocupantes por meio de edital e de mandado.

5.4.9.2. ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA

Assim como o Ministério Público, a Defensoria Pública também é descrita pela Constituição como uma instituição permanente essencial ao exercício da função jurisdicional pelo Estado. Especialmente, compete à Defensoria Pública a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, inclusive extrajudicialmente, assegurando-lhes assistência jurídica integral e gratuita.

Considerando esse papel central da Defensoria Pública na garantia da assistência jurídica, tornou-se frequente a admissão do órgão para exercer a posição de *custos vulnerabilis*, isto é, guardião dos vulneráveis, modalidade de intervenção assemelhada à atuação do Ministério Público como *custos legis*. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também admite essa atuação da Defensoria Pública, tendo sido estabelecidos, como requisitos, a identificação da vulnerabilidade dos envolvidos, o notório grau de desproteção jurídica de seus interesses, pedido expresso de defensores públicos e pertinência da atuação como estratégia de cunho institucional.

Nesses casos, caberia à Defensoria Pública exercer a defesa dos direitos de pessoas em situação de vulnerabilidade, assegurando maior equilíbrio da relação processual e promovendo a igualdade material entre as partes, independentemente da atuação de outro advogado em defesa desses vulneráveis (RAMOS, 2021). Entretanto, Ramos (2021) destaca que a atuação da Defensoria Pública, como *custos vulnerabilis*, diferencia-se do papel do Ministério Público, como *custos legis*, justamente por estar vinculada à defesa do interesse que atraiu sua atuação no processo. Também deve-se diferenciar da atuação do *amicus curiae*, uma vez que o *custos vulnerabilis* exerce poderes processuais mais amplos que aqueles conferidos ao *amicus curiae* pelo art. 138 do CPC (DIDIER, 2022)

Ainda que o Código de Processo Civil preveja a necessidade de intimação da Defensoria Pública, nos processos coletivos de reintegração de posse, quando envolverem pessoas hipossuficientes (art. 554, §1º, CPC), não houve consenso entre os magistrados quanto à necessidade de intimação da Defensoria e em que momento isso deveria ocorrer. Dessa forma, a maioria das intervenções da Defensoria Pública ocorreu pela apresentação espontânea do

órgão. Em alguns casos, essa intervenção apenas ocorreu em estágio avançado do processo, o que compromete a atuação da instituição na defesa dos direitos de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Mesmo assim, a atuação a Defensoria Pública se mostrou de extrema relevância durante o processo e a reunião do GAORP. A Defensoria Pública foi responsável pela representação processual dos ocupantes em alguns casos, além de estabelecer convênios com outras entidades de assistência jurídica gratuita, cuja atuação foi de extrema relevância nos processos de reintegração de posse, como destacado em tópico anterior. Além disso, a instituição reiteradamente destacou a necessidade de realização de inspeção judicial nos processos.

A Defensoria Pública também apresentou propostas mais amplas para identificação e solução dos conflitos possessórios, como a realização de visitas do GAORP a centros de acolhida e abrigamento disponíveis na cidade de São Paulo, além do diálogo com órgãos responsáveis pela execução de políticas públicas habitacionais e assistenciais para construção de soluções mais adequadas aos casos apreciados, especialmente considerando o perfil socioeconômicos dos ocupantes.

Como ponto negativo da atuação da instituição, é necessário ressaltar sua ausência em todas as inspeções judiciais realizadas, apesar de regularmente intimada, o que compromete a qualidade da diligência, haja vista a especialização dos defensores públicos para defesa dos direitos de pessoas hipossuficientes. Essa ausência pode ser reflexo da limitação de recursos humanos e financeiros da instituição, o que afeta a garantia de assistência jurídica integral constitucionalmente estabelecida.

