

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITOS  
HUMANOS E DESENVOLVIMENTO DA JUSTIÇA**

**ANDRÉ VILAS BOAS GONÇALVES**

**A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA COMO *CUSTOS VULNERABILIS* NOS  
CONFLITOS COLETIVOS PELA POSSE DE TERRAS EM PORTO VELHO COMO  
ELEMENTO PROTETIVO DOS DIREITOS HUMANOS**

**PORTO VELHO  
2020**

**ANDRÉ VILAS BOAS GONÇALVES**

**A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA COMO *CUSTOS VULNERABILIS* NOS  
CONFLITOS COLETIVOS PELA POSSE DE TERRAS EM PORTO VELHO COMO  
ELEMENTO PROTETIVO DOS DIREITOS HUMANOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós Graduação *Stricto Sensu* em Mestrado Profissional Interdisciplinar em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça – PPG/DHJUS como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça.

**Linha de Pesquisa:** Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça

**Orientador:** Professor Doutor Rodolfo de Freitas Jacarandá

**PORTO VELHO  
2020**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Fundação Universidade Federal de Rondônia  
Gerada automaticamente mediante informações fornecidas pelo(a) autor(a)

---

G635a Gonçalves, André Vilas Boas.

A atuação da defensoria pública como custos vulnerabilis nos conflitos coletivos pela posse de terras em Porto Velho como elemento protetivo dos direitos humanos / André Vilas Boas Gonçalves. -- Porto Velho, RO, 2020.

198 f.

Orientador(a): Prof. Dr. Rodolfo de Freitas Jacarandá

Dissertação (Mestrado Profissional Interdisciplinar de Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça ) - Fundação Universidade Federal de Rondônia

1.Acesso à Ordem Jurídica Justa. 2.Defensoria Pública. 3.Custos vulnerabilis. 4.Função Social da Propriedade. 5.Remoção forçada. I. Jacarandá, Rodolfo de Freitas. II. Título.

CDU 342.7(811.1)



*Fundação Universidade Federal de Rondônia*  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E  
DESENVOLVIMENTO DA JUSTIÇA**

**ATA Nº 1**

Aos dezoito dias do mês de dezembro de dois mil e vinte, às quinze horas, teve início sessão aberta de Defesa de Trabalho de Conclusão de Curso, nível pós-graduação stricto sensu Mestrado Profissional Interdisciplinar em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça, em sala virtual, onde se reuniram os membros da Banca Examinadora composta pelos professores Dr. Rodolfo de Freitas Jacarandá (Presidente-DHJUS), Dr. Delson Barcellos Xavier (membro interno-DHJUS) e Dr. Maurílio Casas Maia (membro externo-UFAM), por webconferência, a fim de argüirem André Vilas Boas Gonçalves, acerca do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA COMO CUSTOS VULNERABILIS NOS CONFLITOS COLETIVOS PELA POSSE DE TERRAS EM PORTO VELHO COMO ELEMENTO PROTETIVO DOS DIREITOS HUMANOS, sob orientação do Prof. Rodolfo de Freitas Jacarandá. Aberta a sessão pelo presidente, os trabalhos tiveram início e, dentro do tempo regulamentar, seguiram-se os questionamentos pelos membros da banca examinadora. Na forma regimental, dentro do tempo regular, o mestrando respondeu às arguições, apresentando as explicações necessárias. Assim, a presente banca decidiu que, André Vilas Boas Gonçalves foi APROVADO no Exame de Defesa.

**Dr. RODOLFO DE FREITAS JACARANDA, UNIR**

Presidente

**Dr. DELSON FERNANDO BARCELLOS XAVIER, UNIR**

Examinador Interno

**Dr. MAURÍLIO CASAS MAIA, UFAM**

Examinador Externo à Instituição

**ANDRE VILAS BOAS GONCALVES**

Mestrando

*A opção que se faz pela Defensoria é vocacional, porque própria de pessoas que fazem do Direito mais do que um meio de vida, talvez a mais bela razão de viver.*

Carlos Ayres Britto

## AGRADECIMENTOS

À Rafaela, minha amada, pela compreensão, carinho, amor e por ser parte fundamental da minha vida.

Para Felipe e Lívia, meus filhos e exemplos de amor incondicional, que me motivam a continuar na luta pela efetivação e defesa dos direitos humanos para o que o mundo que eles vivam seja um lugar menos desigual.

À minha mãe, Nini, minha primeira referência feminista.

Ao meu Tio Rômulo, que mesmo à distância sempre foi presente e me ensinou o significado de fraternidade.

Ao meu orientador, Dr Rodolfo Jacarandá, que soube entender as minhas dificuldades e sempre se entusiasmou com as dificuldades que eu encontrava, fazendo delas uma oportunidade de aprendizado.

À Defensoria Pública do Estado de Rondônia que sempre permitiu e apoiou a minha participação nas aulas.

*O direito só mantém força legitimadora enquanto  
puder funcionar como uma fonte de justiça.*  
— Jürgen Habermas

## RESUMO

O trabalho analisa historicamente como se deu a colonização da cidade de Porto Velho e do estado de Rondônia, a utilização do instituto da enfiteuse, a violação ao direito humano à moradia e propõe uma regra procedimental desenvolvida para garantir que o processo não seja utilizado como instrumento violador de Direitos Humanos. O trabalho analisa a forma de colonização do estado de Rondônia e da cidade de Porto Velho para construir o referencial de como os ciclos econômicos que se seguiram influenciaram no déficit habitacional da localidade. O estudo analisou inicialmente os institutos jurídicos em conflito, como a posse e a propriedade, sua função social, a enfiteuse e o aforamento. A partir de tudo isso, faz uma análise das 5 ondas renovatórias de acesso à justiça e como a Defensoria Pública, na qualidade de interveniente *custos vulnerabilis* pode atuar como elemento de proteção e promoção dos direitos humanos garantir que o processo não seja violador dos Direitos Humanos dos vulneráveis. A partir de uma abordagem qualitativa, descritiva, com metodologia bibliográfica-documental, foram analisadas as decisões declaratórias e mandamentais de um processo de reintegração de posse que envolve uma coletividade de pessoas vulneráveis ocupando uma área dada a um particular em enfiteuse pela municipalidade. Ficou comprovado que o processo analisado foi utilizado para legitimar a violação de direitos humanos das partes envolvidas. Ao final, o autor apresenta recomendações ao Tribunal de Justiça, à Defensoria Pública, ao Ministério Público e ao Estado de Rondônia para evitar e diminuir os danos que a remoção forçada (despejo) de pessoas possa causar.

**PALAVRAS-CHAVE:** Acesso à Ordem Jurídica Justa. Defensoria Pública. *Custos vulnerabilis*. Função Social da Propriedade. Remoção forçada.



## ABSTRACT

The work historically analyzes the colonization of the city of Porto Velho and the state of Rondônia, the use of the ENFITEUSE institute, the violation of the human right to housing, and proposes a way of procedural rule developed to ensure that the process is not used as an instrument human rights violator. The work analyzes the form of colonization of the state of Rondônia and the city of Porto Velho to build the reference of how the economic cycles that followed influenced the local housing deficit. The study initially looked at the legal institutes involved in the situation. Based on all of this, it makes an analysis of the 5 renewal waves of access to justice and how the Public Defender, as an intervener *custos vulnerabilis* can act as an element of protection and promotion of human rights to ensure that the process is not violate Human Rights of the vulnerable. From a qualitative, descriptive approach, with bibliographic-documental methodology, were analyzed the declaratory and mandatory decisions of a repossession process that involves a collective of vulnerable people occupying an area given to a private citizen in ENFITEUSE by the municipality. It was proven that the analyzed process was used to legitimize the violation of human rights of the parties involved. In the end, the author presents recommendations to the Court of Justice, the Public Defender's Office, the Public Prosecutor's Office and the State of Rondônia to avoid and reduce the damage that the forced removal (eviction) of people may cause.

**KEYWORDS:** Access to the Fair Legal Order. Public defense. Vulnerable costs. Social Function of Ownership. Forced removal.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Tabela 1</b> – Evolução do total de migrantes cadastrados em Rondônia .....	19
<b>Tabela 2</b> – Porcentagem de crescimento populacional de Porto Velho/RO.....	21
<b>Figura 1</b> – Representação gráfica do processo 0082792-25.2000.8.22.0001.....	61
<b>Quadro 1</b> – Resumo das alegações dos autores e sua avaliação pelo julgador .....	79
<b>Quadro 2</b> – Resumo das alegações dos autores e sua avaliação pelos julgadores .....	84
<b>Quadro 3</b> – Alegações pelo recurso dos ocupantes, reconhecimento e avaliação .....	92
<b>Quadro 4</b> – Critérios de análise da defesa e promoção dos Direitos Humanos nas decisões .	93
<b>Gráfico 1</b> – Processos distribuídos à 4 <sup>a</sup> , 5 <sup>a</sup> e 6 <sup>a</sup> Varas Cíveis de Porto Velho em 2019.....	103
<b>Gráfico 2</b> – Processos distribuídos à 4 <sup>a</sup> , 5 <sup>a</sup> e 6 <sup>a</sup> Varas Cíveis de Porto Velho em 2019 por <i>Assunto</i> “posse” .....	104
<b>Gráfico 3</b> – Processos distribuídos à 4 <sup>a</sup> , 5 <sup>a</sup> e 6 <sup>a</sup> Varas Cíveis de Porto Velho em 2019 pretendidos por <i>Classe</i> .....	104

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

- CATP – Contrato de Alienação de Terras Públicas
- CCDTP – Contrato de Concessão de Domínio de Terras Públicas
- CDESC – Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas
- CPCV – Contrato de Promessa de Compra e Venda
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- GAORP – Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse
- GTINAM – Grupo de Trabalho e Integração da Amazônia
- INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
- IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
- NUAR – Núcleos Urbanos de Apoio Rural
- NUPEMEC – Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos
- OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
- OEA – Organização dos Estados Americanos
- ONU – Organização das Nações Unidas
- PADs – Projetos de Assentamentos Dirigidos
- PICs – Projetos Integrados de Colonização
- PIN – Programa de Integração Nacional
- POLONOROESTE – Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil
- SAP – Sistema de Automação Processual
- SEMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social
- SEMUR – Secretaria Municipal de Regularização Fundiária
- SPU – Serviço de Patrimônio da União
- STF – Supremo Tribunal Federal
- STJ – Supremo Tribunal de Justiça
- SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
- TAR – Teoria Ator-Rede
- TD – Títulos Definitivos

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>UMA BREVE HISTÓRIA DO PROBLEMA ANALISADO E SUA ORIGEM NO TEMPO.....</b>	<b>17</b>
2.1	O processo de colonização do estado de Rondônia e da cidade de Porto Velho.....	18
2.2	A ocupação do espaço urbano de Porto Velho/RO.....	23
<b>3</b>	<b>INSTITUTOS JURÍDICOS APLICÁVEIS AO CASO .....</b>	<b>27</b>
3.1	Enfiteuse ou aforamento .....	27
3.2	Direitos e obrigações do foreiro e do senhorio .....	29
3.2.1	Extinção da enfiteuse .....	30
3.2.2	Área pública ou privada? .....	31
3.3	A disputa entre posse, propriedade e moradia .....	33
3.4	A atuação da Defensoria Pública como <i>custos vulnerabilis</i> .....	41
3.4.1	Atuação a partir da vulnerabilidade .....	43
3.4.2	Atuação processual dinâmica e <i>custos vulnerabilis</i> .....	45
3.5	As ondas renovatórias do acesso à justiça .....	52
3.5.1	Primeira onda: a assistência judicial aos pobres .....	54
3.5.2	Segunda onda: tutela dos interesses difusos .....	56
3.5.3	Terceira onda: o aprimoramento do procedimento e das instituições .....	60
3.5.4	Quarta onda: preocupações éticas.....	61
3.5.5	Quinta onda: o contemporâneo processo de internacionalização da proteção dos direitos humanos .....	67
3.6	O panorama da situação a partir da Teoria Ator-Rede de Bruno Lattour.....	71
<b>4</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>75</b>
4.1	A primeira categoria de decisões e os critérios a serem verificados .....	75
4.2	A segunda categoria de decisões e os critérios a serem verificados.....	76
4.3	As decisões do processo que serão analisadas.....	77
4.4	Verificação do cumprimento dos critérios da primeira categoria de decisões .....	78
4.4.1	A notificação prévia de todos os envolvidos no processo .....	78
4.4.2	O direito de participar efetivamente do convencimento do magistrado, participando dos atos judiciais e audiências .....	78

4.4.3 A representação processual com qualidade técnica.....	79
4.4.4 A efetiva consideração dos argumentos apresentados.....	80
4.4.5 A valoração da função social que era dada à propriedade pelo reivindicante antes da ocupação.....	81
4.4.6 A atuação da Defensoria Pública como <i>custos vulnerabilis</i> .....	81
4.5 Verificação do cumprimento dos critérios da segunda categoria de decisões.....	81
4.5.1 A designação de audiência de mediação antes de executar a ordem de despejo.....	82
4.5.2 A adoção dos critérios de promoção e defesa dos Direitos Humanos do Comentário Geral nº 07, parágrafo 15, da Organização das Nações Unidas em caso de desocupações.....	83
4.5.3 A determinação de apresentação prévia pela força policial que executará a ordem de plano de desocupação que prioriza a utilização da doutrina da gestão negociada.....	84
<b>5 ANÁLISE DAS DECISÕES DO PROCESSO.....</b>	<b>87</b>
5.1 Das decisões da primeira categoria.....	87
5.1.1 A sentença.....	87
5.1.2 A decisão da apelação.....	93
5.1.3 Decisão do agravo de instrumento 0800660-16.2016.8.22.0000.....	98
5.1.4 Resumo e quadro sinótico.....	106
5.2 Das decisões da segunda categoria.....	106
5.2.1 A primeira decisão que determinou o desalojamento dos moradores no processo principal 107	
5.2.2 A decisão de mérito do agravo de instrumento 0801927-52.2018.8.22.0000.....	108
5.2.3 A decisão que determinou o envio dos autos ao NUPEMEC.....	109
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>113</b>
<b>7 PROPOSTAS.....</b>	<b>123</b>
7.1 Recomendações ao Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.....	123
7.2 Recomendações à Defensoria Pública do Estado de Rondônia.....	130
7.3 Recomendações ao Ministério Público do Estado de Rondônia.....	131
7.4 Recomendações ao Estado de Rondônia.....	132
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>133</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>153</b>
<b>APÊNDICE A – Sugestão de minuta para o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia para instituir o Instituto de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (GAORP).....</b>	<b>154</b>

<b>APÊNDICE B – Relatório do Processo nº 0082792-25.000.8.22.0001: O caso do Bairro Industrial .....</b>	<b>159</b>
<b>1 Considerações iniciais.....</b>	<b>159</b>
a) A primeira parte – da petição inicial até a sentença .....	159
b) A segunda parte – da sentença até o primeiro acordo firmado.....	172
c) A terceira parte – do acordo até a intervenção da Defensoria Pública como <i>custos vulnerabilis</i> .....	183
d) A quarta parte – da intervenção da Defensoria Pública até a realização da audiência de conciliação.....	188

## 1 INTRODUÇÃO

Porto Velho é a capital do estado de Rondônia, fincado na parte ocidental da região Amazônica. É uma jovem capital, de apenas 117 anos. Em termos de extensão territorial, é a maior capital do país. Tem região superior a estados inteiros (como Sergipe e Alagoas).

A extensão territorial privilegiada não significou que a distribuição do espaço fosse diferente da do restante do país. Há luta pelo espaço dentro da cidade e ocorre há vários anos.

Pelas particularidades de sua colonização, com a distribuição de terra através do instituto da enfiteuse (ou aforamento), grandes espaços de terra em áreas privilegiadas da cidade foram repassadas a poucas pessoas. A finalidade era incentivar o desenvolvimento urbano. Mas muitas vezes o objetivo não era atingido e a inércia da municipalidade em retomar a área legava aos cidadãos um clarão em meio a construções.

Os influxos migratórios oriundos dos ciclos econômicos experimentados pela região fez com que cada vez mais pessoas chegassem na cidade, que não dispunha de estrutura básica para receber tanta gente. Com isso, instaura-se uma situação problema: de um lado, pessoas precisando de terra para morar. De outro, grandes espaços de propriedade do município que foram entregues a particulares que nada fizeram com a área. O conflito é quase certo.

Dentro do trabalho aqui desenvolvido, analiso as implicações que o déficit habitacional versus a existência de espaços vazios no meio da cidade são tratados dentro de um processo judicial, a partir de uma pesquisa qualitativa, quanto aos objetivos exploratória e descritiva e quanto aos procedimentos técnicos bibliográfica, documental e de levantamento de dados.

A análise parte do suposto conflito existente entre o direito à moradia das pessoas que ocupam um terreno abandonado e a propriedade do particular que recebeu um beneplácito da municipalidade. Dessa situação, levantou-se o seguinte problema: as decisões proferidas dentro do processo analisado defendem e promovem os Direitos Humanos dos envolvidos ou se elas violam parcial ou integralmente esses direitos? Para tanto, desenvolveu uma regra procedimental para garantir que o processo não seja utilizado como instrumento violador de Direitos Humanos.

O objetivo da pesquisa é criar uma metodologia de análise das decisões proferidas de modo a mensurar se houve ou não o respeito e proteção aos Direitos Humanos, bem como propor recomendações ao Tribunal de Justiça, à Defensoria Pública, ao Ministério Público e ao

Estado de Rondônia para maximizar a defesa dos Direitos Humanos e diminuir as possibilidades de danos aos envolvidos nos processos de remoção forçada (ou despejo).

Para atingir essa finalidade, o trabalho foi dividido em cinco capítulos.

O primeiro capítulo do trabalho rememora o processo de colonização do estado de Rondônia e da cidade de Porto Velho.

O segundo capítulo apresenta ao leitor os institutos jurídicos necessários para a análise procedimental das decisões proferidas no processo. Neste particular, é apresentados aos leitores o instituto da enfiteuse ou aforamento, a conceituação de posse, propriedade e moradia, a atuação da Defensoria Pública e suas novas formas de intervenção, as ondas renovatórias de acesso à justiça e a Teoria do Ator-Rede, de Bruno Lattour.

O terceiro capítulo apresenta a metodologia utilizada para a análise das decisões. Criou-se uma regra procedimental para analisar as decisões de mérito do processo e as decisões mandamentais, apresentando os critérios, particularidades e aplicação de cada um deles.

O quarto capítulo faz a análise das decisões proferidas no processo a partir da regra procedimental criada no capítulo anterior.

O último capítulo, tecendo considerações sobre os resultados obtidos e expondo as conclusões do autor promove uma reflexão acerca da condução do processo e apresenta propostas para melhor proteger os direitos dos envolvidos, já que a violação foi confirmada no caso em análise. As conclusões de que o processo foi utilizado como instrumento de violação dos direitos humanos e se não promoveu o acesso à ordem jurídica justa motivou a construção das recomendações feitas.

O trabalho apresenta, ao final, as recomendações destinadas a cada um dos órgãos já citados e traz como apêndice uma análise detalhada do processo que serviu de base para o trabalho.



## **2 UMA BREVE HISTÓRIA DO PROBLEMA ANALISADO E SUA ORIGEM NO TEMPO**

A análise feita neste trabalho parte do estudo e atuação realizada por mim no caso concreto a seguir descrito. Foi analisado pormenorizadamente o processo de nº 0082792-25.2000.8.22.0001, que tramitou na 5ª Vara Cível da comarca de Porto Velho, Rondônia (TJRO, 2000).

No ano de 1999, aproximadamente uma centena de famílias ocupou um imóvel de 22 mil metros quadrados que estava abandonado em área localizada na cidade de Porto Velho, estado de Rondônia. O proprietário da área tinha recebido as terras do município de Porto Velho em um contrato de enfiteuse em fevereiro de 1984; segundo consta nos autos, a área serviria para a instalação de uma indústria no local — o bairro onde se localiza o imóvel é chamado de Industrial. Entre os anos de 1984 e 1999 não foi construída a citada indústria e o Poder Público não tomou nenhuma medida para fazer com que se cumprisse a função social da área. O local, abandonado, acabou por ser ocupado por pessoas que buscavam moradia (TJRO, 2000).

O processo judicial aqui analisado iniciou-se em julho do ano 2000; ao contrário do que acontece tradicionalmente, o processo iniciou-se a partir de uma iniciativa dos ocupantes do imóvel que pretendiam buscar a proteção judicial de sua posse em face do proprietário. A petição inicial conta que havia algumas pessoas rondando a área a mando do proprietário e os moradores tinham medo de serem desalojados de forma indevida ou violenta (TJRO, 2000).

Durante a tramitação do processo até a sentença, o município de Porto Velho tentou reverter à doação do imóvel; ganhou no primeiro grau, mas perdeu no segundo. O Tribunal de Justiça recebeu o recurso do proprietário do imóvel e reformou a decisão para determinar que o terreno ficasse com ele e não houvesse a reversão da doação por parte do município. Com isso, sobreveio a sentença que determinou que os moradores deixassem o local. A decisão do magistrado não dedicou uma linha sequer à função social da posse ou da propriedade e simplesmente disse que os ocupantes invadiram o imóvel e que, por isso, não mereceriam ficar no imóvel (TJRO, 2000).

Os moradores foram colecionando derrota atrás de derrota. Todos os seus recursos que tentavam corrigir a injustiça da decisão de primeiro grau foram rejeitados. Essa tramitação durou até julho de 2008, quando a decisão transitou em julgado (passando a não admitir mais

recursos) e o proprietário passou a buscar entrar no imóvel. Quando o mandado de reintegração de posse foi expedido, os moradores do local passaram a buscar socorro em locais outros que não o Poder Judiciário, como o Legislativo e o Executivo (TJRO, 2000).