5.4.9.3. ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO

Apesar do Poder Executivo estar representado no GAORP no âmbito municipal, estadual e federal, sua atuação foi de pouca relevância para a solução de conflitos, não tendo sido apresentadas propostas concretas para solução dos litígios em sua maioria. Ante a complexidade das políticas habitacionais e a elevada demanda por recursos para sua implementação, é extremamente necessária a atuação conjunta das três esferas de governo a fim de promover a continuidade dos programas habitacionais existentes, a diversificação das políticas públicas adotadas para o atendimento dessa demanda e sua eficiente execução, adaptada às necessidades da localidade (MURAD, 2019).

No âmbito federal e estadual, não foram constatadas propostas para contribuir para solução dos litígios de forma menos gravosa, tendo o Poder Executivo estadual apenas atuado de forma ativa em três processos (1014869-44.2020.8.26.0100, 1004234-48.2020.8.26.0053 e 1009842-63.2019.8.26.0020), que envolviam imóveis de propriedade da Fazenda Pública estadual, empregados no desenvolvimento de atividades de concessionárias de serviço público e empresas públicas estaduais. Nos casos mencionados, sua atuação restringiu-se à alegação de que os ocupantes não preenchiam os requisitos necessários para atendimento pelas políticas públicas habitacionais do Estado de São Paulo.

A atuação do Poder Executivo Municipal, por meio de representantes do Município e de suas secretarias, foi mais abrangente, porém de pouca contribuição para apresentação de propostas. Nesse aspecto, o Município assumiu posição defensiva, restringindo-se a alegar que os ocupantes não se enquadravam aos critérios das políticas públicas de atendimento habitacional provisório, além de ressaltar a necessidade de observância do critério cronológico de cadastro na COHAB.

Por fim, deve-se ressaltar a importância da atuação da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo, responsável por visitas técnicas às ocupações, orientação dos ocupantes quanto às políticas públicas disponíveis para seu atendimento e elaboração de relatórios detalhados para identificação do perfil socioeconômico dos ocupantes, em parceria com o Conselho Tutelar, o CRAS (Centros de Referência de Assistência Social) e o CREAS (Centros de Referência Especializados de Assistência Social), o que reforça a necessidade de atuação conjunta de inúmeros órgãos de assistência em razão dos inúmeros direitos fundamentais potencialmente violados pelo cumprimento das ordens de reintegração de posse.

5.5. CONCLUSÃO PARCIAL: A ADAPTAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS EM AÇÕES DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE COMO FORMA DE GARANTIA DO ACESSO À JUSTIÇA

A adaptação dos instrumentos processuais é fundamental para garantia do acesso à justiça e redução da assimetria da relação processual. Por essa razão, para que seja possível concretizar a isonomia e permitir o efetivo exercício da cidadania, é necessário que sejam desenvolvidos mecanismos capazes de promover o equilíbrio das relações processuais e a

participação efetiva dos envolvidos, superando eventuais barreiras que limitem o exercício de direitos pelas partes em estado de vulnerabilidade (SILVA, 2011)⁴⁴. Vale ressaltar que a garantia da efetiva participação daqueles que serão afetados pelo processo é fundamental para assegurar a legitimidade das decisões judiciais, facilitando seu cumprimento por todas as partes, haja vista que todos estarão cientes das principais informações sobre o processo e terão atuado em seu desenvolvimento.

Nesse sentido, a atuação do GAORP se mostrou fundamental ao proporcionar oportunidades de diálogos entre as partes para exposição de seus interesses, contribuindo para construção de soluções mais adequadas ao caso em análise, inclusive pela possibilidade de manifestação dos ocupantes diretamente, sem a necessidade de representação. Além disso, por sua própria formação, o GAORP fomentou o diálogo interinstitucional entre os diversos órgãos e instituições que participam da elaboração das políticas públicas habitacionais e do cumprimento das ordens de reintegração de posse. Ainda assim, sua atuação se encontra limitada às políticas públicas habitacionais existentes, que, por sua vez, sofrem os reflexos das alterações de gestões políticas e programas de governo, ante a ausência de parâmetros constitucionais mínimos para sua execução.

Entretanto, apesar dessa limitação, inerente à separação de poderes, é possível o aprimoramento do órgão para ampliação de suas atividades no âmbito do Poder Judiciário, visando a superação de óbices que comprometam a participação dos envolvidos na defesa de seus interesses nos processos de reintegração de posse. Nessa perspectiva, seria interessante a participação do GAORP, na realização das inspeções judiciais, em parceria com órgãos responsáveis pela implementação das políticas públicas habitacionais e assistenciais e com entidades da sociedade civil com atuação na área, em razão da multiplicidade de direitos impactados pelo cumprimento das ordens de reintegração de posse. No mais, a orientação dos magistrados quanto aos meios para publicização dos processos, considerando suas particularidades, além da necessidade de cautela para concessão de liminares de reintegração de posse em razão de sua irreversibilidade, é fundamental para assegurar a adaptação e padronização desses procedimentos, reduzindo as disparidades entre os processos e assegurando a assimetria da relação processual.

⁴⁴ SILVA, Fernanda Tartuce. **Vulnerabilidade como critério legítimo de desequiparação no processo civil**. 2011. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se buscou expor ao longo desta pesquisa, o GAORP desempenha papel de extrema relevância, nas ações de reintegração de posse, ao reestabelecer o diálogo entre as partes, possibilitando a manifestação direta pelos ocupantes, sem o intermédio de um representante, além de promover a participação dos diversos órgãos e instituições envolvidos no desenvolvimento dessas ações e no cumprimento das ordens de remoção, visando a construção de propostas para a solução do conflito mais adequadas a suas particularidades. Nesse sentido, o órgão reforça a função mediadora do Poder Judiciário, orientada pelo princípio da colaboração, para propiciar condições para cumprimento da decisão judicial de forma mais efetiva, considerando os meios disponíveis, sem necessidade de imposição da solução judicial aos atingidos. Ainda assim, sua atuação encontra-se limitada às políticas públicas existentes.

As políticas públicas são instrumentos essenciais para concretização de direitos sociais, permitindo a coordenação, pelos agentes estatais, dos recursos disponíveis para realização de objetivos de relevância social, a partir de prioridades politicamente definidas. Ante a abrangência do direito à moradia, cujo conteúdo não está restrito à mera garantia de uma estrutura de habitação, e a complexidade das políticas habitacionais, que demandam elevados investimentos, torna-se necessária a atuação conjunta das três esferas de governo a fim de assegurar a continuidade dos programas habitacionais existentes e a diversificação dos meios para implementação desse direito, considerando as particularidades das demandas de cada localidade. No entanto, em razão da ausência de diretrizes constitucionais para efetivação do direito à moradia, bem como de instrumentos jurídicos e orçamentários para sua execução, as políticas públicas habitacionais são marcadas por maior discricionariedade dos agentes públicos em sua implementação, sofrendo reflexos das alterações das gestões políticas e seus programas de governo.

Ainda que seja admitida maior intervenção do Poder Judiciário no controle e fiscalização das políticas públicas, a amplitude das atividades do GAORP também foi restringida ao âmbito de atuação das comissões fundiárias, conforme definido pelo Supremo Tribunal Federal, ao instituir o regime transição, na ADPF nº 828. Ao longo do julgamento dessa ação, foi reiterado que a intervenção do Supremo Tribunal Federal, ao suspender temporariamente as ordens de reintegração de posse, apenas buscou mitigar os efeitos lesivos dessas remoções coletivas enquanto perdurasse o estado de calamidade provocado pela pandemia de COVID-19, que aprofundou as desigualdades sociais já existentes. Dessa forma, a decisão do Supremo Tribunal Federal não buscou a reformulação das políticas públicas

fundiárias e habitacionais, restringindo os efeitos de suas decisões às omissões do Poder Legislativo na disciplina da retomada do cumprimento das ordens de reintegração de posse. Desse modo, caberia às comissões de conflitos fundiários auxiliar a efetivação das medidas de remoção, analisando, caso a caso, os meios menos gravosos disponíveis, com observância do devido processo legal.