Depois de participarem de uma reunião no Gabinete do Prefeito, junto à presença de vereadores e representantes destes, os moradores da área foram levados a aceitar um acordo com o proprietário do imóvel. Os moradores pagariam 20% do valor total do acordo de forma parcelada diretamente ao dono do imóvel e financiariam 80% junto a um Banco Estatal, além de outras cláusulas, como: se responsabilizar pelo desmembramento da área, assumir todos os débitos do imóvel e concordar com a perda de todo valor pago, além de aceitar a reintegração imediata em caso de atraso de três parcelas (TJRO, 2000).

O acordo acima citado foi homologado em uma audiência judicial designada especialmente pra isso. Como era de se esperar, os moradores não conseguiram o financiamento junto ao banco público por falta de documentos dos imóveis. Com isso, se tornaram inadimplentes. Em julho de 2014 o proprietário da área iniciou nova investida contra eles, buscando reaver o imóvel. Naquele ano o advogado que iniciou o processo abandonou os moradores da área, que constituem nova procuradora. Ela apresenta novo recurso contra a reintegração e consegue adiar por algum tempo a reintegração, mas novas ordens são expedidas. Após alguns recursos e depois da intervenção da Defensoria Pública, novo acordo é realizado em setembro de 2019 e as partes permaneceram no imóvel (TJRO, 2000).

Este foi apenas um brevíssimo resumo, uma vez que o Relatório<sup>1</sup> integral dos fatos é parte integrante deste trabalho.

## **2.1 O processo de colonização do estado de Rondônia e da cidade de Porto Velho**

Em um país cuja extensão territorial remete a um continente, percebe-se que o processo de formação do espaço territorial brasileiro possui certas particularidades. Na região Norte do Brasil não é diferente e certamente a grande extensão territorial da região Amazônica foi uma dificuldade (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018).

A dificuldade de acesso à região Amazônica e a pouca ou nenhuma tecnologia disponível à época trouxeram alguns problemas de ordem prática para a consolidação imobiliária do espaço urbano. Um dos primeiros problemas a surgir nesse período foi a evidente

---

<sup>1</sup> Disponível em Apêndice A.

falta de limitações precisas entre as propriedades — problema ainda atual em algumas regiões. Outro problema, para além dos de ordem técnica, existe e merece observação pelo seu cunho social: a criação e consolidação de ocupações em diversos pontos da cidade de Porto Velho, capital do Estado de Rondônia (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018).

Durante anos, a região foi colonizada para atender ao objetivo de exploração econômica local sem nenhuma intenção efetiva de povoamento. A situação muda no final do século XIX, movida pela Revolução Industrial, iniciando a exploração da borracha extraída das seringueiras amazônicas. Essa atividade causou um verdadeiro surto de migração para a região, sendo o primeiro principalmente de pessoas da região Nordeste do país. Entre os anos de 1870 e 1900, cerca de 300 mil pessoas chegaram à região Amazônica. Essas pessoas não tinham direito a terras e vinham, principalmente, para o trabalho nos seringais. Esses seringais eram grandes latifúndios de propriedade dos barões da borracha (CUNHA; MOSER, 2010).

As dificuldades atuais da regularização da moradia e do seu déficit na cidade de Porto Velho são, em grande parte, reflexos de dois períodos da história brasileira e da ocupação da região Amazônica: o do Governo do Presidente Getúlio Vargas (1930-1945) e o do Regime Militar (1964-1985). Quando Getúlio Vargas assumiu a presidência do Brasil em 1930, a região Amazônica passou a ser vista como estratégica para os interesses nacionais. Esse súbito interesse foi materializado pelo plano de governo batizado de *Marcha para o Oeste* (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018).

O então Território Federal do Guaporé foi criado pelo Decreto nº 5.812, de 13 de setembro de 1943, constituído a partir de áreas de terras desmembradas dos Estados do Amazonas e Mato Grosso (BRASIL, 1943). Também naquele ano surgiram os primeiros incentivos específicos para a ocupação do recém-criado Território, quando foi incentivada a ocupação efetiva por migrantes oriundos da região nordeste do Brasil, pois naquela época as terras de Rondônia não despertavam interesse dos moradores de outras regiões do país. Por muito tempo a atividade econômica predominante na região era o extrativismo vegetal da borracha e da castanha e a extração do látex, realizada pelos nordestinos que foram incentivados pelo Estado brasileiro a se tornarem os chamados *soldados da borracha* (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018).

Durante esse período foi criado o Serviço de Patrimônio da União (SPU) que, juntamente ao governo do território, eram responsáveis pelas concessões de terras no Território Federal do Guaporé — até a promulgação do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964) (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018).

Mas foi durante o período do Regime Militar no Brasil (1964-1985) que as ações voltadas para a ocupação da região Amazônica se tornaram estratégicas e foram colocadas em prática. No ano de 1967 foi criado o Grupo de Trabalho e Integração da Amazônia (GTINAM), que mais tarde veio a se tornar a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Este órgão governamental tinha por finalidade precípua realizar estudos, sugerir medidas e adotar providências, para definir e delimitar normas de execução da política objetiva do Governo Federal, no tocante a efetivação da ocupação e povoamento orientado da região amazônica, principalmente voltado para os espaços vazios e zonas de fronteiras (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018).

Foram esses estudos que criaram projetos e medidas que propiciariam a vinda de colonos para a região Amazônica. Segundo Hervé Théry (2012), uma das consequências desses projetos foi transferir a problemática social e econômica das outras regiões brasileiras para a região Amazônica.

De acordo com Martin Coy (1988), o ponto de partida para a ocupação do atual espaço rondoniense foi medidas e incentivos decorrentes do Programa de Integração Nacional (PIN), seguido pelos Projetos Integrados de Colonização (PICs), Projetos de Assentamento Dirigidos (PADs) e Núcleos Urbanos de Apoio Rural (NUAR), todos esses estruturados em conjunto com a abertura de estradas e rodovias.

Em estudos realizados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em 1981 foram identificadas que as primeiras dificuldades encontradas em relação ao registro imobiliário à época eram as divergências de limites nas fronteiras dos Estados do Amazonas e do Mato Grosso, o que acarretava em conflitos com empresas privadas que alegavam ter a posse daquelas terras. Uma prática recorrente na época era a realização de fraude da referida documentação<sup>2</sup> com o objetivo de apropriação indevida de terras públicas para, dentre vários motivos, a especulação imobiliária e venda dos recursos naturais do local (SANTOS *et al.*, 2015).

Apesar dessa prática fraudulenta, o Estado brasileiro não cancelou a expedição de títulos provisórios e definitivos em favor de terceiros. Essa posição acarretou na sobreposição de áreas, duplicidade de títulos e delimitação de terras. Nesse cenário, algumas áreas eram muito maiores

---

<sup>2</sup> Tal falsificação de documentação é comumente conhecida por “grilagem”, uma vez que os falsificadores, com o intuito de dar um aspecto de originalidade aos documentos irregulares criados por eles, deixam os papéis em gavetas com insetos, principalmente grilos, pois as fezes destes e outras intempéries atribuem ao material uma coloração amarelada (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018, p. 3073-3074).

no papel do que de fato existiam, dificultando ainda mais o controle do estado sob a prática da grilagem (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018).

Ainda pretendendo incentivar a colonização destas terras, o Governo Federal criou diversas agências que objetivavam a implantação dos projetos PIN, PIC, PAD e NUAR, bem como o de subsidiar, através de empréstimos e fomentos, a iniciativa privada a desenvolver-se na região. A abertura de estradas também foi um dos meios adotados pelo governo brasileiro para concretizar sua presença na região amazônica e, posteriormente, a sua colonização. Tais obras utilizavam verbas direcionadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) ao Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (POLONOROESTE) (SANTOS, 2014).

A principal obra desta época, dentro do território do atual Estado de Rondônia, é a construção entre os anos de 1968 e 1970, assim como da pavimentação no ano de 1983, da rodovia BR-029, atual BR-364 — que tem como parâmetro o caminho percorrido pela linha telegráfica instalada pelo Marechal Candido Rondon, ligando Porto Velho ao restante do Brasil. A abertura da citada estrada fez Rondônia sair do relativo isolamento que vivia em relação ao restante do país. Os migrantes seguiam pela estrada e, quando conseguiam chegar ao seu destino, aguardavam que seu nome fosse aprovado pelo recém-criado Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para receber o seu pedaço de terra (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018).

O INCRA, criado pelo Decreto nº 1.110, de 09 de julho de 1970, é uma autarquia federal cuja missão prioritária é executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional (BRASIL, 1970; INCRA, 2020). À época, contudo, foi uma das autarquias criadas pelo governo militar que tinha por objetivo ser executora tanto da política de desenvolvimento como da reforma agrária do país, tendo sido a agência que participou diretamente da distribuição e consolidação das terras em Rondônia. Entretanto, muitas das famílias no período não foram assentadas (SANTOS *et al.*, 2015).

Concomitante ao incentivo de colonização na área rural do atual estado de Rondônia, no decorrer da década de 1970 descobriu-se jazidas de cassiterita e ouro em diversas áreas do seu território, principalmente no eixo do Rio Madeira. O Governo Federal, então, ainda na linha de manter seu domínio sob a região, intensificou o incentivo para a vinda de mão de obra para a atividade extrativista, passando a divulgar que na região Amazônica estava sobrando emprego, minério e terra. Diversos migrantes vindos dos estados do Maranhão, Pará e Ceará se uniram aos migrantes sulistas e das demais regiões que não conseguiram suas terras junto ao INCRA, estes encontraram na atividade extrativista no Rio Madeira um meio de vida e uma

nova atividade econômica. Segundo Gilberto Carniatto dos Santos (2009), no auge da exploração garimpeira na década de 1980, no leito do Rio Madeira, um dia de trabalho rendia cerca 01 quilograma de ouro — o que na cotação atual equivaleria a cerca de R\$340.000,00<sup>3</sup> por dia (MELHOR CÂMBIO, 2020).

O relativo sucesso do governo na intenção de aumentar a população da região é percebido no crescimento do número de migrantes entre os anos de 1977 a 1986, como ilustrado Tabela 1 a seguir.

**Tabela 1** – Evolução do total de migrantes cadastrados em Rondônia

<b>ANO</b>	<b>MIGRANTE/POPULAÇÃO</b>
1977	3.140
1978	12.658
1979	36.791
1980	49.205
1981	60.218
1982	58.052
1983	92.723
1984	153.377
1985	151.684
1986	165.679
<b>TOTAL</b>	<b>783.527</b>

Fonte: SEPLAN/CETREMI (1995) apud Cim (2003, p. 10).

Esse intenso fluxo migratório, que fugiu ao controle do Poder Público, resultou na formação de novas frentes de povoamento que acabaram por realizar ocupações espontâneas e desorganizadas nas terras da União<sup>4</sup>. Já não bastassem os diversos conflitos no território rondoniense ligados principalmente aos seringais e à mineração, com a perda de terras pelos povos tradicionais e indígenas, o incentivo à migração para a região surgiu como novo foco de conflito para as autoridades (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018).

A venda de terras por particulares e representantes de companhia de colonização duvidosas enganavam os migrantes pouco instruídos, gerando conflitos violentos entre os novos e antigos ocupantes de terras. Em 1972, o INCRA tentou intervir na situação e realizou um cadastro dos imóveis rurais, mas essa medida agravou ainda mais a situação ao gerar uma intensificação do fluxo migratório na década. A agência governamental não possuía estrutura

<sup>3</sup> Cotação realizada no dia 20 de outubro de 2020.

<sup>4</sup> Com a criação e implantação do Programa de Integração Nacional (PIN) pelo Decreto-Lei de nº. 1164 de abril de 1971, as terras que compunham o território de Rondônia passaram a ser, quase todas, da União (BRASIL, 1971).

para atender a grande quantidade de pessoas que chegavam à procura de lotes rurais (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018).

Nessa discussão, a concentração de terras pode ser explicada a partir de uma perspectiva simples: apenas 17% das terras do território que compreende atualmente o estado de Rondônia são agriculturáveis; o que gerou uma debandada de colonos da região que acabaram por vender ou simplesmente abandonar as terras que recebiam (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018).

O abandono dos seringais em virtude do fim do ciclo da borracha e da busca de melhores oportunidades de trabalho em razão da construção da BR-364, assim como a possibilidade de possuírem pequenas propriedades nos projetos do governo, provocaram invasões desordenadas nas unidades de conservação, terras indígenas e nas denominadas “terras sem dono” (SANTOS *et al.*, 2015, p. 168).

Apesar do objetivo principal do governo brasileiro ao incentivar a ocupação da região Amazônica ter sido o de minimizar ou extinguir conflitos nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste do país, o que ocorreu de fato foi uma simples transferência dos problemas das demais regiões para o Norte, principalmente em decorrência da aplicação desordenada dos planos de ocupação e colonização do território rondoniense. Nesse sentido, a subseção a seguir abordará como se deu a ocupação do espaço urbano do estado de Rondônia.

## **2.2 A ocupação do espaço urbano de Porto Velho/RO**

A fim de facilitar e incentivar o processo de urbanização das áreas das proximidades da faixa da atual BR-364, o Governo Federal, por meio da Lei nº 6.431, de 11 de julho de 1977, fez a doação aos municípios incluídos na região da Amazônia Legal. Por onde passava a referida rodovia os municípios receberam as faixas de 100 quilômetros de terras de seus eixos para que promovessem a expansão ou implantação de cidades, vilas e povoados, segundo o interesse das Administrações Municipais (BRASIL, 1977).

Como exposto no Art. 2º, § 1º, da Lei acima citada, caso o município descumprisse a destinação prevista para as referidas áreas, haveria a imediata revogação da doação, bem como deveria o referido ente ater-se também aos procedimentos licitatórios vigentes para a alienação — como será abordado no decorrer deste trabalho, o descumprimento de cláusulas de doação de terrenos é causa suficiente para a reversão da doação desde há muito tempo. A demarcação

e identificação das terras sujeitas à doação eram de responsabilidade do INCRA ou outro órgão designado para este fim, conforme expressamente previsto na Lei.

A autarquia utilizava como instrumento para a colonização das terras do atual estado de Rondônia: o Contrato de Alienação de Terras Públicas (CATP); o Contrato de Concessão de Domínio de Terras Públicas (CCDTP); o Contrato de Promessa de Compra e Venda (CPCV); Títulos Definitivos (TD) nos Projetos de Colonização Oficial ou Assentamentos e os demais instrumentos ligados à regularização fundiária. As Cartas de Aforamento (posteriormente chamadas de enfiteuse) vão ter papel marcante na colonização e fixação das pessoas ao município de Porto Velho (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018).

Tanto as Cartas de Aforamento ou enfiteuses emitidas pelo município de Porto Velho, quanto nos Títulos emitidos pelo INCRA, havia algumas contraprestações a serem previstas pelos recebedores desses lotes. Nesses documentos havia cláusulas resolutivas que impunham algumas obrigações aos cessionários ou assentados que iam desde ao pagamento de determinada quantia referentes a taxas governamentais até o estabelecimento de efetiva residência ou a implantação de projetos de produção (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018).

O que se viu, principalmente a partir da década de 1980, foi um abandono dos migrantes das áreas destinadas aos projetos de colonização que não permitiu a fixação das pessoas na terra. Isso levou as pessoas a buscarem melhores condições de vida na cidade de Porto Velho; de mesmo modo, a descoberta de ouro no Rio Madeira também colaborou para o crescimento populacional da cidade, conforme exposto na Tabela 2 abaixo<sup>5</sup>:

**Tabela 2 – Porcentagem de crescimento populacional de Porto Velho/RO**

	Ano de 1990	Ano 2000	Ano de 2010
<b>Porcentagem de crescimento populacional total</b>	85%	35%	27%

<sup>5</sup> É importante destacar que a oscilação no crescimento urbano percebido nos anos 2000 está associada ao fim de um ciclo econômico. Somente no final da década de 2010, com a construção de duas usinas hidrelétricas no curso do Rio Madeira é que a cidade apresenta novo crescimento populacional e se nota o decréscimo da população rural (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018).



<b>Porcentagem</b>			
<b>de</b>	<b>crescimento</b>	186%	38%
<b>populacional urbano</b>			
<b>Porcentagem</b>			
<b>de</b>	<b>crescimento</b>	-25%	26%
<b>populacional rural</b>			

Fonte: IBGE (1992; 2000; 2010).

Muitos migrantes se vieram atraídos pela propaganda governamental e pelas oportunidades criadas pelos ciclos econômicos experimentados pela região, destes, grande parte eram pobres. Para uma vida com o mínimo de dignidade que a Constituição lhes assegura, precisavam de um local para morar que ainda não possuíam. Em uma cidade onde há grande oferta de terras desocupadas, ainda que longe do centro urbano, armou-se um cenário que propiciou a ocorrência/surgimento de grandes ocupações irregulares (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018).

Neste trabalho, compreende-se o conceito de ocupação irregular urbana como “aglomerados de casas pobres, sem estruturas fundamentais ou urbanização, habitados por pessoas carentes, comumente localizados nas periferias dos centros urbanos” (ALMEIDA FILHO, 2018, p. 163). Isto é, as famílias se instalam nestas áreas de terras desocupadas e ali estabelecem o que passam a considerar uma moradia. Uma realidade em que, como analisa Carlos Almeida Filho (2018, p. 163), “são previamente sentenciados como algo nocivo a ser imediatamente removido”.

Essa forma de ocupação acontece de maneira desordenada e em Porto Velho foi incentivada por diversas vezes por interesses políticos (no sentido mais simples do termo), no qual se buscava angariar votos para determinado candidato em pleito eleitoral. Especuladores imobiliários também incentivavam as ocupações, pois mantinham várias áreas desocupadas nas proximidades das invasões e próximas às áreas centrais para se aproveitarem da situação e lucrarem com a especulação imobiliária. A lógica é simples: a presença de pessoas em ocupações irregulares obrigava de certa forma, o poder público a disponibilizar serviços básicos (como pavimentação, água encanada, iluminação e outros), o que aumentava, a reboque, o preço dos terrenos dos especuladores que se beneficiavam indiretamente da existência daquelas ocupações irregulares (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018).

O recente ciclo econômico decorrente do processo de construção, instalação e operação das Usinas Hidroelétricas do Rio Madeira (2006-2016) escancarou ainda mais os problemas do processo falho de urbanização da cidade de Porto Velho. Esse cenário levou a um conflito que era de se esperar: as pessoas que vieram para a cidade em busca de oportunidades em razão de um ciclo econômico aqui ficaram e ocuparam terrenos abandonados e sem função social. Quando surge um novo ciclo econômico, como o das usinas, a especulação imobiliária volta a acontecer e os proprietários buscam reaver o seu imóvel e realizar algum lucro (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018).

O que se vê no judiciário é o impasse jurídico travado entre os proprietários e os ocupantes. De um lado, o proprietário de um imóvel recebido do poder público por meio das enfiteuses ou Cartas de Aforamento com a obrigação de contribuir para o progresso da cidade, dando função social à área e recolhendo os impostos sem nunca ter cumprido com o combinado. De outro, a massa dos desvalidos que ocuparam áreas inteiras que estavam abandonadas, que estabeleceram ali a sua moradia, fonte de renda e desenvolveram a região (ainda que de forma indireta quando o poder público realiza obras na área); estas são pessoas que deram função social a aquele local.

Neste ponto surge a necessidade de se realizar um corte transversal na realidade e analisar como o direito dos ocupantes de assentamentos irregulares é tratado pelo Poder Judiciário quando a solução de um problema real lhe é proposta, assunto que será mais bem analisado na seção seguinte deste trabalho.

### 3 INSTITUTOS JURÍDICOS APLICÁVEIS AO CASO

A colonização do espaço urbano de Porto Velho foi marcada por particularidades essencialmente originárias pelo fato de se tratar de uma capital de um jovem ex-território fincado na Amazônia Ocidental. A partir da contextualização da colonização do estado e da cidade abordados na seção anterior, é importante entender sobre os institutos jurídicos que disciplinavam legalmente os títulos emitidos à época e como eram feitas essa forma de outorga de propriedade. Esta seção aborda os institutos jurídicos aplicáveis ao caso cuja análise é proposta nesse trabalho.

#### 3.1 Enfiteuse ou aforamento

A enfiteuse e o aforamento são tratados como sinônimos tanto pela Doutrina quanto pelo Código Civil de 1916 (Lei nº 3.071), que disciplinou inicialmente a matéria (BRASIL, 1916); há ainda quem nomine de aprazamento o instituto. Caio Mário da Silva Pereira (2007, p. 253) conceitua o instituto como “um direito real e perpétuo de possuir usar e gozar de coisa alheia e de empregá-la na sua destinação natural sem lhe destruir a substância, mediante o pagamento de um foro anual invariável”. A enfiteuse consiste, então, na transferência do domínio útil de uma propriedade para outra pessoa, que passa a pagar, em razão disso, uma quantia anual chamada de foro. Há, então, o desmembramento da propriedade. Ao proprietário ou senhorio direto cabe o domínio direto. Ao enfiteuta ou senhorio útil cabe o domínio útil (HIRONAKA, 1998).

Em outras palavras: um tem o imóvel no papel, enquanto o outro tem o imóvel de verdade (de fato). A transferência do domínio útil do dono (o senhorio) para o particular que vai usar (foreiro) deve ser perpétua. A perpetuidade é condição essencial para se caracterizar a enfiteuse, pois se outra fosse a sua essência, transformaria o ato em arrendamento ou locação.

A constituição de uma enfiteuse pode se dar por testamento ou por contrato, sendo esta a forma mais frequente. As partes têm plena liberdade para estipularem as cláusulas do contrato, como a necessidade de se dar função social à propriedade, desde que respeitados as exigências legais e os pressupostos básicos do instituto — sob pena de, não os fazendo, desnaturar a enfiteuse em outro direito. É indispensável à inscrição de quaisquer das formas de constituição

no registro de imóveis — sob pena de não o fazendo não constituir o direito real (PEREIRA, 2017).

Ademais, o aforamento somente pode incidir sobre terrenos incultos, baldios ou abandonados, cuja utilização se destina, ou terrenos não edificadas, mas destinados à construção, como um estímulo econômico a que se promova. O proprietário do imóvel, seja de pessoa física ou jurídica, é o único que pode constituir a enfiteuse e, como modalidade de alienação, pressupõe a livre disposição dos bens e exige outorga do outro cônjuge caso houver (PEREIRA, 2017).

Vale salientar que o Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), em seu Art. 2.038, extinguiu esse direito real, proibindo a constituição de novas enfiteuses (aforamentos) ou de subenfiteuses; alegando ainda que, enquanto existirem, as enfiteuses serão regidas pelas disposições do Código Civil de 1916. O parágrafo segundo desse mesmo artigo criou a exceção de que a enfiteuse dos terrenos de marinha se regularia por legislação especial (Decreto-Lei 9.760/46 e Lei 9.636/98) (BRASIL, 2002).

Por isso que se reconhece a existência de duas modalidades de enfiteuse: a civil e a administrativa. A enfiteuse civil é constituída sobre os bens particulares e dos bens públicos de domínio municipal; essas modalidades são regidas e disciplinadas, em razão da regra de direito intertemporal do artigo 2.038 do Código Civil de 2002, pelos artigos 678 a 694 do Código Civil de 1916. A enfiteuse administrativa, ou especial, se constitui sobre os imóveis públicos dominiais — e comumente sobre “os bens móveis da União, como os terrenos da marinha e acrescidos”, como comenta Valestan Milhomem da Costa (2012, p. 09).

Desse modo, a soma destas características da enfiteuse dá ao enfiteuta uma condição jurídica análoga à de proprietário (PEREIRA, 2007). E, a finalidade da enfiteuse, aforamento ou ainda, aprazamento, pode ser resumido da seguinte forma: promover a ocupação territorial, estimular a produção local e aumentar a renda do ente público com a cobrança do foro. A análise da finalidade do instituto deve ser feita a partir de um deslocamento histórico: quando o Código Civil de 1916 foi promulgado o instituto já estava consolidado e a realidade das cidades era completamente diferente. A necessidade de realizar a hermenêutica do instituto com vistas do passado é comprovada pelo Código Civil de 2002, que proibiu a constituição de novas enfiteuses ou aforamentos.

À vista disso, houve relativo sucesso do instituto. Em um país de grandes extensões territoriais como o Brasil, as terras abandonadas ou incultas, necessitadas de quem as fizessem produzir, borbulhavam. Essa forma de exploração da terra foi responsável por urbanizar áreas

afastadas dos grandes centros e por criar núcleos industriais em diversos pontos do país (HIRONAKA, 1998); como a realidade de Porto Velho também demonstra.

No passado a enfiteuse significou a aparente solução de um problema social, pois representou uma das primeiras formas de se atribuir terras para quem desejasse trabalhar nelas. Uma evidência da relevância social do instituto é o fato de o Código Civil de 1916 limitar as terras que poderiam ser objeto de enfiteuse: somente as terras não cultivadas e terrenos urbanos não edificadas (BRASIL, 1916). Essa delimitação de objetos constitutivos gerou — ou deveria gerar — como consequência a fixação do homem na terra, tornando-a produtiva (VENOSA, 2003).

Em Porto Velho, a utilização da enfiteuse para a colonização do espaço urbano foi marcante e atendia aos interesses imediatos de uma localidade da Amazônia Ocidental: promovia a ocupação territorial, estimulava a economia e aumentava consideravelmente a renda pública em razão da cobrança do foro (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018).

O instituto serviu no Brasil inteiro e foi usado para fomentar a urbanização e o crescimento das cidades. Os municípios, através de uma Carta de aforamento (isto é, o contrato de enfiteuse), entregavam a um particular um determinado terreno exigindo, nos termos da Lei, o pagamento de um valor anual chamado de “foro” junto com o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), além incluir outras cláusulas, como a necessidade de dar destinação ao terreno em determinado prazo (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018, p. 3079).

Quando esse particular quisesse alienar o seu domínio útil a terceiros, caso o proprietário do imóvel não quisesse usar o seu direito de preferência, o alienante deveria pagar o laudêmio no valor de 2,5% do valor do imóvel (Regra Geral) ao senhorio direto do bem, numa espécie de compensação por ter aberto mão do seu direito de reaver o bem. O laudêmio é cobrado juntamente com o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), como explicam os autores Rodolfo de Freitas Jacarandá; André Vilas Boas Gonçalves e Paloma Carvalho Lima (2018).

Porém, sempre houve críticos da utilidade e da justiça desse instituto, uma vez que, como comenta Sílvio de Salvo Venosa (2003, p. 380), “o código civil conserva a enfiteuse, que é um dos cânceres da economia nacional, fruto, em grande parte, de falsos títulos que, amparados pelos governos dóceis a exigências de poderosos, conseguiram incrustar-se nos registros de imóveis”.

### **3.2 Direitos e obrigações do foreiro e do senhorio**

O enfiteuta, titular do domínio útil da propriedade, tem direito a usar, gozar e dispor do bem. Ele pode até mesmo alienar o bem, mas para isso deve comunicar o senhorio para que este possa exercer o seu direito de preferência. Quando o senhorio não faz uso do seu direito de preferência, tem direito a receber o laudêmio. O enfiteuta também goza do direito de preferência caso o senhorio pretenda alienar o seu domínio direto (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018).

Vale destacar ainda que, anteriormente, também existia o direito a constituir subenfiteuses, mas a isso ficou impossível em razão de proibição expressa vinda do Código Civil de 2002 (BRASIL, 2002).

O principal direito do enfiteuta é o de realizar o resgate da propriedade plena. Esse resgate pode ser realizado após 10 (dez) anos da constituição do aforamento e mediante o pagamento de um laudêmio, e de 10 (dez) pensões anuais. O direito ao resgate é indisponível e qualquer disposição contratual em contrário será inválida. O enfiteuta é ainda obrigado a pagar o foro anual, esse valor é estipulado no momento da constituição da enfiteuse e o não pagamento de três foros consecutivos importa na ocorrência do comisso, uma das causas de extinção da enfiteuse. Além das obrigações acima, tem o foreiro a obrigação de pagar os impostos e ônus reais que gravarem o imóvel, já que ele é quem usufrui da propriedade (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018).

Já o senhorio possui o direito de preferência em caso de alienação do bem pelo foreiro. Quando ele não utiliza o seu direito de preferência, é indenizado e faz jus ao recebimento do laudêmio, uma forma de indenização pelo não exercício do seu direito de preempção. Além do mais, o senhorio tem o direito de receber o foro anual. E, em caso de penhora do bem, ele terá direito de preferência em caso de arrematação, com iguais condições com os demais ofertantes. Em caso de falta de propostas, poderá adjudicar o bem, pagando o preço da avaliação (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018).

### **3.2.1 Extinção da enfiteuse**

Apesar do seu traço de perpetuidade, essencial para a caracterização do instituto, a enfiteuse pode ser extinta em algumas hipóteses, como disciplinada genericamente no artigo 692 do Código Civil de 1916 (BRASIL, 1916): por abandono voluntário e gratuito pelo foreiro em favor do diretário; por natural deterioração do prédio aforado; pelo comisso; pelo falecimento do enfiteuta sem herdeiros.

A hipótese mais comum de extinção da enfiteuse é o comisso, que consiste no não pagamento por parte do foreiro do foro no período de três anos consecutivos. Como se trata de uma punição extremamente severa, a pena de comisso só pode ser aplicada judicialmente, e ao foreiro é dado o direito de purgar a mora até a sentença. Esse entendimento é reforçado pelos enunciados de Súmula 122 e 169 do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1964a; 1964b). Outra hipótese de extinção da enfiteuse é o descumprimento de alguma cláusula do contrato que instituiu o direito, tema que será ainda explorado profundamente neste trabalho.

A enfiteuse caiu em desuso mesmo antes da vigência do Código Civil em 2003, que proibiu a instituição de novas enfiteuses ou subenfiteuses (BRASIL, 2002). Com a expansão da vida nas cidades, cada vez mais se tornaram raras as terras desocupadas (únicas aptas ao aforamento), assim como com a desvalorização da moeda, a valorização das terras e a impossibilidade de se alterar o valor do foro, estes são apontados como os principais motivos que colocaram a enfiteuse em esquecimento. Instrumentos jurídicos mais novos e aptos à nova realidade se colocaram à disposição das pessoas para resolver os problemas atuais. Entretanto, os aforamentos e enfiteuses já constituídos continuam plenamente válidos e exigíveis.

### **3.2.2 Área pública ou privada?**

A enfiteuse ou aforamento permite ao ente público atribuir a um particular (enfiteuta ou foreiro) o uso completo de imóvel, inclusive transmissão à terceiro, recebendo, em troca, um foro anual, certo e invariável. Os bens públicos dominicais, aqueles que não estão sendo utilizados para nenhuma destinação pública, como consta no Art. 99 do Código Civil de 2002, podem ser objeto de enfiteuse (BRASIL, 2002).

A constituição de enfiteuse em terreno público coloca em evidência a divisão do domínio do bem. De um lado, o ente público continuará com o domínio direto do bem, ou nuproprietário. De outro, o particular, enfiteuta, ficará com o domínio útil. O que se observa, portanto, é o desdobramento da propriedade plena em duas outras espécies de direitos reais: o domínio direto, que pertence ao proprietário ou senhorio direto, e o domínio útil, que fica com o enfiteuta, foreiro ou senhorio útil. O senhorio direto tem a propriedade do imóvel aforado, mas está afastado dele, não possuindo mais a posse direta (HIRONAKA, 1998).

A divisão do domínio do bem permite reconhecer a possibilidade de usucapião do domínio útil quando o bem aforado for público. Nesse caso, haverá a mera substituição do enfiteuta, ou foreiro, sendo que o domínio direto do bem permanecerá com o ente público; não

haverá qualquer diminuição do patrimônio público. Essa possibilidade mantém o respeito à regra que veda a usucapião dos bens públicos. Esse posicionamento já é pacificamente aceito pela jurisprudência<sup>6</sup>.

A discussão sobre o cabimento da ação de usucapião em face do enfiteuta, foreiro ou senhorio útil existe porque muitos deles simplesmente abandonaram os imóveis sem lhes dar qualquer destinação. Com a demanda por moradia sempre crescente, os imóveis abandonados pelos foreiros passaram a ser alvo de ocupação por pessoas que procuram lugares para morar. O crescimento populacional experimentado em Porto Velho, notável a cada ciclo econômico, não foi seguido pela oferta de moradia (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018).

Com o advento de mais um ciclo econômico na cidade de Porto Velho, com a construção e a operação de duas usinas hidrelétricas no Rio Madeira, antigos foreiros que abandonaram os imóveis recebidos iniciaram uma ofensiva contra os ocupantes daqueles imóveis na tentativa de operar no especulativo mercado imobiliário. Com isso, os ocupantes dos imóveis passaram a ser citados para apresentarem defesa e, em alguns casos, houve o deferimento de tutelas de urgência, que determinou a imediata desocupação.

Vale destacar que o número das ações de reintegração de posse distribuídas nas Varas Cíveis da cidade no período de 2007 a 2016 cresceu exponencialmente: no período entre 01 de janeiro de 2000 a 31 de dezembro de 2006 tramitavam 17 (dezesete) ações<sup>7</sup>. Já no período de 01 de janeiro de 2007 a 31 de dezembro de 2016, tramitavam 3.625 (três mil seiscientos e vinte e cinco) processos<sup>8</sup>, segundo dados do Sistema de Automação Processual (SAP), responsável pelo controle do trâmite processual dentro do Poder Judiciário de Rondônia.

---

<sup>6</sup> Sobre essa jurisprudência, confira: Recurso Especial REsp 575.572/RS, Relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 06 set. 2005, DJ 06 fev. 2006, p. 276. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7177184/recurso-especial-resp-575572-rs-2003-0149533-9-stj/relatorio-e-voto-12915139>.

<sup>7</sup> Outras ações que já haviam sido encerradas não são computadas para este cálculo.

<sup>8</sup> Também consideradas apenas as ações em trâmite nesta data.



### 3.3 A disputa entre posse, propriedade e moradia

Pode parecer paradoxal, mas quanto mais cidade, menos cidade.

A ocupação do espaço urbano da cidade de Porto Velho foi marcada por particularidades já abordadas neste trabalho. É marcante a demanda por espaços urbanos em razão dos ciclos de produção que a cidade e o estado passaram (como os ciclos: da borracha, do minério cassiterita, ouro e, recentemente, de trabalhadores que construíram duas usinas hidrelétricas na cidade). Quanto maior a cidade fica, menos espaço há para as pessoas que chegam.

Edward Glaeser (2016) afirma que a principal força que atrai as pessoas pobres para as cidades é a busca por empregos. O autor cunhou o termo “paradoxo da pobreza urbana”. Ele afirma que se uma cidade melhorar a vida das pessoas pobres que ali vivem, melhorando as escolas públicas ou o transporte de massa, essa cidade atrairá mais pessoas pobres. O pensador grego Platão, citado por Glaeser (2016), afirmou há 2.500 anos que, qualquer cidade, mesmo que pequena, é dividida em duas: uma cidade para os pobres e outra para os ricos.

Grandes porções de terra do município de Porto Velho foram entregues por meio de enfiteuses a poucos contemplados. Estes, muitas vezes, não edificavam nada na área, não dando a ela destinação e nem função social. Desde então o caos está predestinado: pessoas que chegam à cidade em busca de emprego também precisarão de um lugar para morar, e o direito à moradia é constitucionalmente garantido e também previsto nos documentos internacionais de direitos humanos (como na Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu Art. 25 (ONU, 1948)). Entretanto, não há políticas públicas voltadas para isso.

Se de um lado a cidade oferece oportunidades de uma vida aparentemente melhor, a realidade não é tão alvissareira. E, como suprir as necessidades básicas é um instinto do ser humano, a ocupação, então, ocorre. Um olhar enviesado por parte daqueles que vivem na “cidade dos ricos” para a situação da ocupação vai procurar instintivamente reconhecer o ato de ocupação como uma ação coordenada de lideranças. Mas a simplicidade da situação é gritante e nada mais é que a busca de um espaço para morar.

Outro instinto básico do ser humano é o de viver em grupo para se proteger. E, novamente, o instinto se manifesta. Famílias inteiras passam a ocupar grandes espaços vazios onde antes nada se produzia, dividem precariamente os lotes, erguem seus barracos e passam a esperar o dia em que terão que defender os seus. Sejam os seus familiares, os seus bens e, em alguns casos, o seu modo de vida.

O proprietário, que na verdade nem é tão proprietário, é apenas o enfiteuta ou foreiro da área, busca em juízo a retirada das pessoas que ocupam o seu imóvel. O argumento é simples e até mesmo canhestro: o dono da terra poderia fazer com ela o que quiser. Em geral, afirmam que exerciam a posse sobre a área, pois “cercaram o local” ou “construíram muros”. Como Ruy Ruben Ruschel (1997) comenta:

Aquele que, por exemplo, cerca um imóvel adequado à produção e deixa-o ao léu, esperando que se valorize para revendê-lo, não pode alegar que dele dispõe para a sua função social. Por certo não está exercendo o uso ou o gozo do bem; a rigor sequer tem-no à disposição para o objetivo social. Ele cuida apenas de seu interesse próprio, egoístico. Logo, não é possuidor do imóvel. Numa hipótese desta estaria presente, talvez, o *corpus*, a detenção da coisa, mas faltaria o *animus*, caracterizado como a vontade de ter a coisa segundo seu aproveitamento social (RUSCHEL, 1997, p. 156-157).

Eis que surge o conflito a ser resolvido pelo Poder Judiciário. De um lado, uma pessoa (ou uma família ou até mesmo a coletividade de pessoas que ocupa o local) que encontrou um local abandonado e ali assentou a sua morada, fincando pés para desenvolver a sua vida. De outro, um proprietário que não dava função social à área. O direito de propriedade é garantido, conforme a Constituição de 1988, mas a mesma Constituição afirma que a propriedade atenderá à função social (BRASIL, 1988).

Quando a área que é disputada em juízo é indubitavelmente produtiva e atende à função social, a retomada é medida que deve ser feita e de forma rápida. Afinal, o direito de propriedade é garantido pela mesma Constituição que afirma que a função social deve ser observada. Escolher interpretar e dar validade somente a determinados trechos da Constituição é perigoso, sob pena de enfraquecê-la. Essa prática atentaria contra a própria existência da sociedade. Mas o conflito que se afigura é dos mais clássicos: de um lado, os posseiros que pretendem ficar com a posse da área ocupada. De outro, o proprietário que se arvora no direito sustentado por um título de propriedade (a carta de aforamento ou enfiteuse).

É importante comentar que o conceito de posse é algo discutido há muito tempo na Doutrina e existem fartos trabalhos sobre esse tema. Há, especialmente, os discípulos da Teoria Subjetiva de Savigny e os adeptos da Teoria Objetiva de Ihering. Há, ainda, a discussão se a posse é uma situação fática ou de direito ou ambos. Não é o objetivo do presente trabalho, tecer pormenores sobre essas teorias. Cabe aqui, como foco, analisar a forma como são resolvidos os conflitos que envolvem uma coletividade de pessoas pobres que ocupam determinado espaço

contra o suposto proprietário daquela terra. Porém, mostra-se necessário destacar alguns conceitos antes de dar continuidade ao desenvolvimento do raciocínio aqui proposto.

Considera-se possuidor do bem todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade, ainda que não seja o proprietário. Esse conceito é baseado na Teoria Objetiva de Ihering e foi adotado pelo Código Civil de 2002 em seu Art. 1.196 (BRASIL, 2002). Então, proprietário é, segundo o Art. 1.228 do mesmo Código, aquele que “tem a faculdade de usar, gozar, dispor ou reaver a coisa” (BRASIL, 2002, *on-line*). O Código Civil, entretanto, não define de forma precisa o que é propriedade, apenas define quem é o proprietário.

O conceito de propriedade evoluiu com o tempo. O Código Napoleônico, por exemplo, considerava a propriedade como sendo um tipo de apropriação jurídica de forma absoluta e afirmava que a propriedade era “o poder atribuído ao titular, excludente da participação das demais pessoas, e cujos únicos limites seriam aqueles impostos pela própria lei” (FARIAS; ROSENVALD, p. 308).

A propriedade é admitida entre nós como um direito complexo que se instrumentaliza pelo domínio; e é o domínio que possibilita ao seu titular o exercício de um feixe de atributos consubstanciados nas faculdades de usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa. Aquele que exerce um dos atributos da propriedade (usar, gozar, dispor e reivindicar) é considerado possuidor. Note que em uma mesma propriedade é possível que coexista a figura do posseiro e do proprietário. Isso permitiu que as formas de exploração dos bens fossem expandidas. O proprietário permitia que uma pessoa se valesse de seu bem, com seu consentimento, permitindo que o posseiro, por exemplo, usasse o bem como se fosse seu, ficasse com os frutos que ali produzisse (gozasse) e, ainda assim, poderia reaver a coisa de quem injustamente estivesse com ela.

Como comentam Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosendal (2012), qualquer disputa para saber, entre as teorias de Savigny e Ihering, qual é a mais aceita, perde muito de sua razão de ser. Os autores afirmam que isso acontece em razão de que tais teorias foram pensadas numa época em que a fundamentação era “a apropriação de bens sob a lógica do ter em detrimento do ser” e complementa: “ambas as teorias se conciliavam com a lógica do positivismo jurídico, na qual a posse se confina no direito privado como uma construção científica, exteriorizada em um conjunto de regras herméticas” (FARIAS; ROSENVALD, p. 258). A crise do positivismo jurídico, com o reconhecimento que a lei não é capaz de prever

todas as situações e que o juiz não é mero comunicador da lei, mas agente interpretador dela, é um desses marcos.

A propriedade também não pode mais ser tida como absoluta. Não mais se concebe que a propriedade seja, segundo Paolo Grossi citado por Farias e Rosendal (2012, p. 60), “a projeção da sombra soberana do sujeito sobre a coisa”. O Código Civil de 1916 é exemplo disso, trazia como epicentro de sua proteção a tríade contrato-família-propriedade: o contrato fazia lei entre as partes; a família era a união pelo casamento entre homem e mulher, sob a direção e domínio do patriarcado; a propriedade é inviolável e oponível a tudo e todos (BRASIL, 1916).

O processo de releitura do Direito Civil inaugurado pela Constituição de 1988 começa a amenizar a concepção patrimonialista e utilitarista em vigência até então. Com a inclusão dos valores democráticos de um Estado Social da Carta de 1988 no processo hermenêutico do Direito Civil, a posse e a propriedade passam a ser vistas sob uma nova ótica:

O constituinte, ao mesmo tempo em que estabeleceu como um dos objetivos da República a garantia do desenvolvimento nacional (art. 3.º, II), também elegeu como metas a serem alcançadas a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e, finalmente, a promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (incs. I, III e IV).

Lançaram-se, assim, as bases de um Estado Social, em que as aspirações desenvolvimentistas passaram a não mais prescindir de uma contrapartida social. Foi uma tentativa de romper com a lógica da acumulação e exclusão verificadas nos últimos séculos, pela qual, de um lado, a maior parte da riqueza foi concentrada com um pequeno grupo de privilegiados, e, de outro, larga parcela da população ficou sem acesso a direitos básicos.

A noção constitucional de justiça social deve ser conjugada com a de ordem econômica, para que os resultados objetivem a melhor distribuição de poder e de renda, com a conseqüente redução da exclusão social (CAMBI; GALDUROZ, 2015, n.p.).

Assim, a evolução da vida em sociedade não mais permite que o dono seja apenas “dono” da coisa. Ele precisa ser um “bom” dono da coisa. É neste momento que se começa a analisar que o bom dono da coisa é aquele que lhe emprega função social. O mesmo se diz do possessor: é um bom possessor aquele que dá função social à coisa que possui.

Desse modo, “a noção de função social da propriedade relaciona-se com a capacidade produtiva da propriedade, ou seja, trata-se do poder de dar ao objeto da propriedade destino determinado, de vinculá-lo a certo objetivo” (MELO, 2013, *on-line*). O ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Teori Zavascki, explica que:

Por função social da propriedade há de se entender o princípio que diz respeito à utilização dos bens, e não à sua titularidade jurídica, a significar que sua força normativa ocorre independentemente da específica consideração de quem detenha o título jurídico de proprietário. Os bens, no seu sentido mais amplo, as propriedades, genericamente consideradas, é que estão submetidas a uma destinação social, e não o direito de propriedade em si mesmo (ZAVASCKI, 2002, p. 844).