Nessa perspectiva, o GAORP pode desempenhar papel relevante para promover a redução da assimetria das relações processuais, considerando a vulnerabilidade dos envolvidos e os interesses atingidos pelos conflitos possessórios. Como se constatou a partir dos processos selecionados, a ausência de moradia é apenas um dos aspectos de vulnerabilidade desses ocupantes, possuindo outros inúmeros direitos violados, o que impacta na defesa de seus interesses em juízo. Assim, a adaptação dos instrumentos processuais, dentre eles, as formas de publicização dos atos processuais, é uma medida fundamental para garantia da isonomia material e do acesso à justiça, permitindo o pleno exercício da cidadania.

REFERÊNCIAS

AKAISHI, Ana Gabriela. **A herança mercantil**: os entraves dos imóveis ociosos no centro de São Paulo. Tese (Doutorado em Arquitetura). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2022.

BERGAMIM, Giba; GOMES, Paulo. Cidade de SP tem déficit de 400 mil moradias; até junho deste ano, prefeitura bateu 42% da meta de entregar 49 mil casas. **Portal de Notícias G1**. São Paulo, 11 dez. de 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/12/11/cidade-de-sp-tem-deficit-de-400-mil-moradias-ate-junho-deste-ano-prefeitura-bateu-42percent-da-meta-de-entregar-49-mil-casas.ghtml>. Acesso em: 15 fev. 2024

BITAR, Renata. Melhorias habitacionais elevam percepção de autoestima e qualidade de vida de pessoas de baixa renda, aponta relatório: Beneficiários de programa da organização Habitat Para a Humanidade também relataram melhora em aspectos como segurança, privacidade e conforto. Especialista explica relação entre ações realizadas e maior sensação de bem-estar. São Paulo: **Portal de Notícias G1**, 16 out. 2023. Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/10/16/melhorias-habitacionais-elevam-percepcao-de-autoestima-e-qualidade-de-vida-de-pessoas-de-baixa-renda-aponta-relatorio.ghtml?utm_source=share-universal&utm_medium=share-bar-app&utm_campaign=materias. Acesso em: 2 nov. 2023.

BRASIL. [Emenda Constitucional nº 26]. **Proposta de Emenda à Constituição nº 28, de 1996**. Brasília, DF: Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pec-28-1996-sf>. Acesso em 03 nov. 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. DJE nº 107, divulgado em 04/06/2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2019.

_____. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006

CARVALHO, André Castro; CONTI, José Maurício. Direito Financeiro e direito à moradia: a concretização mediante a judicialização. In: DOMINGUES, José Marcos (org.). **Direito Financeiro e políticas públicas**. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2015.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. A "Execução Negociada" de Políticas Públicas em Juízo. In: **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, nº 59, p. 109-136, jan./mar. 2016.

COSTA, Susana Henriques da. A imediata judicialização dos direitos fundamentais sociais e o mínimo existencial: relação direito e processo. In: In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPODIVM, 2017

CPI DA COVID. **Portal de Notícias G1**, 2021. Disponível em: <https://especiais.g1.globo.com/politica/cpi-da-covid/2021/bolsonaro-cpi-da-covid-imunidade-de-rebanho-caso-covaxin/>. Acesso em: 18 out. 2023

G1. Mortes e casos conhecidos de coronavírus no Brasil e nos estados. **Portal de Notícias G1**, 2023. Disponível em: <https://especiais.g1.globo.com/bemestar/coronavirus/estados-brasil-mortes-casos-media-movel/>. Acesso em 13 jan. 2024.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Introdução à Justiça Multiportas**: Sistemas de solução de problemas jurídicos e o perfil de acesso à Justiça no Brasil. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.

ECCONIT CONSULTORIA ECONÔMICA. **Estudo técnico dedicado à atualização das necessidades habitacionais 2004-2030**, contratado pela Associação Brasileira das Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC). Paraná, 2020. Disponível em: <https://www.abrainc.org.br/estudos-pesquisas-abrainc/deficit-habitacional/estudo-tecnico-dedicado-a-atualizacao-das-necessidades-habitacionais-no-brasil-20042030>. Acesso em: 16 abr. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil**: principais resultados para o período de 2016 a 2019. Minas Gerais, 2021. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 16 de abr. 2024

HADDAD, Frederico. A pertinência da abordagem direito e políticas públicas ao estudo da política urbana no Brasil: o exemplo da pesquisa sobre as vias urbanas e a função social. **REI - Revistas Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1044–1063, 2019. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/439>. Acesso em: 19 mar. 2023.