Portanto, a função social da propriedade se relaciona intrinsecamente com a destinação e o uso que o proprietário dá para a coisa.

O direito de propriedade é constitucionalmente garantido no Art. 5º, inciso XXII:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXII - é garantido o direito de propriedade; (BRASIL, 1988, *on-line*).

Contudo, a Constituição também determina em seu inciso XXIII que essa propriedade deve atender à função social. Ademais, em seu Art. 6º, garante o direito à moradia: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados [...]” (BRASIL, 1988, *on-line*).

O cumprimento da função social é uma condicionante ao exercício do direito de propriedade e o não cumprimento pode acarretar sanções que vão desde o parcelamento ou edificação compulsórios, à cobrança progressiva de impostos e à expropriação de terras inadequadamente aproveitadas (CAMBI; GALDUROZ, 2015). Toda a nova ordem jurídica que é fundada em 1988 com a promulgação da nova Carta reafirma esse entendimento. O artigo 182 é exemplo ao afirmar que a propriedade urbana necessita cumprir com as “funções sociais da cidade”. O parágrafo segundo deste mesmo artigo diz que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, 1988, *on-line*).

A Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, chamada de Estatuto da Cidade, elencou os requisitos para que o exercício da propriedade urbana obedeça ao arcabouço jurídico constitucional, vedando, por exemplo, a retenção especulativa do imóvel urbano que resulte na sua subutilização ou não utilização (BRASIL, 2001).

Da análise do sistema jurídico em vigor vem à conclusão do que é a função social da propriedade: uma base normativa que deve ser utilizada para a solução de conflitos que envolvam a posse e a propriedade. A sua função é a de garantir efetividade ao bem comum,

dando vazão e utilidade aos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana. Quando a função-social da propriedade vem embalada pelo direito de moradia das pessoas, a dúvida sobre qual prepondera não deve existir.

Tanto a posse quanto a propriedade são defensáveis em juízo. Quando a defesa se funda em título de propriedade, ou seja, quando o argumento de quem se defende é o fato de ser dono, se dirá que essa defesa tem natureza petitoria. Quando a defesa se baseia na posse, ou seja, quem exercia uma das faculdades da propriedade, esta será tida como de natureza possessória.

É preciso relembrar que o objetivo deste trabalho é analisar o conflito entre posse e propriedade sob uma perspectiva coletiva urbana, uma vez que há a ocupação de espaços abandonados na área urbana por uma coletividade de pessoas com a finalidade de ali estabelecerem moradia. O objeto de estudo, então, é o conflito fundiário urbano por moradia. Esse conceito é apresentado no Art. 3º, da Resolução Recomendada nº 87 emitida pelo Ministério das Cidades, por meio do Conselho das Cidades, que o define o conflito fundiário urbano como:

[...] disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia (BRASIL, 2009, *on-line*).

Portanto, o conflito fundiário urbano consiste em um determinado imóvel urbano sem utilização dentro da área urbana da cidade em que houve a sua ocupação por grupo de pessoas que buscavam estabelecer moradia no local. Contra essas pessoas é, comumente, proposta medida judicial pelo proprietário a fim de retirá-las de sua propriedade. É neste ponto que começam a surgir os questionamentos: como conciliar a defesa de uma propriedade abandonada e que não atendia a sua função social com a defesa de uma posse daquele mesmo local onde foi dada função social ao bem e exercido o direito constitucional de moradia?

É neste ponto que a reflexão proposta neste trabalho focará, pois o direito processual prevê as regras para que o processo se desenvolva validamente e entregue a tutela que a parte pretende. Em cada processo se veicula uma pretensão, uma situação jurídica que precisa de tutela. A essa situação jurídica se dá o nome de Direito Material. Então:

[...] o processo serve ao direito material, mas para que lhe sirva é necessário que seja servido por ele. [...] ao processo cabe a realização dos projetos do direito material, em relação de complementariedade que se assemelha àquela que se estabelece entre o engenheiro e o arquiteto. O direito material sonha, projeta; ao direito processual cabe

a concretização tão perfeita quanto possível desse sonho. A instrumentalidade do processo pauta-se na premissa de que o direito material coloca-se como o valor que deve presidir a criação, a interpretação e a aplicação das regras processuais. O processualista contemporâneo não pode ignorar isso (DIDIER JUNIOR, 2015, p. 46-47).

O processo deve servir para resolver os problemas das pessoas e deve fazer isso a partir de uma análise da situação concreta envolvida; não pode o julgador se limitar a fazer uma subsunção entre as normas processuais e a situação objetiva que se lhe apresenta, uma vez que “a tutela processual é adequada e efetiva quando se dispõe de um procedimento adequado, ou seja, sensível a atender as peculiaridades do caso concreto, sem negligenciar os atributos da relação de direito material em foco” (FERREIRA, 2014, p. 92).

Quando a ocupação do imóvel sem uso e/ou abandonado é realizada por um grupo ou coletividade de pessoas, há um confronto entre a defesa do direito do dono do imóvel e a necessária observância do adequado aproveitamento do solo, de acordo com sua função social, mas também a falta de acesso à moradia digna a considerável parcela da população (CAMBI; GALDUROZ, 2015).

Esse cenário gera, como já afirmado, um conflito de direitos, no qual os titulares da propriedade buscam reaver sua posse. Então, a análise deveria partir de um ponto nodal: o proprietário perdeu a posse ou a partir da nova leitura que se faz do instituto após a Constituição de 1988? E a propriedade?

Quando a leitura da situação é feita a partir da ótica do constitucionalismo, a solução que se afigura é mais clara e nítida. A preocupação com a implementação da dignidade da pessoa humana, com o direito fundamental à moradia adequada e com a função social da propriedade deveriam conduzir a situação para a permanência dos ocupantes do até então imóvel abandonado. A existência como constitucional do direito social à moradia o eleva a outro patamar de proteção, não pela oponibilidade *erga omnes* da posse, mas pela atributo “extrapatrimonial de proteção da moradia como local de resguardo da privacidade e desenvolvimento da personalidade do ser humano e da entidade familiar” (FARIAS; ROSENVALD, 2018, p. 75).

Contudo, perdem força as alegações acima quando confrontadas com o título de propriedade. A tradição do sistema (e a formação dos operadores do Direito) ainda privilegia os proprietários em detrimento daquele que dá função social à propriedade. Criticando essa prevalência, afirma Humberto Theodoro Junior:

O que a Constituição protege é o direito de propriedade usado regularmente, sem abusos, e com ressalva da sua função social (C.F. Art. 5º, nº XXIII). Nenhum direito, de ordem patrimonial, é absoluto, de maneira a assegurar ao seu titular o exercício abusivo e sem as limitações impostas pela convivência em sociedade (THEODORO JUNIOR, 2013, p. 124).

A propriedade que é usada regularmente deve ser protegida contra quaisquer ameaças e violências. Quem utiliza da sua propriedade e dá a ela função social não tem o que temer. Mas a ocupação de um bem por um considerável número de pessoas só é possível quando o seu proprietário não a utiliza e nem zela por ela, por si ou através de prepostos. Se a ocupação foi feita através de violência ou clandestinidade não há que se falar em posse, pois ali só há mera detenção. Mas quando não se trata dessas hipóteses, ou quando cessam, têm-se posse a merecer proteção (TORRES, 2015).

Quando o confronto entre posse e propriedade se coloca, a posse passa a ser muito mais difícil de ser comprovada e defendida. A prática revela que a função social da propriedade não é objeto de discussão nas ações possessórias. Há a aplicação irrestrita da legislação civil sem nenhum temperamento ou flexibilização procedimental, o que é defendido como uma forma de permear a solução jurídica pela realidade, permitindo a oxigenação da decisão pela justiça, como em uma cláusula aberta. Nesse cenário, caberia ao juiz conformar o procedimento de modo a construir uma tutela jurisdicional aderente à realidade protegida (TORRES, 2015).

É destacável que a coletividade de pessoas que busca espaço na disputada cidade é sempre dos extratos sociais mais baixos. Nesse sentido, a visão distorcida da realidade com a qual os julgadores encaram a situação foi comentada por Nelson Saule Junior e Daniela Campos Siborio de Sarno:

[...] os conflitos fundiários são encarados majoritariamente como um problema meramente judicial ou de polícia. Essa leitura da realidade está relacionada a uma visão que tem como base e raiz de interpretação a propriedade, como um direito que se contrapõe a todos, inclusive em prejuízo dos demais direitos envolvidos. O absolutismo da forma conduz a situações nas quais os conflitos sejam resolvidos mediante uma prestação jurisdicional, com implemento da força para cumprir as medidas de desocupação dos imóveis em disputa (SAULE JUNIOR; SARNO, 2013, p. 23).

A prevalência do formal em detrimento do material ou, em outras palavras, a prevalência do escrito sobre a realidade não pode ser aceito na atualidade. O que muitos ainda



se recusam a enxergar<sup>9</sup> é que a Constituição de 1988 criou mais um requisito para que a proteção da propriedade seja implementada: a efetiva comprovação de cumprimento da função social. Mesmo que a literalidade do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015) não preveja em seus incisos esse requisito, deve ser entendido que ali há mais um requisito quando se postula essa proteção. Essa inclusão é oriunda do modelo constitucional de proteção de posse inaugurado pela Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988).

Não se estaria extinguindo o direito à propriedade, neste momento, de quem não cumpre a função social. Mas apenas se afirmando que a proteção processual de quem não dá efetiva utilização à propriedade deve ser repensado:

Em outras palavras no caso concreto, que é exatamente aquele que está posto perante o judiciário, deverá o juiz verificar se o proprietário reivindicante está cumprindo com a função social da propriedade para só então deferir-lhe a proteção buscada, ou seja, além da prova comum, que sempre foi necessária para o exercício da ação reivindicatória – a prova da existência do direito de propriedade através da demonstração de que tem título registrado no RGI, deve também ser exigida, para que mereça proteção do sistema, a prova de que estava cumprindo com a função social e que foi impedido de assim continuar a fazê-lo em razão do esbulho praticado pelo réu (TORRES, 2015, p. 1373).

Pode parecer simples, mas toda essa discussão passa por entender que a proteção que a Constituição dá à propriedade, em seu artigo 5º, inciso XXII, está condicionada ao preenchimento do requisito da função social, do artigo 5º, inciso XXIII (BRASIL, 1988). O constituinte apontou algumas diretrizes a serem observadas no seu Art. 182, quando se tratar de propriedade urbana. Portanto, a tutela da propriedade só pode existir quando o proprietário estiver dando função social a ela, ao “bem objeto de sua titularidade, levando-se em conta que tal função não é algo extrínseco ao direito, mas sim intrínseco, fazendo parte de sua estrutura, de modo que sua ausência traz reflexos ao próprio conceito” (TORRES, 2015, p. 1371).

O proprietário precisa, além da comprovação dos requisitos formais que estão previstos nos códigos de processo, comprovar perante o judiciário que à sua propriedade era dada função social. A prova deverá comprovar que ele exercia função social e que foi impedido de continuar a fazê-lo por conta dos atos dos ocupantes. Só à propriedade que preencha esses requisitos é que se garantirá a proteção prevista na Constituição da República.

### 3.4 A atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*

---

<sup>9</sup> Como se verá mais adiante: o presente autor defende que uma das hipóteses que causa essa dissonância cognitiva advém da má formação dos operadores do Direito. Este tema será tratado em seção própria neste trabalho.

A garantia da assistência judiciária à população já figurou em outras Constituições antes da Carta de 1988. O constituinte já havia percebido a prática de prever um direito sem ter um órgão incumbido de realiza-lo, de forma ampla e eficaz, tornaria aquele uma mera proposição. A Defensoria Pública foi prevista expressamente em uma Constituição pela primeira vez em 1988, como uma forma de garantir o direito de acesso à justiça (BRASIL, 1988).

O acesso à justiça foi conceituado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988) como o requisito fundamental e o mais básico dos Direitos Humanos de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretende garantir e não apenas proclamar o direito de todos. O Poder Judiciário deve ser acessível de forma igualitária para todos e “deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 08).

A preocupação de Kazuo Watanabe sempre foi a de garantir o acesso à ordem jurídica justa (1988). Para ele, não era suficiente garantir que as pessoas tivessem acesso aos órgãos judiciais já existentes, enquanto instituição constituída pelo Estado. Era necessário garantir que o direito fosse aplicado a partir e ajustado à realidade social existente.

Depois de passar por uma profunda reforma com a Emenda Constitucional nº 45 de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004), conhecida como a Emenda da Reforma do Judiciário, a Emenda Constitucional nº 80 de 04 de junho de 2014 elevou a Defensoria Pública brasileira a um novo patamar, alavancando a instituição à condição de permanente e lhe atribuindo o dever de promoção dos Direitos Humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos em todos os graus (BRASIL, 2014). Patrícia Kettermann (2015) defende, inclusive, que esta alteração a colocou como uma cláusula pétrea na Constituição.

O acesso à ordem jurídica justa, (WATANABE, 2019) passa a ser encarado com a nova conformação que os tempos pediram:

O conceito do acesso à justiça passou por uma importante atualização: deixou de significar mero acesso aos órgãos judiciários para a proteção contenciosa dos direitos para constituir acesso à ordem jurídica justa, no sentido de que os cidadãos têm o direito de serem ouvidos e atendidos não somente em situações de controvérsias com outrem, como também em situação de problemas jurídicos que impeçam o pleno exercício da cidadania, como nas dificuldades para a obtenção de documentos seus ou de seus familiares ou os relativos a seus bens. Portanto, o acesso à justiça, nessa dimensão atualizada, é mais amplo e abrange não apenas a esfera judicial, como também a extrajudicial.

A missão da Defensoria Pública não se encerra com o simples peticionamento dentro ou em um processo. O acesso à ordem jurídica justa é um objetivo muito maior e com possibilidade de transformar a realidade:

celeridade, contraditório, ampla defesa, decisões justas, ações afirmativas que possam, no caso concreto, transformar a realidade, buscar a redução das desigualdades e a erradicação da pobreza, que é origem de todas as mazelas sociais adjacentes à violência urbana (NOGUEIRA, 2011).

### **3.4.1 Atuação a partir da vulnerabilidade**

A nova Defensoria Pública, por assim dizer, passou a atuar de acordo com sua nova missão e encarando as novas demandas que se lhe apresentam. Para além do ultrapassado e preconceituoso conceito de “pobreza nos termos da lei”, o que justifica a atuação da Defensoria Pública é a presença da vulnerabilidade, coletiva ou individual. A identificação dos destinatários da atuação da Defensoria Pública na Constituição da República passa, portanto, por uma mutação constitucional, suplantando a ideia de necessidade econômica e abrindo espaço para a legitimação da atuação da instituição a partir da sua nova conformação e da realidade em que está inserida. Essa nova conformação enaltece o apregoado por Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1999) quando ressalta que a vocação da Defensoria Pública é garantir a plenitude da cidadania de quem precisa.

O Supremo Tribunal Federal firmou importante entendimento nesse sentido ao julgar a ADI 3.943 (BRASIL, 2015). A Relatora Ministra Carmém Lúcia entendeu que os termos “necessitado” e “insuficiência de recursos” deveriam ser interpretados de maneira ampla, a fim de ampliar o espectro de atuação da Instituição e não de restringi-lo, pois seria impossível se prever abstratamente em lei todas as hipóteses ali cabíveis. Trata-se de conceito jurídico indeterminado (GARDINAL; LEONARDO; 2020):

Com efeito, no trecho em que citada a jurista Ada Pellegrini Grinover, restou claro que necessitado e insuficiência de recursos são conceitos jurídicos indeterminados, os quais devem ser interpretados de acordo com os objetivos da República, mormente no processo coletivo, a fim de garantir o máximo de justiça social possível

A interpretação do inciso XI do art. 4º da lei orgânica da Defensoria Pública identifica os necessitados organizacionais. Ele trata da defesa da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado (BRASIL, 1994).

De acordo com Edilson Santana Gonçalves Filho, Jorge Bheron Rocha e Maurilio Casa Maia (2020), a atuação da Defensoria Pública sempre estará ligada à existência de alguma vulnerabilidade, como explicitado pela lei orgânica já citada. Trata a lei de uma perspectiva, segundo Maia (2020), “solidarista e horizontal-emancipatória”.

Como já revelado, a vulnerabilidade pode ser analisada sob a ótica econômica, jurídica, circunstancial ou organizacional. Ada Pellegrini Grinover (2014) explica a origem dessa classificação:

“Em estudo posterior, ainda afirmo surgir, em razão da própria estruturação da sociedade de massa, uma nova categoria de hipossuficientes, ou seja a dos carentes organizacionais, a que se refere Mauro Capelletti, ligada à questão da vulnerabilidade das pessoas em face das relações sócio-jurídicas existentes na sociedade contemporânea

É impossível que o legislador consiga prever em abstrato todas as situações em que se tenha por reconhecida a vulnerabilidade. Essa tarefa coube à doutrina e à jurisprudência<sup>10</sup>.

O conceito de quem seria o necessitado, segundo a jurisprudência, é visto com mastria no Recurso Especial REsp 1.264.116, de relatoria do Ministro Herman Benjamin:

A expressão “necessitados” (Art. 134, *caput*, da Constituição), que qualifica, orienta e enobrece a atuação da Defensoria Pública, deve ser entendida, no campo da Ação Civil Pública, em sentido amplo, de modo a incluir, ao lado dos estritamente carentes de recursos financeiros — os miseráveis e pobres —, os hipervulneráveis (isto é, os socialmente estigmatizados ou excluídos, as crianças, os idosos, as gerações futuras), enfim todos aqueles que, como indivíduo ou classe, por conta de sua real debilidade perante abusos ou arbítrios dos detentores de poder econômico ou político, “necessitem” da mão benevolente e solidarista do Estado para sua proteção, mesmo que contra o próprio Estado. Vê-se, então, que a partir da ideia tradicional da instituição forma-se, no *Welfare State*, um novo e mais abrangente círculo de sujeitos salvaguardados processualmente, isto é, adota-se uma compreensão de *minus*

---

<sup>10</sup> O Superior Tribunal de Justiça já identificou as seguintes situações concretas onde reconheceu a existência de vulnerabilidade: Fática (REsp 1293006/SP); Econômica (REsp 1.302.467/SP); Técnica (AgRg no Ag 1.238.314/RJ); Científica (RMS 31.073/TO); Jurídica (REsp 1.378.557/RS); Informacional (REsp 1.329.556/SP); Do enfermo (REsp 1.178.555/PR); Em razão do gênero (AgRg no REsp 1.430.724/RJ); Da gestante (HC 269.553/RS); Do deficiente químico (HC 289.250/SP); Dos hipervulneráveis (REsp 931.513/RS).

*habentes* impregnada de significado social, organizacional e de dignificação da pessoa humana (STJ, 2012, *on-line*)

Em um país marcado pela desigualdade social é comum que ocorra a intersecção de vulnerabilidades em uma mesma atuação da Defensoria Pública. Um mesmo usuário dos serviços da Defensoria Pública pode ser vulnerável e também dependente químico, idoso ou pessoa enferma. Mas a atuação seria possível ainda que não se tratasse de vulnerabilidade econômica e somente as demais vulnerabilidades chamadas de existenciais forem constatadas no caso concreto (FENSTERSEIFER, 2015).

A nível internacional, o documento chamado *Regras de Brasília para o Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade*, aprovado pela XIV Conferência Judicial Ibero-americana que ocorreu em Brasília no ano de 2008, serve de balisa e representa referencial de diversas formas de vulnerabilidade. A vulnerabilidade é tratada neste texto como:

Consideram-se em condição de vulnerabilidade aquelas pessoas que, por razão da sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercer com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico (CONFERÊNCIA JUDICIAL IBERO-AMERICANA, 2008, p. 05).

Também há outros diplomas internacionais que tratam da vinculação entre Defensoria e vulneráveis, como as Resoluções da OEA AG/RES. 2.829 (XLVIII-0/18), 2.908/2017, 2.821/014, 2.801/2013, 2.714/2012 e 2.656/2011, e a Recomendação Mercosul/CMC/Rec. 1/12 (MAIA, 2020, p. 366).

A guisa de arremate, a síntese trazida por Amélia Soares da Rocha (2013) é elucidativa:

O necessitado de justiça é, pois, quem, por sua condição de vulnerabilidade, não tem acesso aos recursos necessários à sua defesa. A missão constitucional da Defensoria Pública é garantir o acesso à Justiça aos necessitados, assim compreendidos como aqueles que por circunstâncias sociais, econômicas, sexuais, étnicas e/ou culturais, não têm acesso aos recursos para exercer com efetividade os seus direitos.

### **3.4.2 Atuação processual dinâmica e *custos vulnerabilis***

A evolução da instituição e o amadurecimento do sistema de justiça possibilitaram que a atuação da Defensoria Pública se desse em mais de uma posição processual (dinâmica), sendo a instituição considerada um ator processual de posição dinâmica. Ela pode atuar representando postulatoriamente a parte que não possui advogado (por não ter condição de fazê-lo ou em razão

de determinação da legislação, como no caso do réu revel), que é a atuação mais comum e típica da instituição.

Pode atuar também em nome próprio defendendo direito alheio, como quando propõe ação (coletiva ou individual) ou quando atua em ação proposta por outra parte (litisconsorte ou interveniente, como *amicus curiae*).

Por fim, pode ainda atuar como terceiro interveniente interessado, quando atua em nome próprio objetivando a defesa de seus fins constitucionais e legais específicos e remissivos ao seu interesse institucional (MAIA, 2016, p. 1255). Para Cassio Scarpinela Bueno (2012, p. 459), “o interesse institucional, contudo, é interesse jurídico, especialmente qualificado, porque transcende o interesse individual das partes”.

A primeira diretriz a se seguir quando se perquire o interesse institucional da Defensoria Pública reside no artigo 134 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). É ele quem vai definir a função e os objetivos da instituição:

A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

Da leitura se percebe a missão mais nobre da Instituição: ser expressão e instrumento do regime democrático, realizar a defesa dos vulneráveis, de forma individual ou coletiva, em todos os graus, de forma judicial ou extra judicial e promover os direitos humanos. A partir da concepção de que se deve dar a máxima eficácia à Constituição, se percebe que a missão que recebeu é corolário lógico dos objetivos da República, estatuídos no artigo 3º da Carta: construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Atuação da instituição e de seus membros transcende à mera representação dos interesses do necessitado econômico; sempre que houver alguém carente de recursos financeiros, os hipervulneráveis (como os socialmente estigmatizados ou excluídos, as crianças, os idosos e as gerações futuras), isto é, todos aqueles que como indivíduo ou classe, por conta de sua real debilidade perante abusos ou arbítrio dos detentores do poder econômico ou político, a atuação firme da Defensoria Pública, ainda que contra o Estado, deve se fazer presente.

Essa missão impõe à Defensoria Pública a necessidade de atuar de forma contramajoritária, em favor das minorias e dos excluídos. É ela que vai conter o poder constituído contra aqueles. E ela que vai defende-los da vontade da maioria da sociedade quando esta lhe avançar.

As minorias nem sempre se relacionam com a sua representação quantitativa, mas qualitativa. A elas é obstado o acesso aos espaços de participação, à tomada de decisões e impedidos que ocupem os lugares de fala por “questões raciais, socioeconômicas e de gênero, (...) por sub-representação ou outros entraves” (GARDINAL; LEONARDO; 2020, p. 153). Patrícia Ketterman (2015) esclarece que a nova disposição constitucional conferiu à instituição o exercício de uma nova função política, ao lado da função legislativa, da executiva e da jurisdicional: a função de provedoria de justiça.

Esta passa a ser, para além das formas de representação processual acima expostas, a justificativa para a sua nova forma de atuação: a de interveniente em favor da defesa e observância dos direitos das pessoas vulneráveis.

Foi a superação do entendimento que a Defensoria Pública apenas funciona como “advogado dos pobres” e “dentro de um processo” que levou a doutrina a se debruçar sobre os fundamentos constitucionais de atuação da instituição.

Já é aceito que a Defensoria Pública, para além do acesso à justiça, deve se preocupar com a busca da inclusão dos grupos vulneráveis nas decisões político-sociais. Ela deve garantir a participação e influência de tais grupos que não devem ser ignorados em processos de composição, manutenção e transformação da sociedade onde estão inseridos (GONÇALVES FILHO; ROCHA; MAIA, 2020). A regra nº 29 das *Regras de Brasília para Acesso à Justiça de Pessoas em Condição de Vulnerabilidade* estabelece:

Destaca-se a conveniência de promover a política pública destinada a garantir a assistência técnico-jurídica da pessoa vulnerável para a defesa dos seus direitos em todas as ordens jurisdicionais: quer seja através da ampliação de funções do Defensor Público, não somente na ordem penal mas também noutras ordens jurisdicionais; quer seja através da criação de mecanismos de assistência letrada: consultorias jurídicas com a participação das universidades, casas de justiça, intervenção de colégios ou barras de advogados (CONFERÊNCIA JUDICIAL IBERO-AMERICANA, 2008, p. 10).

A partir da missão constitucional de ser guardião dos interesses dos vulneráveis e em razão da evolução de sua atuação e da identificação das novas necessidades de seus usuários, a Doutrina admitiu a atuação da Defensoria Pública na qualidade de *custos vulnerabilis*, expressão cunhada a partir dos trabalhos de Maurilio Casas Maia. O termo foi escolhido pelo

autor objetivando destacar a legitimidade institucional da Defensoria Pública e reafirmar que essa atuação não se confunda com a defesa da ordem jurídica, função precípua do Ministério Público (MAIA, 2014, p. 56).

A expressão *custos vulnerabilis* é composta por dois vocábulos latinos que indicam, respectivamente, “guardião, fiscal” e “ferir, lesar penetrar”. Então, vulnerabilidade, que deriva do verbo *vulnerabilis*, designa o “lado fraco por onde alguém pode ser ofendido”. De uma análise semântica se conclui que os verbetes querem designar o “guardião dos vulneráveis”.

Cezar Augusto Luiz Leonardo e Aline Buzete Gardinal (2020, p. 156) afirmam que a expressão *custos vulnerabilis* pode ser traduzida como “protetor dos vulneráveis” ou “guardião dos direitos dos vulneráveis”. Cássio Scarpinela Bueno afirma se tratar de “fiscal dos vulneráveis”, empregando a expressão vernacular, ou “o que parece ser o mais correto diante do que corretamente vem sendo compreendido sobre a legitimidade ativa da Defensoria Pública no âmbito do ‘direito processual coletivo’, o fiscal dos direitos dos vulneráveis” (2018, p. 219).

A atuação da Defensoria Pública enquanto interveniente *custos vulnerabilis* objetiva fundamentalmente reforçar os interesses subjetivos de indivíduos ou coletividades vulneráveis constitucionalmente protegidos. Para além da representação da parte no processo, ela pode atuar como um interveniente processual, um tutor, um guardião da interpretação do ordenamento jurídico *prohomine*, pró-vulneráveis necessitados. Nesse sentido é a lição de Cássio Scarpinela Bueno (2018, p. 2019):

A expressão “*custos vulnerabilis*”, cujo emprego vem sendo defendido pela própria Defensoria Pública, é pertinente para descrever o entendimento aqui robustecido. Seu emprego e difusão têm a especial vantagem de colocar lado a lado – como deve ser em se tratando de funções essenciais à administração da justiça – esta modalidade interventiva a cargo da Defensoria Pública e a tradicional do Ministério Público.

(...)

o “fiscal dos direitos vulneráveis”, deve atuar, destarte, sempre que os direitos e/ou interesses dos processos (ainda que individuais) justifiquem a oitiva (e a correlata consideração) do posicionamento institucional da Defensoria Pública, inclusive, mas não apenas, nos processos formadores ou modificadores dos indexadores jurisprudenciais, tão enaltecidos pelo Código de Processo Civil. Trata-se de fator de legitimação decisória indispensável e que não pode ser negada a qualquer título (BUENO, 2018, p. 219).

Essa forma de atuação está subjetivamente vinculada aos interesses dos vulneráveis e objetivamente ligada à defesa dos Direitos Humanos. Em essência, a “assistência defensorial” procura equilibrar e amplificar a defesa do vulnerável (indivíduo ou grupo) e reequilibrar as forças dentro do processo, ampliando o espaço de debate. É tarefa da instituição para a qual a



Constituição reservou a missão de ser guardião dos vulneráveis levar o seu viés às discussões que culminam na tomada de decisões (legislativas, políticas e principalmente jurídicas).

É uma função de Defensor-Hermes (Gerhard; Maia; 2017, p. 47-56), que na mitologia grega era tido como mensageiro de Zeus e tinha livre acesso ao Olimpo (céu) e a Hades (inferno). Ele levava mensagens de mundos distintos e as tornava entendíveis ao seu recebedor, como bom mensageiro. Ele permitia a comunicação entre dois mundos. A função do Defensor Público enquanto guardião dos vulneráveis é a de transpor, de forma compreensível, a realidade e os anseios dos vulneráveis e minorias estigmatizadas até os círculos de poder (seja ele legislativo, executivo ou judiciário).

A atuação da Defensoria Pública em nome próprio representando interesse institucional na defesa dos direitos dos vulneráveis já é prevista de forma esparsa em alguns dispositivos legais, como a Lei nº 7.210 (Lei de Execução Penal), de 11 de julho de 1984, em seu Art. 81-A (incluído pela Lei nº 12.313/2010), que determina que “A Defensoria Pública velará pela regular execução da pena e da medida de segurança, oficiando, no processo executivo e nos incidentes da execução, para a defesa dos necessitados em todos os graus e instâncias, de forma individual e coletiva” (BRASIL, 1984, *on-line*); assim como pela Lei nº 8.088 (Estatuto da Criança e do Adolescente), de 13 de julho de 1990, em seu Art. 141, no qual “É garantido o acesso de toda criança ou adolescente à Defensoria Pública, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, por qualquer de seus órgãos” (BRASIL, 1990a, *on-line*). e também na Lei nº 13.105 (Código de Processo Civil), de 16 de março de 2015, que em seu Art. 554, § 1º, dispõe que:

No caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública (BRASIL, 2015, *on-line*).

A Lei Orgânica da Defensoria Pública Nacional também é fundamento da atuação da Instituição como guardião dos vulneráveis. A cláusula geral de defesa e proteção dos vulneráveis, inscrita no inciso XI do artigo 4º da referida lei é um marco, como já mencionado. Os incisos VII e X, do mesmo artigo, instrumentalizam, de maneira exemplificativa, os instrumentos que a instituição dispõe para dar efetividade à cláusula geral de proteção e defesa dos vulneráveis (BRASIL, 1994).

Dessa forma, o *custos vulnerabilis* representa verdadeira consolidação da busca democrática do progresso jurídico-social das categorias mais vulneráveis no curso processual e

no cenário jurídico-político. A sua atuação insere na discussão mais um ponto de vista e minimiza os riscos oriundos da falibilidade humana e dos vieses perigosos à Justiça (NUNES; LUD; PEDRON; 2018). É verdadeira garantia fundamental ao reforçar o devido processo legal:

Ademais, ressalte-se que a cooperação da Defensoria Pública como terceiro interveniente pode ser útil ao debate democrático também porque, tendo o Ministério Público figurado na relação originária como parte propriamente dita, é possível se cogitar um humano e natural viés de confirmação (viés confirmatório – confirmation bias) do trabalho realizado na origem, sendo possível o risco de “cegueira cognitiva” aos interesses defensivos, em razão da eventual vontade de se manter o próprio trabalho intocado e imune às críticas. Nesse cenário, a Defensoria Pública, portanto, é órgão interveniente em prol da defesa e do reequilíbrio processual. Desse modo, a partir dos vieses das partes e de cada órgão, o Judiciário poderá aferir melhor as diversas posições em decisão democraticamente fundamentada. (TJAM, 2019)

A atuação como guardião dos direitos dos vulneráveis também é justificada a partir de uma interpretação do sistema de garantias da própria Constituição<sup>11</sup>, já que o processo sempre deve ser compreendido como meio de proteção e promoção dos direitos e garantias constitucionais e dos direitos humanos. A admissão dessa forma de atuação decorre da necessidade de garantir que a instituição alcance e cumpra as missões que o constituinte lhe reservou, numa espécie de poder implícito<sup>12</sup>: se lhe reservou um dever, lhe garantiu de igual forma um caminho para cumpri-lo, ainda que implicitamente.

Quando atua como interveniente *custos vulnerabilis* a Defensoria Pública não o faz representando a parte (mesmo que o indivíduo tenha seus interesses defendidos individualmente pela Defensoria Pública) e nem suplanta a atividade de representação de eventual advogado já constituído nos autos ou de algum Defensor Público que defenda alguma das parte do processo (CAVALCANTE, 2019). A atuação do Defensor Público nesses casos é fator de equilíbrio

<sup>11</sup> Art. 3º, IV, (Cláusula Constitucional de reconhecimento e não discriminação) e Art. 134 (Missão institucional de promoção dos Direitos Humanos) da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

<sup>12</sup> A teoria dos poderes implícitos é conhecida da Doutrina Nacional. Quando se discutia sobre a possibilidade de o Ministério Público realizar investigações criminais ela veio a ser um dos principais argumentos em prol dessa possibilidade. Sobre o tema, interessante a posição externada pelo Ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, ao julgar, em sede de repercussão geral, o Recurso Extraordinário nº 593.727: “Isso significa que a outorga de poderes explícitos, ao Ministério Público, tais como aqueles enunciados no art. 129, incisos I, VI, VII, VIII e IX, da Lei Fundamental da República, supõe que se reconheça, ainda que por implicitude, aos membros dessa Instituição, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas vocacionadas a conferir real efetividade às suas atribuições, permitindo, assim, que se confira efetividade aos fins constitucionalmente reconhecidos ao Ministério Público. Impende considerar, no ponto, em ordem a legitimar esse entendimento, a formulação que se fez em torno dos poderes implícitos (CARLOS MAXIMILIANO, “Hermenêutica e Aplicação do Direito”, p. 312, item n. XI, 18ª ed., 1999, Forense, v.g.), cuja doutrina – construída pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América no célebre caso McCULLOCH v. MARYLAND (1819) – enfatiza que a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos” (STF, 2015, p. 18).

processual, que segundo Luigi Ferrajoli (2014, 537) serve para reduzir “a disparidade institucional que de fato existe entre acusação e defesa”. Ainda que ele trate do processo penal, a necessidade de reequilibrar as forças também é vista no processo civil ao se ter em causa uma disputa entre um vulnerável e um conglomerado econômico multinacional, por exemplo, que almeja a reintegração de uma extensa área de terra abandonada e sem função social.

Portanto, em um mesmo processo, podem atuar mais de um Defensor Público. Enquanto um atuará nas formas de legitimado ordinário, representando uma parte, outro representará os interesses da coletividade e falará em nome da instituição. Essa possibilidade já é assente na prática forense (TJSP, 2017):

(...) Portanto, desde logo, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo deve ser intimada tanto “*a quo*”, como “*ad quem*” para participar da ação civil pública e deste recurso, representando os interesses dos hipervulneráveis organizacionais. A Defensoria Pública, respeitando sua independência funcional e opção técnica, “*in casu*”, em princípio, deve assumir duplo papel, isto é, de representante legal dos substituídos, em legitimação extraordinária, e “*custos vulnerabilis*”, devendo sempre ser ouvida depois das partes e antes de qualquer medida judicial. (...).

Reafirmando a legitimidade desta forma de atuação, o Superior Tribunal de Justiça já reconheceu, de forma unânime e expressa, a possibilidade de a Defensoria Pública da União atuar como *custos vulnerabilis* em recurso que tramitava naquela corte em favor dos vulneráveis quando julgou os Embargos de Declaração no Recurso Especial REsp 1.712.163-SP, por exemplo (STJ, 2018). Ao julgar o Habeas Corpus Coletivo 143.641 o Supremo Tribunal Federal também admitiu a intervenção da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* (ainda que não tenha feito isso de forma expressa).

Desta conceituação e breve explanação já se pode afirmar que a atuação da Defensoria Pública na qualidade de guardião dos direitos dos vulneráveis não se confunde a atuação do Ministério Público enquanto fiscal da lei (*custos vulnerabilis x custos legis*). Nesta seara, somente se pode admitir a intervenção da Defensoria Pública em favor dos vulneráveis pois se se admitisse o contrário estar-se-ia a potencializar e reforçar as desigualdades entre o sujeito processado e o poder punitivo estatal (ROSA, 2019).

A atuação da Defensoria Pública pode acontecer em qualquer grau de jurisdição e não se confunde com a atuação do *amicus curiae*, pois seu papel não é o de prestar esclarecimentos como experto e nem o de ser mero auxiliar do juízo. Somente a Defensoria Pública pode atuar como *custos vulnerabilis*, pode acontecer em qualquer processo e detém com ampla legitimidade recursal. Os institutos se distanciam especialmente quando se analisa a natureza

jurídica e o papel de cada um deles (CAVALCANTE, 2019), como por exemplo, a ampla legitimação recursal que o *custos vulnerabilis* detém e não encontra semelhança na intervenção do *amicus curiae*:

Como se verá, a atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* é uma amálgama entre a segunda onda de acesso à justiça, dado o enfoque coletivo da atuação, a quarta onda, que envolve a preocupação ética com a justiça (não só uma justiça meramente formal, mas uma justiça que conte com profissionais preocupados com o senso condizente com a ordem jurídica justa) e a quinta onda, legitimando-a a postular junto aos órgãos internacionais de defesa dos direitos humanos.

### 3.5 As ondas renovatórias do acesso à justiça

Todo trabalho que se proponha a analisar o acesso à justiça aponta como referencial teórico o Projeto de Florença, desenvolvido por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, um marco do estudo sobre o acesso à justiça, pois nele pode-se identificar e propor soluções para os problemas que impedem os cidadãos de buscar o Poder Judiciário. O estudo foi realizado entre os anos de 1973 e 1978 investigando os sistemas judiciais de 23 países<sup>13</sup>, sendo os resultados compilados em oito tomos e publicado sob o título *Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective – A General Report*<sup>14</sup> (TEODORO, 2016).

O direito de acesso à justiça é considerado uns dos mais básicos dos direitos fundamentais pelos autores: “O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental — o mais básico dos direitos humanos — de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos” (GARTH; CAPPELLETTI, 1988, p. 12). E a sua essencialidade é marcante quando se tem a real noção que é ele que permite que outros direitos fundamentais que foram descumpridos sejam resguardados (PAROSKI, 2006). Segundo Cappelletti e Garth (1988, p. 08):

A expressão “acesso à justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos. [...] uma premissa

<sup>13</sup> São eles: Austrália, Áustria, Bulgária, Canadá, China, Inglaterra, França, Alemanha, Holanda, Hungria, Indonésia, Israel, Itália, Japão, Polônia, União Soviética, Espanha, Suécia, Estados Unidos, México, Colômbia, Chile e Uruguai.

<sup>14</sup> Em tradução livre: *Acesso à Justiça: o movimento mundial para a efetivação dos direitos – um relatório geral*.

básica será a de que a justiça social, tal como desejada por nossas sociedades modernas, pressupõe o acesso efetivo.

Os autores, então, utilizam o termo “acesso à justiça” com significados que representam bem as finalidades acima citadas: na primeira pretendem identificar os obstáculos que não permitem que o sistema seja igualmente acessível a todos; a segunda pretende empregar ao termo um sentido de efetividade, ou seja, afirma a necessidade de permitir e pensar soluções para que o acesso à justiça seja efetivo e socialmente justo. O que pretendem, em resumo, é identificar o que impedia as pessoas de bater às portas do judiciário para efetivar seus direitos e receber respostas justas daquele poder (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

O contexto histórico em que o Projeto de Florença foi desenvolvido coincide com o período político liberal. Até então vigorava o entendimento que: bastava disponibilizar ao indivíduo o direito processual de propor ou contestar uma ação. Nesse cenário, a mera disponibilização/existência da faculdade de iniciar ou se defender em um processo já atenderia a lógica liberal então vigente (TEODORO, 2016).

Ao estudar as reformas no sistema de Justiça dos países ocidentais desde a década de 1960, Cappelletti e Garth (1988) vislumbraram três grandes movimentos de reforma, aos quais eles nomearam de ondas; estas podem ser descritas como:

- a) os primeiros esforços importantes para melhorar o acesso à Justiça nos países ocidentais enfocaram a prestação dos serviços legais aos pobres [...];
  - b) o segundo focalizou o problema da representação dos interesses difusos e coletivos a partir de mudanças de conceitos típicos do individualismo liberal [...];
  - c) por fim, o terceiro e mais importante movimento significou uma mudança dos procedimentos judiciais para tornar esses direitos realmente exequíveis.
- Essa terceira “onda” de reformas vai além de instituições, de recursos, pessoal e procedimentos utilizados para processar e ainda para prevenir disputa nas sociedades modernas (SANCHES FILHO, 2001, p. 278).

Essas três ondas de acesso à justiça serão brevemente analisadas em subseções a seguir, mas já se denota que o trabalho original de Cappelletti e Garth (1988) serve de referência quando se pretende estudar o acesso à justiça, sendo um marco de reforma das instituições e sistemas judiciais em todo o mundo. Kim Economides (1999), um dos pesquisadores do grupo original, identificou a complementação do estudo e propôs uma quarta onda com um objeto de investigação bastante distinto: a análise seria agora dos prestadores do serviço e não mais dos destinatários do serviço. A quinta onda trata da internacionalização da defesa dos direitos humanos.

Ao final desta exposição, se perceberá que a atuação da Defensoria Pública é dada em intersecção com as cinco ondas: removendo os obstáculos financeiros (primeira), atuando na defesa de direitos coletivos (segundo), buscando soluções práticas e com simplificação de procedimentos (terceira), oxigenando o procedimento judicial ao representar a camada vulnerável da sociedade (quarta) e acessando os mecanismos internacionais de defesa dos direitos humanos (quinta).

### **3.5.1 Primeira onda: a assistência judicial aos pobres**

O primeiro obstáculo para o acesso à justiça foi identificada por Cappelletti e Garth (1988) mostrou cruel: a principal causa que afastava as pessoas da busca de seus direitos (seja de proteção ou reparação) era a falta de recursos. Os custos judiciais e as regras de sucumbência desestimulavam as partes a procurar o judiciário.

Era necessário, então, garantir assistência judiciária aos pobres. Cappelletti e Garth (1988) afirmam ser necessário ampliar a oferta de serviços jurídicos aos mais pobres. A implementação desta maior oferta também superaria a concepção de um processo baseado unicamente no paradigma racional-liberalista, que se satisfazia enquanto acesso à justiça com a mera garantia formal do livre exercício do direito de ação (seria a concepção que bastariam construir portas para que as pessoas acessassem o judiciário).

Como o mundo vivia uma fase de expansão e desenvolvimento que introduziram reformas constitucionais e consolidaram o *welfare state* no pós-Segunda Guerra Mundial, era necessário remover os obstáculos e promover o acesso à justiça; não era mais suficiente apenas colocar à disposição do pobre o acesso à justiça por meio da disponibilização do direito de ação. A analogia de encurtar o caminho entre ele e a porta de entrada ilustra bem o momento: é necessário ir além de lhe fornecer o caminho para chegar até lá (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Aos ricos sempre foi muito mais fácil fazer valer a garantia do direito do acesso à justiça em sua plenitude, mas esse mesmíssimo direito dificilmente era garantido à parcela mais pobre da população (GOMES NETO, 2003). Portanto, a primeira dificuldade a ser superada para que o acesso à justiça fosse efetivado era econômica. Essa dificuldade não diz respeito apenas à pobreza material, à escassez de recursos, mas também cultural que, de alguma forma, impeça o pobre de buscar a prestação jurisdicional (CAPPELLETTI, 1991).