MALHEIROS, Rafael Taranto; DUARTE, Clarice Seixas. A dimensão jurídico-institucional da política pública da regularização fundiária urbana de interesse social e a busca de sua efetividade. **REI - Revista de Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1093–1115, 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/441>. Acesso em: 9 mar. 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 17 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

OLIVEIRA, Elida; ORTIZ, Brenda. Ministério da Saúde confirma primeiro caso de coronavírus no Brasil. **Portal de Notícias G1**, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2020/02/26/ministerio-da-saude-fala-sobre-caso-possivel-paciente-com-coronavirus.ghtml>. Acesso em 19 set. 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Ministério da Saúde regulamenta medidas de isolamento e quarentena. **Portal Gov.br**, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/03/ministerio-da-saude-regulamenta-medidas-de-isolamento-e-quarentena#:~:text=O%20isolamento%20somente%20poder%C3%A1%20ser,quadro%20cl%C3%ADnico%20de%20cada%20paciente>. Acesso em 15 set. 2023.

_____. COVID no Brasil. **Portal Gov.br**, 2024. Disponível em: <https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19.html/covid-19.html.html>. Acesso em 10 jan. 2024.

MURAD, Julia. **Ocupação, uma alternativa de moradia?** O caso Prestes Maia. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). Histórico da pandemia de COVID-19. **Organização Mundial da Saúde**, 2021. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em 10 ago. 2023

PIOVAN, Ana Carolina Cinoca Acesso à justiça e direito à moradia: uma crítica à atuação do Judiciário nos processos de reintegração de posse no centro da cidade de São Paulo. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 2, n. 2, 1 ago. 2015

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 8ª ed. São Paulo: Saraivajur, 2021.

ROLNIK, Raquel. São Paulo: **O planejamento da desigualdade**. São Paulo: Fósforo, 2022

SALLES, Carlos Alberto de. Processo Civil de interesse público. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPODIVM, 2017.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário e Arena Política: um olhar a partir da ciência política. In: GRINOVER, Ada P.; WATANABE, Kazuo. **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**, 2ª edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2011

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, jul./set. 2003. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/43813>. Acesso em 16 mai. 2023.

STABILE, Arthur. Número de domicílios vagos na cidade de SP dobra em 12 anos e supera déficit habitacional. **Portal de Notícias G1**, São Paulo, 30 jun. 2023. SP. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/06/30/numero-de-domicilios-vagos-na-cidade-de-sp-dobra-em-12-anos-e-supera-deficit-habitacional.ghtml>. Acesso em: 16 abr. 2024.

SILVA, Fernanda Tartuce. **Vulnerabilidade como critério legítimo de desequiparação no processo civil**. 2011. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**: volume único. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – Procedimentos Especiais – vol. II**. 50ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Portaria nº 9.138, de 31 de março de 2015. Disponível em: <https://dje.tjsp.jus.br>. Acesso em 9 de abril de 2024.

_____. Portaria nº 9.602/2018, de 20 de abril de 2018. Disponível em: <https://dje.tjsp.jus.br>. Acesso em 9 de abril de 2024.

_____. Portaria nº 10.097, de 10 de novembro de 2022. Disponível em: <https://dje.tjsp.jus.br>. Acesso em 9 de abril de 2024.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**. 3 ed. rev. e amp. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

_____. **Processo Civil Estrutural**: teoria e prática. 4 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

ZANETTI JÚNIOR, Hermes. A Teoria da Separação dos Poderes e o Estado Democrático Constitucional: funções de governo e funções de garantia. In: GRINOVER, Ada P.; WATANABE, Kazuo. **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**, 2ª edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2011.