Nesse sentido, Boaventura de Souza Santos (2001, p. 170) comenta:

Estudos revelam que a distância dos cidadãos em relação à administração da justiça é tanto maior quanto mais baixo é o estrato social a que pertencem e que essa distância tem como causas próximas não apenas factores econômicos, mas também factores sociais e culturais ainda que uns e outros possam estar mais ou menos remotamente relacionados com as desigualdades econômicas.

Essa é a principal razão pela qual a garantia do acesso à justiça não pode ser entendida como a simples assistência aos pobres por um advogado e em juízo. Também deve ser garantida a informação, a assistência extrajudicial e judicial, o que Cappelletti e Garth (1988) chamam de assistência judiciária. A proposta dos autores é criar meios para que os serviços jurídicos sejam acessíveis para os mais carentes de forma eficiente:

Antes de mais nada, [...], é necessário que haja um grande número de advogados, um número que pode até exceder a oferta, especialmente em países em desenvolvimento. Em segundo lugar, mesmo presumindo que haja advogados em número suficiente, [...], é preciso que eles se tornem disponíveis para auxiliar aqueles que não podem pagar por seus serviços. Isso faz necessárias grandes dotações orçamentárias [...]. Em economias de mercado, [...], a realidade diz que, sem remuneração adequada, os serviços jurídicos para os pobres tendem a ser pobres também. Poucos advogados se interessam em assumi-los, e aqueles que o fazem tendem a desempenhá-los em níveis menos rigorosos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 47-48).

Logo após a proclamação da República brasileira e da Constituição de 1891, bem antes da discussão acerca do acesso à justiça, foi editado o Decreto nº 2.457 de 08 de fevereiro de 1897, dando o primeiro contorno à assistência jurídica gratuita aos necessitados no Distrito Federal (BRASIL, 1897).

Com a instituição da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) por força do Art. 17 do Decreto n.º 19.408, de 18 de novembro de 1930 (BRASIL, 1930); e com o Decreto nº 20.784, de 14 de dezembro de 1931, a assistência judiciária foi transformada em múnus para o advogado (BRASIL, 1931). A Constituição de 1934 também estabeleceu como garantia constitucional ao cidadão, de forma bastante clara, a assistência judiciária, prevendo em seu Art. 113, inciso XXXII, o dever da União e dos Estados de concedê-la aos necessitados (BRASIL, 1934).

A primeira onda renovatória do acesso à justiça, como prevista por Cappelletti e Garth (1988), foi materializada no Brasil com a edição da Lei nº 1.060, de 05 de fevereiro de 1950, e complementada, mais de 40 anos depois, com a edição da Lei Complementar Federal nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que previu a criação da Defensoria Pública (BRASIL, 1950; BRASIL, 1994).

Foi a promulgação da Constituição Federal de 1988 que causou uma revolução na acepção do termo “justiça gratuita”. O Art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição passa a utilizar o termo “assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (BRASIL, 1988, *on-line*), permitindo, assim, o desenvolvimento de um sistema de normas que dá garantia quase integral à concepção de assistência judiciária prevista na primeira onda do acesso à justiça de (ALVAREZ, 2000).

Como se percebe, a Constituição de 1988 deixou de utilizar “assistência judiciária”, que tinha uma abrangência restrita à assistência técnica prestada por advogado em juízo ou em fase pré-processual e preferiu “assistência jurídica” aos que provarem insuficiência de recursos. A assistência jurídica carrega em si significado bem mais abrangente, permitindo que a assistência ao pobre aconteça tanto em juízo como fora dele, independentemente da existência de conflito, além de garantir o direito de informação e orientação por profissionais de outras áreas, com o objetivo de buscar a solução mais justa para o caso (WATANABE, 1987).

Ao qualificar a assistência jurídica como “integral e gratuita”, o constituinte isentou qualquer despesa, judiciais ou não, que se mostrem necessárias ao completo exercício de direitos ou atos processuais a todos que não puderem pagar. Esta garantia é ampla e incide também nos demais custos que surjam com a participação do necessitado no processo (por exemplo: custas, honorários de advogado, taxas, honorários periciais, etc.) (MARCACINI, 1996). Foi a Lei 1.060/50 que estabeleceu normas para a concessão de tal gratuidade, sendo recentemente atualizada pelo novo Código de Processo Civil (BRASIL, 1950; BRASIL, 2015).

A primeira onda, portanto, identifica que os custos para a resolução de litígios no âmbito do sistema judiciário formal é a principal dificuldade enfrentada e propõe a criação de serviços jurídicos assistenciais para os mais pobres e vulneráveis.

### **3.5.2 Segunda onda: tutela dos interesses difusos**

O segundo entrave identificado pelo trabalho desenvolvido por Cappelletti e Garth (1988) está ligado ao acesso a informações, sobre como ajuizar uma ação e até mesmo sobre os próprios direitos que o indivíduo ou grupo de indivíduos possui. A ausência de informação e educação impedia o indivíduo de identificar seus direitos que excederiam a esfera individual (coletivos, por exemplo) e ir buscar a sua defesa ou reparação junto ao judiciário; também foi identificada pelos autores a dificuldade de organização dos indivíduos lesados para propor uma ação coletiva.



Cappelletti e Garth (1988) identificaram a dificuldade do processo e dos cidadãos em lidar com novos direitos, chamados de difusos, ou ainda, coletivos, pois a noção tradicional do processo civil já não era capaz de realizar a solução destes problemas. O processo civil até então era preocupado em resolver o problema de uma parte contra a outra, centrado em disputas entre particulares — não estava preparado para que fossem judicializadas demandas que pretendiam, por exemplo, defender e promover o meio ambiente saudável.

A segunda onda também tem relação com a dificuldade de defesa dos direitos e sua fragilidade, carência e pobreza. A pobreza jurídica não pode ser confundida com pobreza individual, com pauperismo, ausência de cultura, informação ou posição social, sendo atualmente compreendido como vulnerabilidade, termo já tratado neste trabalho, um fenômeno mais amplo e que abrange várias pessoas, grupos, categorias. Tudo isso leva a uma menor compreensão do que seria direito da parte, levando à falsa ideia de que um direito que seria de todos não seria de ninguém — novamente, o exemplo das ações para a defesa do meio ambiente faz valer.

O grande mérito da primeira onda renovatória de acesso à justiça foi rever a concepção formal do direito de ação, superando a crença de isonomia e igualdade de acesso à justiça — que se contentava com a mera disponibilização do acesso à justiça sem se preocupar com os meios pelos quais a parte vulnerável o faria (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). A proposta da segunda onda atingiu outros pilares do processo, ampliando aquilo pelo qual se entendia como legitimidade de causa e coisa julgada:

Centrando seu foco de preocupação especificamente nos interesses difusos, esta segunda onda de reformas forçou a reflexão sobre noções tradicionais muito básicas do processo civil e sobre o papel dos tribunais. Sem dúvida, uma verdadeira “revolução” está-se desenvolvendo do processo civil (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 18).

O que Cappelletti e Garth (1988) perceberam era que os direitos de grupos e coletividades não conseguiam ser encaixados e defendidos pelo esquema tradicional do processo civil, onde uma parte disputa com outra um determinado bem; faltavam normas de procedimento, regras de legitimidade e, sobretudo, “a atuação dos magistrados não visavam descomplicar as demandas por interesses difusos ajuizadas por particulares” (NEVES; SILVA; RANGEL, 2016, *on-line*).

Tudo isso se tornou necessário em razão, especialmente, da própria evolução da sociedade; a complexidade cada vez maior das suas relações acabou por criar novos direitos,

como os transindividuais, pois o atual estágio de desenvolvimento social levou a uma economia em que a preocupação do corpo social é o consumo, o trabalho, a produção e o comércio, caracterizados pela massividade (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Assim, os efeitos de um ato de uma empresa ou produto atingem um incontável número de pessoas. O problema causado por um ator de uma rede, um fornecedor de produtos ou uma indústria poluidora, por exemplo, na sociedade contemporânea é evidente e tem potencial de atingir um grande número de indivíduos, em maior ou menor intensidade. Nesse cenário, o crescimento das indústrias não é causa apenas de problemas econômicos, mas também do inchaço das cidades, poluição do ar, da água e do solo, comprometendo o meio ambiente saudável. A cadeia de acontecimentos que sucede a um ato lesivo (a poluição do ar, por exemplo) atinge interesses que deixam de ser apenas privados e individuais, atinge uma quantidade indeterminada de pessoas, já que todos estão interligados em uma grande rede. É esta a razão pela qual se diz que esses interesses são fragmentados, pois cada indivíduo tem um fragmento do interesse difuso respectivo (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

A legislação se encarrega de definir o que seriam direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no artigo 81 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, conhecida como Código de Defesa do Consumidor:

A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum (BRASIL, 1990b, *on-line*).

Os principais obstáculos apontados por Cappelletti e Garth (1988) na concretização do acesso à justiça e a superação das regras tradicionais do processo individual, em resumo, são:

- a) O custo do processo inviabiliza o exercício do direito, especialmente em relação aos mais pobres, considerando a pressão sofrida pela parte e o decurso de tempo sem uma solução exequível, levando à desistência do processo ou a acordos irrisórios;

- b) O desequilíbrio econômico entre as partes envolvidas no litígio (particular x grandes empresas ou particulares x estado), causadora da disparidade de armas entre ambos e caracterização dos litigantes eventuais e habituais, estes beneficiados pela familiaridade com o procedimento, a demora e os custos processuais;
- c) A dificuldade essencial dos direitos difusos, decorrentes de sua própria natureza, resumida no fato de que no regramento tradicional ou ninguém tem direito a corrigir a lesão ou a recompensa para tentar a reparação é ínfima para convencê-lo a propor a ação.

Esta é a razão pela qual caberia ao Estado colocar à disposição da sociedade como um todo, mecanismos coletivos capazes de resolver conflitos que tenham assento em direitos difusos, sob pena de inibir os interessados de buscar o judiciário para a defesa de seus direitos (WATANABE, 2000). Essa necessidade fez com que sistemas jurídicos fossem criados e/ou adaptados. Com a promulgação da Constituição de 1988, ampliou-se o rol de ações coletivas da Lei de Ações Civas Públicas e foi acrescentada a legitimação dos partidos políticos. O Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990b), além de manter a fórmula de legitimação ativa, inovou ao estender a aplicabilidade de suas normas processuais à tutela dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

A segunda onda leva à superação da concepção individualista do processo com a proposta de criação de mecanismos jurídicos que sejam capazes e adequados de proteger os direitos novos e viabilizar um tratamento processual adequado à nova realidade, prevendo a possibilidade de que representantes processuais defenderão em nome próprio o direito de todos. É a coletivização da tutela.

### 3.5.3 Terceira onda: o aprimoramento do procedimento e das instituições

A terceira onda ficou conhecida como acesso à justiça efetivo e tem uma proposta que abarca as conquistas das duas primeiras ondas, mas as transcende e joga luz sobre questões mais profundas sobre quais seriam os problemas do efetivo acesso à justiça (TEODORO, 2016).

As duas primeiras ondas trataram de remover obstáculos que dificultavam o acesso à justiça, especialmente dificuldades econômicas (individuais e coletivas, na primeira onda) e procedimentais (na segunda onda). Já a terceira onda renovatória do acesso à justiça busca a simplificação de procedimentos em razão de uma constatação: o gigantismo judicial (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Segundo Cappelletti e Garth (1988), o aumento expressivo da atividade judicial (de juízes, tribunais e servidores) faz com que sejam necessárias novas e melhores formas de proteger o direito das pessoas e entidades que até há pouco não tinham acesso à justiça. O alvo a ser atingido é o fim do processo, ou seja, fazer com que os problemas da vida das pessoas que chegam ao judiciário sejam resolvidos e pacificados da forma mais rápida e efetiva possível.

O gigantismo judicial é apontado pelos autores como uma nova forma de burocracia, representando um verdadeiro mal que acomete a jurisdição. Mas, se a burocracia é uma doença, o remédio é a simplificação, quer seja de procedimentos, quer seja de direitos (materiais e processuais), como abordado por Cappelletti e Garth (1988).

Exemplos de simplificação de direitos se espalham por todo o mundo. Na Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos, por exemplo, foi simplificada a apuração da responsabilidade civil decorrente de acidentes de trânsito com a adoção da responsabilidade objetiva e a desnecessidade da discussão acerca da culpa. O mesmo se diz em relação à exclusão da culpa para os casos de divórcio, como já era comum na Inglaterra, Japão, Suécia e que somente foi adotado no Brasil no ano de 2010 (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

A Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, conhecida como Lei dos Juizados Especiais Cíveis, é outro exemplo. Ela procurou a simplificação dos procedimentos no Brasil e alargar as portas do judiciário para causas de menor complexidade, tendo por objetivo o desafogo de outras áreas do próprio Poder Judiciário (BRASIL, 1995).

Ainda há muito que pode ser feito no Brasil com a difusão e maior utilização de métodos alternativos de resolução de conflitos. Entretanto, a efetividade do novo acesso à justiça vai bem além da mera simplificação dos procedimentos ou do direito material: demanda uma profunda reflexão sobre o papel e os objetivos institucionais do Poder Judiciário. Exponente

nesta seara, Boaventura de Souza Santos (1986) desenvolveu a Teoria da Sociologia dos Tribunais, que considera que o acesso à justiça deveria ser visto de forma mais ampla com a finalidade do promover o equilíbrio social e dar efetividade a uma ordem jurídica de forma justa.

Na concepção atual, o acesso à justiça deve ser enxergado como um conceito mais amplo, como acesso à ordem jurídica justa que se fará concreto a partir da observação das garantias constitucionais do devido processo legal, bem como da inafastabilidade do controle jurisdicional. Pode-se dizer, portanto, que o acesso à ordem jurídica justa vai além do que é garantido pela Constituição Federal com o simples acesso à jurisdição, acabando por alcançar e tutelar direitos e garantias fundamentais sociais com vistas a implantar os comandos constitucionais de reduzir as desigualdades sociais e construir uma sociedade mais justa e solidária (SPENGLER; SPENGLER NETO, 2018).

### 3.5.4 Quarta onda: preocupações éticas

O trabalho original de Cappelletti e Garth (1988) termina com a exposição das três ondas renovatórias do acesso à justiça, depois de longo período de pesquisa. Um dos membros da equipe de pesquisa do Projeto de Florença, Kim Economides<sup>15</sup>, deu continuidade aos seus trabalhos de pesquisa e a ele é atribuída o que se reconhece como sendo a quarta onda renovatória do acesso à justiça. Esse reconhecimento se deve, primeiro, por Economides ser um dos coordenadores regionais do projeto *Global Access to Justice*<sup>16</sup> capitaneado pelo próprio Bryant Garth, e a quarta onda é reconhecida nesse projeto. Segundo, pela relevância da sua contribuição, já que promove verdadeiro novo enfoque sobre tema (FERRAZ, 2016), partindo para a análise sob outra perspectiva, que já era suscitada por Kazuo Watanabe (1988).

A definição de Diogo Esteves e Franklyn Roger (2017, p. 40) sobre o momento em que os estudos foram desenvolvidos merece transcrição:

Tendo como base a sensação comum na sociedade moderna de estar-se rodeado de injustiça, ao mesmo tempo em que não se sabe onde a justiça está, o professor Kim

---

<sup>15</sup> Kim Economides foi um dos primeiros pesquisadores no Instituto Universitário Europeu na Itália, onde trabalhou no Projeto Florença de Acesso à Justiça (1976-79). Trabalhou por um período como Chefe do Departamento de Direito e foi professor de Ética Jurídica na Universidade de Exeter (Devon, UK) até 2009, quando foi nomeado Professor de Direito e Diretor-fundador do Legal Issues Centre da Universidade de Otago (Dunedin, Nova Zelândia). Atualmente, é professor de Direito e Reitor da Escola de Direito da Universidade de Flinders (Adelaide, Austrália) e Presidente da Associação Internacional de Ética Jurídica (IAOLE) (FERRAZ, 2016).

<sup>16</sup> Disponível no sítio eletrônico: <http://globalaccesstojustice.com/project-overview/?lang=pt-br>.

Economides preconiza a existência de uma quarta onda de acesso à justiça, expondo a dimensão ética e política da administração da justiça.

Enquanto o Projeto de Florença promoveu uma análise do acesso à justiça sob a ótica dos destinatários da prestação jurisdicional (os cidadãos, por exemplo), a quarta onda de Kim Economides (1999) promove o deslocamento da análise para os prestadores do serviço. A proposta surge diante das pesquisas que o autor desenvolveu por quase 20 anos, inicialmente no sudoeste da Inglaterra em comunidades rurais com o objetivo, principalmente, de examinar a distribuição e o trabalho de advogados. Durante sua pesquisa percebeu a importância de olhar o lado da oferta, sem perder o enfoque também da demanda, além da indissociável relação entre eles (TEODORO, 2016).

Segundo Maria Tereza Sadek (2010, p. 09), os prestadores do serviço são os atores do chamado “sistema de justiça” e este é composto de forma a abranger muito mais do que o poder judiciário, englobando os advogados (pagos ou dativos), o delegado de polícia, o promotor público, o defensor público, etc.

Kim Economides (1999) desenvolve estudos a partir da preocupação com a ética legal, então passa a estudar outro aspecto do acesso à justiça, investigando o que seria a justiça. Nas palavras dele:

Em vez de nos concentrarmos no lado da demanda, devemos considerar mais cuidadosamente o acesso dos cidadãos à justiça do lado da oferta, analisando níveis distintos: primeiro, o acesso dos cidadãos ao ensino do direito e ao ingresso nas profissões jurídicas; segundo, uma vez qualificados, o acesso dos operadores do direito à justiça. Tendo vencido as barreiras para admissão aos tribunais e às carreiras jurídicas, como o cidadão pode se assegurar de que tantos juizes quanto advogados estejam equipados para fazer “justiça” (ECONOMIDES, 1999, p. 73).

É inútil o sacrifício de promover o acesso à justiça das pessoas sem promover o acesso daqueles que estão do outro lado do balcão à justiça. Então a preocupação da quarta onda do acesso à justiça é: analisar quem teria acesso às faculdades de direito e se os operadores do direito estariam aptos a fazer o que ele entende por “justiça” (ECONOMIDES, 1999, p. 73), ou se promovem o acesso à ordem jurídica justa, como preceituou Kazuo Watanabe (WATANABE, 1988). As preocupações de Economides se mostram bem atuais, sobretudo quando se percebe que decisões como as que foram aqui analisadas se limitam a fazer uma análise rasa da situação posta, desconsiderando a miríade de atores e o que compõem a rede representada dentro de um processo judicial.

Economides (1999) analisa o fato de que os participantes do sistema de justiça partem todos de um lugar comum: a faculdade de Direito — que ele chamou de acesso ao ensino jurídico. Como todos do sistema de justiça passam pela faculdade de Direito, ela teria papel fundamental na formação de profissionais que estariam mais preocupados em fazer justiça do que buscar o lucro. A ideia do autor é fazer com que oportunidades sejam criadas para que os cidadãos excluídos e minorias (os vulneráveis, como defendemos) tenham um maior acesso ao ensino jurídico. O objetivo de Economides (1999) é iniciar um processo de superação do déficit de representação judiciária e que, por consequência, ocasionaria promoção do acesso à justiça. Ou seja, a adoção de ações afirmativas ou de discriminação positiva seria um efeito secundário ao permitir que a pluralidade chegue ao outro lado dos balcões da justiça: de clientes do sistema, os vulneráveis passam a ocupar cargos dentro do sistema.

Vale destacar que as ações afirmativas ou de discriminação positiva:

Impostas ou sugeridas pelo Estado, por seus entes vinculados e até mesmo por entidades puramente privadas, elas visam a combater não somente as manifestações flagrantes de discriminação, mas também a discriminação de fato, de fundo cultural, estrutural, enraizada na sociedade. De cunho pedagógico e não raramente impregnadas de um caráter de exemplaridade, têm como meta, também, o engendramento de transformações culturais e sociais relevantes, aptas a inculcar nos atores sociais a utilidade e a necessidade da observância dos princípios do pluralismo e da diversidade nas mais diversas esferas do convívio humano (GOMES, 2001, p. 06-07).

A preocupação de Economides (1999) tem razão de ser. Pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça em 2018 mostrou que 80,3% dos entrevistados se autodeclarava branco, 18% negro (16,5% pardos e 1,6% pretos), 1,6% de origem asiática e somente 11 magistrados entrevistados se autodeclararam indígenas. Quando o recorte é feito por sexo, apenas 37% dos magistrados são mulheres (ODEVEZA, 2018).

A busca que a quarta onda renovatória faz é a de responder uma preocupação epistemológica: a de definir o que realmente se quer ao dar acesso aos cidadãos. Em termos muito simples, Economides (1999) apresenta o problema: de que acesso e de que Justiça, estamos falando?

A quarta onda se preocupa em garantir, além do acesso, a efetividade do acesso numa vertente material; e passa a expor a solução: investir na formação dos operadores do Direito. Primeiro garantindo que haja pluralidade nos bancos universitários. Depois, passa a se preocupar com as implicações em preparar os profissionais de forma a estarem preparados a enfrentar as diferentes realidades (ECONOMIDES, 1999). Ele afirma a sua preocupação em

garantir que os profissionais do direito estejam preparados para lidar não só uma justiça meramente formal, mas uma justiça que conte com profissionais preocupados com o senso de justiça real que desagua numa ordem jurídica justa.

A justiça não pode se limitar à existência de uma decisão proferida dentro de um processo judicial. Não basta que exista uma resposta a um conflito dada pelo poder judiciário com a observância das regras formais de processo; isso violaria a concepção de igualdade substancial que pretende acabar com o peso das desigualdades econômicas e sociais e, conseqüentemente, de promover a justiça social (GOMES, 2001; 2005).

A implementação desta quarta onda renovatória do acesso à justiça também perpassa pela compreensão histórica do momento em que a pesquisa original de Garth e Cappelletti foi realizada. O Projeto de Florença foi concebido e concretizado a partir de uma concepção de Estado Social na qual buscava superar o paradigma liberal que se satisfazia com a mera declaração de direitos sem se preocupar com a sua efetivação — bastava colocar à disposição, sem se preocupar se era acessado pelos interessados (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). O Estado Democrático de Direito, vivido por nós na atualidade, superou todos esses entendimentos (liberal e social). Ele exige que todo e qualquer indivíduo seja ativo participante dos canais de formação da opinião e da vontade. Assim, o agir comunicativo passa a ser entendido como atributo da democracia e qualifica o Estado de Direito. A legitimidade dos atos estatais só existe quando garante o exercício participativo dos seus destinatários na formação do ato:

Uma ordem jurídica é legítima na medida em que assegura a autonomia privada e a autonomia cidadã de seus membros, pois ambas são co-originárias; ao mesmo tempo, porém, ela deve sua legitimidade a formas de comunicação nas quais essa autonomia pode manifestar-se e comprovar-se. A chave da visão procedimental do direito consiste nisso. Uma vez que a garantia da autonomia privada através do direito formal se revelou insuficiente e dado que a regulação social através do direito, ao invés de reconstruir a autonomia privada, se transformou numa ameaça para ela, só resta como saída tematizar o nexó existente entre formas de comunicação que, ao emergirem, garantem a autonomia pública e a privada (HABERMAS, 2003, p. 147).

O acesso à justiça, portanto, só faz sentido quando leva a um espaço discursivo e participativo de formação da decisão de uma demanda posta em juízo, na qual, além de lhe garantir espaço durante o procedimento, terá valorado suas manifestações na construção da decisão que lhe atingirá. Toda decisão, processo ou acesso que não observa esses aspectos não é condizente com a ordem jurídica justa, sendo que os atos processuais emanados do exercício



imaginativo e solitário de um juiz serão sempre injustos (ou mero acesso à justiça, sem lhe ser aderido o adjetivo justo).

Todo o trabalho de Kim Economides sobre a quarta onda encontra bastante similitude, e até fundamento, na acepção de ordem jurídica justa, defendida por Kazuo Watanabe. Ele afirma (1988, p. 135):

O direito de acesso à Justiça é, fundamentalmente, direito de acesso à ordem jurídica justa;  
São dados elementares desse direito: (1) o direito à informação e perfeito conhecimento do direito substancial e à organização de pesquisa permanente a cargo de especialistas e orientada à aferição constante da adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica do país; (2) direito de acesso à Justiça adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo de realização da ordem jurídica justa; (3) direito à preordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a efetiva tutela de direitos; (4) direito à remoção de todos os obstáculos que se anteponham ao acesso efetivo à Justiça com tais características.

As decisões analisadas neste trabalho certamente não perpassam por este filtro, pois os grupos vulneráveis, como os ocupantes de um terreno em busca de moradia, só terão acesso à ordem jurídica justa quando participarem de processo democrático no qual possam levar suas demandas ao poder judiciário, assim como participarem do processo de formação da decisão que lhes atingirá. Também têm o direito de serem atendidos por profissionais inseridos na realidade social e comprometidos com os objetivos da Constituição da República. Não é suficiente isentar as partes de custas ou colocar à disposição deles os advogados, dativos ou pagos: todos os obstáculos devem ser removidos.

Dentro do Estado Democrático de Direito, o acesso à ordem jurídica justa que faz sentido é aquele que garante que os grupos vulneráveis terão suas individualidades devidamente consideradas por um julgador preocupado em garantir a efetivação da justiça real que permita que eles participem efetivamente do processo de formação da decisão. Todas as vicissitudes que envolvem a realidade devem ser consideradas e não descartadas ou encaradas com preconceito. Quando o processo que deveria assegurar a igualdade substantiva desvia dessa rota, toma rumo ao desconhecido. Isso é temeroso, pois cria um espaço fértil para que as decisões emanem em ambiente que não esteja preparado para a solução de aparentes conflitos de direito com a necessária sensibilidade e humanidade.

Dentro do processo aqui analisado se percebe dois momentos bastante distintos: antes da entrada da Defensoria Pública como guardião dos vulneráveis, ou *custos vulnerabilis*, no

processo e depois. Os ocupantes do terreno não tiveram acesso à ordem jurídica justa. A análise das decisões proferidas neste processo, feita em outra seção deste trabalho, destaca tais falhas.

Também ficou claro que os profissionais que atuaram não estavam inseridos na realidade social existente, conforme preceitua a quarta onda do acesso à justiça e é requisito para o acesso à ordem jurídica justa. As decisões proferidas revelam um notável apego à forma e ao sentimento individual-patrimonialista do Direito (fruto de uma formação acadêmica despreparada ou descompromissada com o objetivo da República de reduzir as desigualdades?). Isso é notado na sentença de primeiro grau quando considera que o proprietário, aquela pessoa que se difere da outra por ostentar um “papel” que lhe dá esse título, é um ser merecedor de mais direitos do que os ocupantes do imóvel em busca de moradia.

A parte que busca efetivar o seu direito de moradia digna tem direito do que o proprietário que não deu função social à terra? Há menos interesse público em resolver a lide de quem busca moradia? Há a necessidade de equacionar essa lógica e o garantismo de Luigi Ferrajoli (2015, p. 248) se faz sentir:

“Isto faz parte da lógica interna do constitucionalismo garantista que impõe a garantia secundária de acesso à Justiça todas as vezes que um contencioso processual não se dá entre iguais, como no processo civil, mas entre sujeitos desiguais, e requer, portanto, que a esfera pública venha a suprir as deficiências dos titulares dos direitos fundamentais violados, o que, sendo direito de todos, é igualmente interesse público.”

O mínimo que se espera em situações como estas é que se assegure a prevalência da ordem jurídica justa, com uma decisão oriunda de um sistema jurídico cujo epicentro é a supremacia constitucional. A dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República. O direito à moradia é um direito fundamental. A propriedade também, mas com a necessidade de atribuir a ela função social.

No caso aqui analisado, nenhuma das decisões que declararam o direito das partes e que determinaram o despejo dos moradores se preocupou com o que aconteceria com as pessoas depois de que a ordem fosse implantada. Incorreram naquilo que Almeida Filho (2019, p. 141) chama de “erro no pós-ocupação”:

Assim, tem-se o erro no pós-ocupação, com a retirada das famílias visto que não pode o Judiciário, representante do Estado, ao analisar o pedido de reintegração de posse, decidir pela procedência, sem, ao menos, observar em qual situação, ainda que transitória – com o possível fornecimento de alugueis sociais - ou efetiva, com a afirmação dos mandamentos Constitucionais, oferecendo, no mínimo, alternativas a serem trilhadas pelo Estado para alocação das famílias num prazo razoável.

As decisões também não consideram o contexto histórico de formação do estado de Rondônia e do município de Porto Velho, com a utilização maciça de enfiteuses. Outras vicissitudes da colonização e dos ciclos econômicos, como já apontado neste trabalho, sequer são mencionadas, mas influem diretamente na conceituação do que seria a função social da propriedade.

A preocupação sempre foi realizar um juízo de tipicidade: ao fato abstrato previsto pela norma se aplica essa ou aquela lei, seguindo estritamente o procedimento mínimo delineado pelos ritos. As ponderações, indagações e considerações que trazem concretude ao abstrato não são feitas e quando o são, são feitas em nítido desprestígio aos possuidores, quase que tidos como criminosos.

Quando é o próprio Estado na figura do poder judiciário que obsta o acesso das pessoas à ordem jurídica justa e com isso dificulta a defesa e a promoção de direitos humanos, só resta aos atingidos o socorro nas instâncias internacionais de defesa, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

### **3.5.5 Quinta onda: o contemporâneo processo de internacionalização da proteção dos direitos humanos**

O acesso à ordem jurídica justa não se limita aos órgãos e mecanismos previstos no direito interno. Supera-os. Com a expansão da possibilidade de proteção internacional dos direitos humanos, foi sendo notado um novo movimento, ou uma nova onda renovatória que pretendia aumentar a efetividade da proteção jurídica do indivíduo em face do Estado que deveria protegê-lo. Como explicam Diogo Esteves e Franklin Roger Alves Silva (2017, p. 43), “um novo caminho se abre no acesso à justiça, sendo viabilizada a defesa paraestatal do indivíduo, quando o sistema interno se revela inapto para assegurar a efetiva tutela de suas legítimas pretensões jurídicas”.

A quinta onda renovatória do acesso à justiça é tratada no projeto *Global Access to Justice*<sup>17</sup> como “o contemporâneo processo de internacionalização da proteção dos direitos humanos”. Tudo é bastante consentâneo com a noção da ordem jurídica justa, aqui defendida, que também deve garantir acesso aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos.

---

<sup>17</sup> Disponível no sítio eletrônico: <http://globalaccesstojustice.com/project-overview/?lang=pt-br>.

A preocupação com a proteção dos direitos humanos ficou mais evidente depois das duas guerras mundiais (TRINDADE, 2003, p. 52). A Liga das Nações, sucedida pela Organização das Nações Unidas representam importante marco nesse sentido.

Ficam marcados dois sistemas de proteção aos direitos humanos, o global e os regionais. O sistema global, “composto por tratados abertos à adesão de todos os Estados, indistintamente de sua localização geográfica, e de órgãos voltados a promover a dignidade humana em todo o mundo” (PORTELA, 2015, p. 835) é administrado principalmente pela Organização das Nações Unidas. Os sistemas regionais de defesa são marcados pela reunião de apenas certos Estados localizados em determinadas partes do mundo, como o sistema europeu, o africano e o interamericano.

O sistema interamericano de defesa dos direitos humanos é administrado pela Organização dos Estados Americanos (OEA). O principal tratado de defesa dos direitos humanos no sistema interamericano é a Convenção Americana de Direitos Humanos, popularmente chamado de Pacto de São José da Costa Rica, que prevê um modelo bifásico (Comissão e Corte Interamericana). O pacto foi internalizado e promulgado pelo Brasil pelo Decreto 678, de 06 de novembro de 1992 (BRASIL, 1992).

O Pacto estabelece a obrigação do estado de adotar as disposições de Direito interno cabíveis e de prevenir, investigar e punir violações de direitos humanos.

Algumas garantias previstas naquele diploma internacional foram adotadas pelo país como forma de aumentar o âmbito de proteção dos direitos humanos, como a vedação da prisão do depositário infiel (artigo 7º, item 7) e a implementação das audiências de custódia (artigo 7º, item 5) e a vedação da censura prévia (artigo 13, item 1). A propriedade privada também está sujeita à função social (artigo 21, item 1). As garantias, portanto, reverberam na ordem interna e no dia-a-dia das pessoas.

O sistema interamericano de defesa dos direitos humanos ficou a cargo de dois órgãos previstos no Pacto: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, ambas previstas no artigo 33 (BRASIL, 1992).

A Comissão não é órgão jurisdicional, função atribuída à Corte Interamericana. Em caso de medidas cautelares, a fim de proteger direitos em casos de extrema gravidade e urgência, a Comissão pode pedir que a Corte Interamericana adote tais medidas. A Comissão ainda poderá, por iniciativa própria ou a pedido de parte, solicitar que um Estado adote medidas cautelares. Ou seja: a Comissão pode solicitar à Corte Interamericana que adote medidas cautelares ou poderá representar diretamente aos Estados para que adotem tais medidas.

Não pode haver dúvidas em um ponto: a Comissão não tem poder de cassar ordens judiciais proferidas pelo judiciário brasileiro. Ele pode apenas solicitar informações e expedir recomendações ao Estado.

Como forma de garantir a observância e proteção dos direitos humanos, o sistema interamericano pode ser acessado por qualquer pessoa, grupo de pessoas, entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados-membros, conforme artigo 44 do Decreto 678 (BRASIL, 1992). É através da Comissão Interamericana de Direitos Humanos que o acesso é feito.

Foi o artigo 46 do Pacto (BRASIL, 1992) que estabeleceu as principais condições para a análise das reclamações que aportam na Comissão: o esgotamento dos recursos da jurisdição interna; que a petição ou comunicação tenha sido apresentada dentro do prazo de até seis meses após a notificação da decisão interna definitiva; e que a matéria objeto da petição ou comunicação não esteja pendente de solução em outro foro internacional.

Mas em alguns casos a violação a que se combate reside na própria recalcitrância do estado em esgotar os recursos da jurisdição interna. Mas esse requisito é dispensado quando esses recursos não funcionarem com base nas normas do devido processo legal, quando não houver permitido ao interessado o uso desses recursos até o final do processo ou quando houver “demora injustificada da decisão sobre os mencionados recursos” (PORTELA, 2015). Assim, o esgotamento dos recursos internos só é requisito quando eles são disponibilizados de forma eficaz e acessível a todas as pessoas que postularem.

A Defensoria Pública também é legitimada para acessar o sistema interamericano de proteção. O artigo 4, inciso VI da Lei Complementar Federal 80 (BRASIL, 1994) estabelece ser função institucional da Defensoria Pública representar aos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos, postulando perante seus órgãos.

A atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo no caso que ficou conhecido como “Vila Soma” pode ser citada como exemplo. Às vésperas de acontecer a remoção forçada de aproximadamente 10 mil famílias da localidade, a Defensoria Pública constatou que as medidas de mitigação dos danos, como o reassentamento das famílias ou a adoção das medidas previstas no Comentário Geral 07 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, não havia sido apreciado pelo judiciário e nem adotado pelo município. Em razão da urgência do caso e da gravidade da situação a Defensoria Pública apresentou medida cautelar junto à Comissão para:

adotasse todas as medidas necessárias para preservar a vida, a dignidade e os bens dos moradores da Vila Soma; suspendesse as ordens de remoção forçada das famílias da Vila Soma, até que fosse comprovada a existência de meios que assegurassem os direitos básicos dos cidadãos envolvidos; condicionasse toda e qualquer remoção de pessoas no Estado brasileiro a requisitos mínimos para proteção dos direitos humanos das pessoas removidas; e realizasse a regulamentação normativa dos procedimentos judiciais e policiais relativos à realização de despejos em conflitos fundiários, nos moldes do Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas<sup>18</sup>.

Quando os julgadores passam a ignorar a vigência e validade dos diplomas internacionais de proteção dos direitos humanos a solução é buscar guarida em órgãos internacionais, como a Comissão e a Corte interamericana. Os revezes enfrentados nas lutas internas, ocasionadas muitas vezes pelo déficit de compreensão dos julgadores do que é a ordem jurídica justa, deve ser repudiado. O acesso aos órgãos internacionais de defesa de direitos humanos servem como um aviso ao país que é reticente em reconhecer os direitos humanos.

A lei que coíbe a violência contra as mulheres, popularmente chamada de Lei Maria da Penha, é fruto de pressões internacionais e recomendação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CASO 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes X Brasil<sup>19</sup>). É necessário acreditar no sistema de defesa dos direitos humanos e prestigia-lo.

Após a Emenda Constitucional 80 (BRASIL, 2014), a defesa dos direitos humanos passou a ser (não que já não fosse) missão institucional da Defensoria Pública. A luta pela sua implementação não pode ser limitada ao direito interno, pois as mesmas estruturas que deveriam garantir a sua proteção são as que mais as vilipendiam.

ARENDRT (1989, p.332) reafirma sempre a importância do direito fundamental. Para ela o “direito fundamental de cada indivíduo, antes de qualquer dos direitos enumerados em declarações, é o direito a ter direitos, isto é, o direito de pertencer a uma comunidade disposta e capaz de garantir-lhe qualquer direito”. Quando essa comunidade não é mais capaz de lhe garantir a defesa destes direitos é necessário que o socorro venha. De onde for. No caso dos direitos humanos, o palco internacional tem se mostrado terreno fértil para as soluções que privilegiem a defesa destes.

A intenção do constituinte ao estabelecer a assistência jurídica integral e gratuita permite concluir que o acesso aos órgãos internacionais de proteção dos direitos humanos é função típica da Defensoria Pública (seja em função da sua missão constitucional seja em função da

---

<sup>18</sup> Disponível no sítio eletrônico: <http://casoteca.forumjustica.com.br/caso/vila-soma-litigancia-estrategica-e-o-direito-humano-a-moradia>

<sup>19</sup> Disponível no sítio eletrônico: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>

previsão em sua lei orgânica). E isso constitui a pedra de toque da instituição com a quinta onda renovatória de acesso à justiça e o acesso à ordem jurídica justa.

### **3.6 O panorama da situação a partir da Teoria Ator-Rede de Bruno Lattour**

O processo é a reconstrução de uma história que aconteceu no mundo dos fatos. Através das representações, em sua maioria gráficas, da escrita, é levada para dentro daquela página (atualmente majoritariamente eletrônicas) a versão de cada um dos participantes daquele evento: quem não pagou o que devia a alguém, quem tem o justo título da propriedade ou quem ocupava primeiro determinado espaço. As pessoas adentram às portas da justiça e fazem as suas reclamações. Tudo isso é reduzido a termo e representado pelos autos de um processo.

Quando se abre os autos de um processo se veem apenas nomes, números, endereços, documentos, estatísticas, citações e decisões. Mas esse processo não existe apenas dentro de suas páginas. A transposição da realidade, marcada pela existência de uma rede imbricada de relacionamentos que existem no mundo dos fatos, deve ser a mais fidedigna possível e sempre trazer em si uma descrição densa de tudo que representa. Então, o processo: resume, mede, serve, literalmente, de modelo reduzido daquela realidade. Mas como saber a realidade dos fatos ali representados? É necessário construir um instrumento que consigam medir a relação de forças, fatos e normas que digladiam naquele processo para entregar para as pessoas envolvidas uma decisão justa.

A análise do processo a partir desta representação em rede existe para colher informações sobre a realidade que ladeia os atores. Isso permite imbuir o julgador de um sentido global dos fatos que levaram as partes até aquele momento, garante que o acesso à ordem jurídica justa ocorra e os Direitos Humanos sejam promovidos e protegidos.

Os relatos lançados no processo são aqueles esposados pelo analista (o atendente do balcão logo depois da porta que deu acesso à justiça). Muitas vezes o analista substitui o narrador que sofreu a violência em busca de uma explicação/expressão que caiba em um vocabulário especializado. É neste ponto que a Teoria Ator-Rede (TAR) foi desenvolvida, principalmente, pelo sociólogo francês Bruno Lattour (1994). A sua teoria define e descreve os laços relacionais de agentes humanos e não humanos dentro de uma rede, posicionando tal rede em uma ontologia plana.

A TAR se apresentou a partir da necessidade renovar a teoria social de modo que se pudesse ajusta-la aos estudos de ciência e tecnologia nos quais agentes não humanos se

encaixam na Teoria Social no papel de agentes e não como apenas “embalagens” para conceitos simbólicos. O objetivo principal da TAR é superar a redução da sociedade a casos de estudo. É muito mais importante checar quais são as novas instituições, procedimentos e conceitos capazes de coletar e reconectar o social, e então olhar para trás e encaixar invenções prévias em grupos que se encaixam em sua teoria (LATOUR, 1994).

Inicialmente, necessário entender o conceito de redes para Latour (1994): rede é a soma total dos componentes (ou agentes) individuais de algo. A grande mudança, ou diferencial, desta teoria é afirmar que esse algo pode ser, literalmente, qualquer coisa: uma ideia, um pedaço de papel, um sanduiche ou um terreno dentro de uma cidade. Um agente é “o nome de um movimento, um deslocamento, uma transformação, uma tradução, uma inscrição. É uma associação entre entidades que de forma alguma são reconhecidas como sendo sociais na maneira usual, exceto no breve momento em que são reagregados” (LATOUR, 1994, p. 99).

Assim, um agente é um ponto em uma rede ou um nó. Cada um dos agentes da rede tem potencial de ação equivalente, seja ele um agente humano ou não. Dentro de uma situação problema (por exemplo: a escritura de um imóvel, o contrato de compra e venda da posse, as pessoas que ocupam o local, o proprietário) todos os envolvidos têm o mesmo potencial de ação e valor e são tão importantes para a rede quanto às pessoas cuja comunicação essa rede possibilita. As redes são compostas de agentes e todos os agentes são redes por si mesmas (em reciprocidade). Isso é possível quando se concebe que cada um dos agentes de uma rede pode ser decomposto: entre os ocupantes de uma determinada área, estão vários indivíduos com seus bens, animais, pertences, cada um deles, isolado da rede anterior, se torna nó de uma rede própria (LATOUR, 1994).

A teoria de Bruno Latour (1994) se mostra eficaz quando se pretende descrever redes, analisar como elas são criadas ou deixam de existir, identificar seus componentes e determinar contingências entre seus agentes. Mas é importante ter o objeto a ser analisado de forma muito clara para não se correr o risco de descrever uma rede para além do necessário naquela controvérsia: uma montagem é feita de agentes e um agente é feito de montagens. Não adianta incluir na rede do processo analisado neste trabalho a figura do prefeito do município que assinou as cartas de aforamento há 50 anos (apesar das cartas de aforamento pertencer à rede), por exemplo.

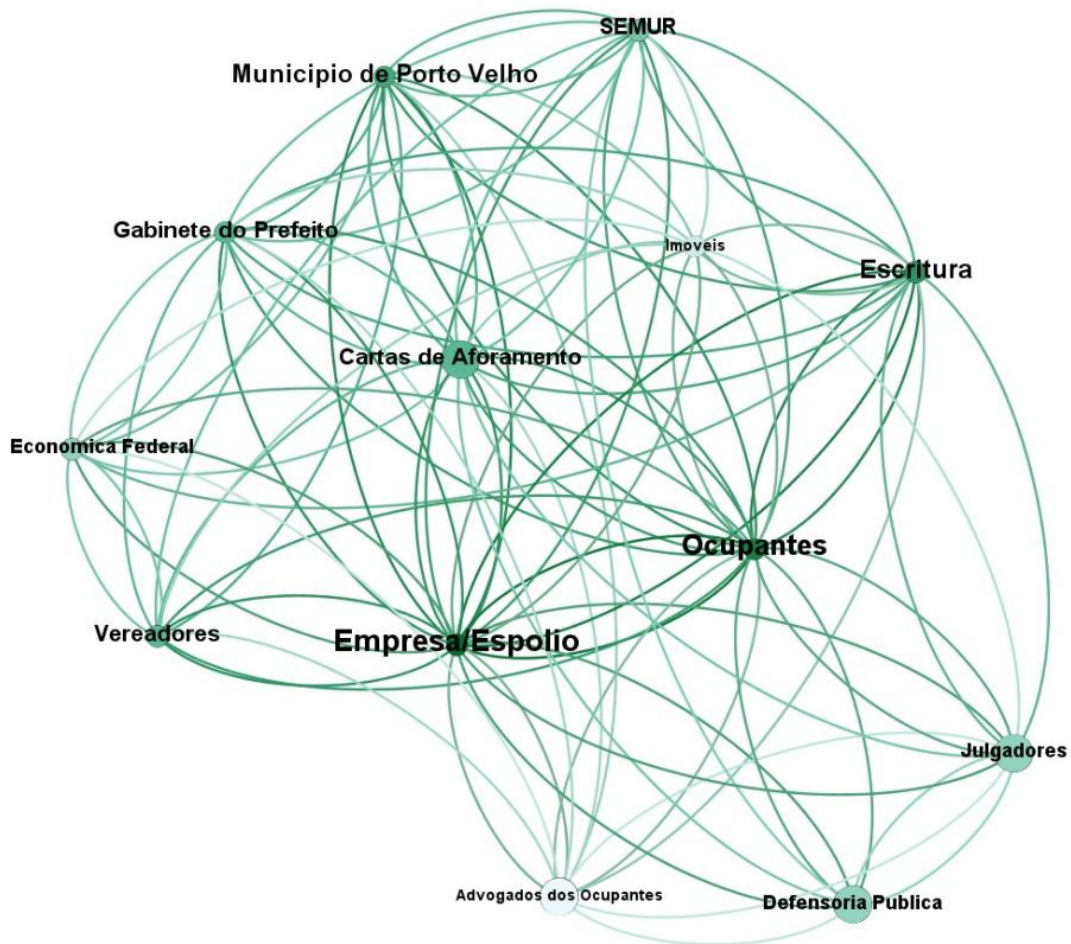
Um fato também deve ser lembrado: esta teoria também permite que se estabeleça relações entre atores humanos e não-humanos. Isso permite colocar os documentos, títulos de



propriedade e cartas de aforamento/enfiteuse com o devido destaque dentro da rede que circunda a situação posta ao juiz no momento de decisão.

A missão da Teoria Ator-Rede é partir do meio das coisas e analisar profundamente as controvérsias entre os grupos aos quais os agentes pertencem, permitindo inclusive uma representação gráfica disso, como ilustrada na Figura 1 a seguir.

**Figura 1** – Representação gráfica do processo 0082792-25.2000.8.22.0001



Fonte: Elaborada pelo autor.

A correta representação da rede dentro de um processo permite que cada agente (humano ou não) seja considerado, ouvido e mostre sua história, em vez de aprisioná-lo em concepções que existem na cabeça de quem julga — isto se mostra relevante durante o processo decisório. Quando é analisado qual é o grupo ao qual um agente pertence, a voz do agente deve

ter mais peso que a do analista, permitindo uma humanização da relação e a realização da proteção e promoção dos direitos humanos durante o processo de decisão.

Ou seja: o acesso garantido a todos só será à ordem jurídica justa quando o agente é ouvido (não lhe dada apenas a oportunidade de falar, mas é efetivamente ouvido), apresenta a sua rede, a ser analisada e considerada, e influi na construção da decisão, que deve passar pelo teste proposto em seção mais à frente neste trabalho.

## **4 METODOLOGIA**

Esta seção consiste nos critérios que orientam a análise do caso aqui discutido. A pesquisa que se desenvolveu neste trabalho foi qualitativa a partir da análise pormenorizadamente do processo de nº 0082792-25.2000.8.22.0001, tramitado na 5ª Vara Cível da comarca de Porto Velho, Rondônia. Em razão da ausência de dados do Tribunal de Justiça de Rondônia a permitir a análise quantitativa dos processos que envolviam titulares de cartas de aforamento/enfiteuse e coletividade de pessoas em conflito pela posse de terras, optou-se por desenvolver uma pesquisa qualitativa.

O objetivo consistiu em identificar se as decisões proferidas defendem e promovem os Direitos Humanos dos envolvidos ou se elas violam parcial ou integralmente esses direitos. Para tanto, partiu-se de uma regra procedimental para garantir que o processo não seja utilizado como instrumento violador de Direitos Humanos.

As decisões analisadas foram divididas em duas categorias: a primeira refere-se às decisões que analisam quem tem o melhor direito sobre o imóvel disputado (decisão declaratória); a segunda categoria refere-se às decisões que determinam que as pessoas que perderam o processo deixem o local, ou seja, sofram desalojamento ou despejo forçado (ou decisão mandamental).

### **4.1 A primeira categoria de decisões e os critérios a serem verificados**

A primeira categoria de decisão analisada é aquela que põe fim ao processo, ou seja, decisões de mérito que resolvem o processo ou sentenças; ela é a decisão do juiz da causa sobre quem tem direito ou não a certo bem. Antes de expor os motivos pelos quais formou o seu convencimento, o juiz analisa se o processo se desenvolveu, desde o seu início, de forma regular, respeitando os princípios do devido processo legal e do contraditório e seguindo os ritos procedimentais previstos.

Tecnicamente, a sentença é dividida em três partes: o relatório, momento em que o juiz expõe os fatos relevantes do processo; a fundamentação, na qual o juiz expõe os motivos do seu convencimento; e o dispositivo, onde o juiz dá o comando da sentença (pague, devolva,

reintegre ou desocupe, por exemplo). Tudo isso tem que estar em uma cadeia lógica de exposição, fazendo sentido como um todo.

A sentença foi observada a partir do relatório do juiz sobre os fatos do processo, ou seja, os fatos que levou em consideração para chegar ao seu convencimento (a fundamentação da decisão) e o dispositivo da sentença, no qual determina quais providências serão tomadas. Para tanto, foram aferidos dentro das decisões analisadas os seguintes critérios:

- a) Notificação prévia de todos os envolvidos no processo;
- b) Direito de participar efetivamente do convencimento do magistrado, participando da audiência e demais atos do processo;
- c) Representação processual com qualidade técnica;
- d) Efetiva consideração de sua argumentação;
- e) Valoração da função social que o reivindicante dava à propriedade antes da ocupação;
- f) Atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*.

#### **4.2 A segunda categoria de decisões e os critérios a serem verificados**

A segunda categoria de decisões judiciais analisada é a que determina a retirada dos moradores do local ocupado (a ordem mandamental de desalojamento ou despejo das pessoas). Essa decisão pode ser definitiva quando o juiz a profere depois de todo o tramitar do processo ou liminar, quando conseguida logo no início do processo, com base apenas nos argumentos e provas trazidos na petição inicial.

Nesse sentido, foram observados principalmente se a decisão atende aos critérios previstos no Comentário Geral nº 07 sobre “O direito a uma moradia adequada” do comitê de *Direitos Humanos* e de *Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* da Organização das Nações Unidas (ONU, 2018, p. 285). O documento, em seu item 15, enumera:

- a) Realização de consultas à população afetada para discutir todas as demais possibilidades que permitam evitar ou ao menos minimizar a utilização do recurso da força;
- b) Concessão de prazo razoável e suficiente de notificação a todas as pessoas afetadas, com antecedência à data prevista para o despejo;

- c) Facilitar a todos os interessados as informações relativas ao despejo, dentro de um prazo razoável;
- d) Assegurar a presença de representante do órgão governamental competente pela política habitacional e fundiária, de promotores e defensores públicos e de Conselheiro Tutelar no local do despejo, para assegurar a prestação de assistência humanitária;
- e) Identificação exata de todas as pessoas afetadas;
- f) Não realizar despejos durante mau tempo, à noite, nos finais de semana, dias festivos ou santos, salvo com o consentimento das pessoas afetadas;
- g) Apontar possibilidades de recursos jurídicos e assegurar que a assistência jurídica gratuita continue a ser prestada mesmo após a efetivação do despejo, com vistas a assegurar o devido processo legal e a possibilidade de recurso.

Também foram incluídos como critérios para a análise:

- h) A determinação de apresentação prévia pela força policial que executará a ordem de plano de desocupação que prioriza a utilização da doutrina da gestão;
- i) A tentativa de realizar mediação antes de executar a ordem de despejo.

#### **4.3 As decisões do processo que serão analisadas**

As decisões analisadas são:

- a) Sentença de primeiro grau do processo 0082792-25.2000.8.22.0001;
- b) Decisão de segundo grau sobre a apelação interposta no processo 0082792-25.2000.8.22.0001;
- c) Decisão do recurso de agravo de instrumento 0800660-16.2016.8.22.0000;
- d) Decisão de primeiro grau no processo 0082792-25.2000.8.22.0001, a primeira a determinar a reintegração de posse;
- e) Decisão do recurso de agravo de instrumento 0801927-52.2018.8.22.0000;
- f) As decisões 1, 2 e 3, que fazem parte da primeira categoria de decisões. Assim como as demais da segunda.

#### **4.4 Verificação do cumprimento dos critérios da primeira categoria de decisões**

Em relação à verificação do cumprimento dos critérios da primeira categoria de decisões, cabe detalhar em subseções a seguir: a notificação prévia de todos os envolvidos no processo; o direito de participar efetivamente do convencimento do magistrado, participando dos atos judiciais e audiências; a representação processual com qualidade técnica; a efetiva consideração dos argumentos apresentados; a valoração da função social que era dada à propriedade pelo reivindicante antes da ocupação; a atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*.

##### **4.4.1 A notificação prévia de todos os envolvidos no processo**

Os conflitos fundiários urbanos são marcados pela característica de serem coletivos (também chamados de conflitos multitudinários): uma coletividade de pessoas passa a ocupar pedaço de terra. Isso nos leva à conclusão de que se trata de um litisconsórcio passivo necessário.

Segundo o Código de Processo Civil (CPC), o litisconsórcio será do tipo necessário quando “por disposição de lei ou quando, pela natureza da relação jurídica controvertida, a eficácia da sentença depender da citação de todos que devam ser litisconsortes” (BRASIL, 2015, *on-line*). Portanto, as decisões que são proferidas no processo de disputa pela terra serão iguais para todos, razão pela qual é necessário que todos os ocupantes sejam citados para participar do processo, já que a situação fática que dá origem à demanda é a mesma.

A medida de identificação correta dos envolvidos também permite que ações do eventual pós-desocupação sejam tomadas, como o direcionamento dos atingidos aos programas sociais existentes, a exemplo do aluguel social.

O critério utilizado é certificar se todos os ocupantes foram devidamente notificados de que havia processo em trâmite, ou seja, se o ato de citação foi feito de forma real, individual e correta. A citação realizada de forma incorreta, sem a individualização de todos os envolvidos, é um dos vícios mais comuns que existe nesse tipo de processo.

##### **4.4.2 O direito de participar efetivamente do convencimento do magistrado, participando dos atos judiciais e audiências**

Depois da promulgação da Constituição da República de 1988 passou-se a colocar a Constituição no centro do ordenamento jurídico; dela emanam diretrizes que influenciam todo o sistema, pois se adotou a dignidade da pessoa humana e a cidadania participativa como seus fundamentos (BRASIL, 1988).

Dentro do processo civil, a influência da Constituição passa a ser sentida a partir da necessidade de tornar efetivo o princípio da dignidade da pessoa humana. Esse movimento tem seu auge com a promulgação do novo Código de Processo Civil, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. O artigo inaugural desta Lei logo explicita o seu espírito ao estabelecer que “o processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil” (BRASIL, 2015, *on-line*).

A partir de então, a simples disponibilização de meios para que as pessoas acessem o judiciário já não é capaz de atender o comando constitucional. O novo momento reclama que o acesso seja facilitado e seja efetivo. As decisões dos magistrados, representação da atividade essencial desenvolvida pelo Estado como jurisdição, só atendem a esse espectro democrático quando garantem e possibilitam a efetiva participação das partes na formação e conformação do ato judicial.

Esse critério de análise das decisões busca conferir se as partes tiveram efetiva participação nos atos e na formação do convencimento do magistrado. A garantia do contraditório não é mais atendida com a simples bilateralidade do processo.

Portanto, é aferido se as manifestações processuais das partes que ocuparam o imóvel foram tratadas com igual consideração e respeito, sendo valoradas e respondidas, além da garantia de que lhes foi franqueada a participação nas audiências e não a simples participação do advogado ou defensor da parte, mas da própria parte, independente do número de pessoas.

#### **4.4.3 A representação processual com qualidade técnica**

O Código de Processo Civil afirma em seu Art. 70 que toda pessoa que se encontre no exercício de seus direitos tem capacidade para estar em juízo. E mais à frente, no Art. 103 afirma que a parte será representada em juízo por advogado regularmente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil (BRASIL, 2015).

O único requisito formal, portanto, para representar uma parte em juízo é que o advogado esteja regularmente inscrito na OAB. Entretanto, o critério aqui discutido faz uma análise material da atuação do advogado, perquirindo se ele atuou com zelo (observando os

prazos processuais e atendendo aos comandos judiciais), combatividade (apresentando recursos cabíveis), ética (pautado na lealdade processual) e se utilizou da legislação de defesa dos Direitos Humanos nas suas manifestações.

#### 4.4.4 A efetiva consideração dos argumentos apresentados

Este critério buscou analisar a relação entre argumentação apresentada pelas partes, por meio de seu representante legal, e a efetiva análise de tais pontos pelo julgador. O contraditório apenas procedimental não é mais aceito. A concepção atual do contraditório demanda que a manifestação das partes deve ser seriamente considerada pelo magistrado, sendo capaz de influir no resultado final do processo, ainda que os argumentos apresentados sejam rejeitados.

Nesse sentido, a lição de Zulmar Duarte de Oliveira Junior (2011, p. 214-215) é elucidativa:

Nesse modo de ver a proposição, o contraditório se estratifica em **informação** — comunicação das partes sobre determinado fato processual —, **reação** — faculdade das partes apresentarem manifestação sobre o fato processual —, e, necessariamente, **consideração**, esta última atrelada à imprescindibilidade do provimento jurisdicional enfrentar os argumentos apresentados pelas partes em sua reação. Portanto, o contraditório se resolve no trinômio informação/reação/consideração, tudo a impor no desenrolar do procedimento o direito de as partes apresentarem manifestação sobre elementos que aporem nos autos e, principalmente, verem tais elementos considerados pelo órgão julgador.

O parâmetro de análise é a diretiva contida no artigo 489, parágrafo primeiro, inciso IV, do Código de Processo Civil:

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:  
IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador (BRASIL, 2015, *on-line*).

Este dispositivo em parte reproduz o dever constitucional de que os juízes precisam fundamentar suas decisões e, com muito mais razão, devem enfrentar todos os argumentos quando refutar o direito desta parte. Quando é o seu direito que vai ser prejudicado pela decisão, é a ele que o judiciário/julgador deve(m) maiores explicações. Não há espaço na ordem constitucional vigente para que a intuição do juiz seja suficiente para justificar uma decisão. O magistrado deve ficar cuidar das questões que as partes trazem aos autos e à rede que cada ator



integra, dando-lhes a devida atenção. Somente assim se atenderá o princípio do contraditório efetivo (informação-reação-consideração).

#### **4.4.5 A valoração da função social que era dada à propriedade pelo reivindicante antes da ocupação**

A função social que era dada à propriedade antes da ocupação deve ser profundamente investigada. Não pode o julgador simplesmente aceitar que a construção de cercas ou muros seja suficiente para atender o comando constitucional da função social, uma vez que:

Aquele que, por exemplo, cerca um imóvel adequado à produção e deixa-o ao léu, esperando que se valorize para revendê-lo, não pode alegar que dele dispõe para a sua função social. Por certo não está exercendo o uso ou o gozo do bem; a rigor sequer tem-no à disposição para o objetivo social. Ele cuida apenas de seu interesse próprio, egoístico. Logo, não é possuidor do imóvel. Numa hipótese desta estaria presente, talvez, o *corpus*, a detenção da coisa, mas faltaria o *animus*, caracterizado como a vontade de ter a coisa segundo seu aproveitamento social (RUSCHEL, 1997, p. 156-157).

É analisado, então, se se o juiz investigou qual era a função social que o proprietário exercia e quais foram os argumentos que ele considerou como representativos de que foi dada função social à propriedade.

#### **4.4.6 A atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis***

Neste item foi analisado se houve a intervenção da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* e se essa intervenção foi provocada pelo judiciário ou não. Também se analisou a extensão da intervenção da Defensoria Pública, investigando a qualidade dos atos praticados no processo e qual a conexão deles com o desfecho do processo.

### **4.5 Verificação do cumprimento dos critérios da segunda categoria de decisões**

Em relação à verificação do cumprimento dos critérios da segunda categoria de decisões, cabe detalhar em subseções a seguir: a adoção dos critérios de promoção e defesa dos Direitos Humanos do Comentário Geral nº 07, item 15, da Organização das Nações Unidas em caso de desocupações (ONU, 2018); a designação de audiência de mediação antes de executar

a ordem de despejo; a determinação de apresentação prévia pela força policial que executará a ordem de plano de desocupação que prioriza a utilização da doutrina da gestão negociada.

#### 4.5.1 A designação de audiência de mediação antes de executar a ordem de despejo

O cumprimento de uma ordem de despejo, desocupação ou desalojamento<sup>20</sup> forçado sempre significa uma tragédia que tem vários espectros, mas, especialmente, o social. Dezenas de pessoas são atingidas; o uso de força policial é frequente, assim como o caos e violência. Portanto, o desalojamento de pessoas em razão do cumprimento de ordem judicial é algo que deve ser evitado.

O Comentário Geral nº 07, dos comitês de *Direitos Humanos* e de *Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* da Organização das Nações Unidas conceitua como “remoção forçada” o afastamento permanente ou temporário de pessoas, famílias ou comunidades de forma compulsória (contra a vontade dos ocupantes) de suas casas, terras ou localidades onde vivem com ou sem participação direta do Estado (ONU, 2018, p. 286).

O novo Código de Processo Civil estabeleceu como uma de suas diretrizes fundantes a utilização da mediação e da autocomposição dos conflitos (BRASIL, 2015). Assim, a realização de audiência de mediação antes da implantação de ordem de desalojamento não ofende a razoável duração dos processos ou a coisa julgada, e privilegia a dignidade da pessoa humana. A mediação e a autocomposição dos conflitos pode gerar uma solução pacífica.

A realização de audiência de mediação antes do deferimento da liminar é medida comum e prevista no próprio CPC, além de outros documentos de Direitos Humanos, como na Resolução 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, que em seu Art. 7º determina:

Quando se tratar de conflito fundiário coletivo, primando pelos princípios da cooperação, boa-fé, busca da autocomposição e do atendimento aos fins sociais, bem como do resguardo da dignidade da pessoa humana, proporcionalidade, razoabilidade, legalidade, publicidade e eficiência, previstos na Constituição Federal de 1988 e no Código de Processo Civil, o/a juiz/a deverá, antes da apreciação da liminar, adotar as seguintes medidas:

[...]

IX - Designar audiência de mediação, de acordo com o art. 565 do CPC, expedindo intimações para comparecimento do Ministério Público, Defensoria Pública e os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado

<sup>20</sup> As três expressões são encontradas na literatura, sendo o uso da expressão *desalojamento* mais comum por países que adotam o português europeu (de Portugal).

ou do Distrito Federal e do Município onde se situe a área objeto do litígio, devendo estes aportar propostas e informações relevantes para a solução do conflito, observado o que dispõem os artigos 378 e 380 do CPC (CNDH, 2018, p. 08).

A realização da audiência de mediação depois do trânsito em julgado da sentença é uma situação que demanda do julgador mais do que uma simples interpretação do que consta nas leis e códigos; é necessário que se identifique e respeite a desigualdade das partes envolvidas. É se posicionar dentro da quarta onda renovatória de acesso à justiça.

Nesse sentido, vale destaque a Resolução nº 028/2011-PR<sup>21</sup> do Tribunal de Justiça de Rondônia, que criou o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos no Poder Judiciário do Estado de Rondônia, e tem a finalidade de realizar mediação entre as partes (TJRO, 2011).

A sessão mediação deve ocorrer, portanto, antes da expedição do mandado de reintegração de posse, numa espécie de condicionante para o cumprimento quando se tratar de conflito coletivo pela posse da terra. A iniciativa de formular pedido para tanto pode ser das partes ou do próprio julgador. Para participar da audiência são intimados os órgãos locais com competência para tratar de assuntos de política fundiária, de assistência social, órgãos do sistema de justiça, bem como órgãos responsáveis justificados pelas peculiaridades da população atingida (idosos ou crianças e adolescentes, por exemplo).

#### **4.5.2 A adoção dos critérios de promoção e defesa dos Direitos Humanos do Comentário Geral nº 07, parágrafo 15, da Organização das Nações Unidas em caso de desocupações**

Os critérios utilizados para a análise da segunda categoria de decisões (a decisão que determina a retirada dos moradores do local ocupado) são extraídos em sua maioria a partir das diretrizes da *Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos* da ONU, que considera desalojamento forçado como violação de Direitos Humanos, exigindo dos Estados a proteção dos indivíduos e grupos (RIBEIRO; PITTA, 2020).

---

<sup>21</sup> Atendendo às diretrizes da Resolução nº 125 de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências (CNJ, 2010).

Em razão disso, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (CDESC<sup>22</sup>) estabeleceu em seu Comentário Geral nº 07, item 15, algumas regras que devem ser observadas pelo Estado-juiz quando se tratar de desalojamento (ou desocupação) forçado. Esse documento elenca medidas de proteção ao direito à moradia quando exige que os despejos forçados não resultem em indivíduos desabrigados ou sujeitos a sofrer outras violações de Direitos Humanos (ONU, 2018).

As recomendações do CDESC são adotadas neste trabalho como critérios de análise das decisões, listados a seguir:

- a) Dispor de uma autêntica oportunidade processual para que se consultem as pessoas afetadas;
- b) Dispor de um prazo suficiente e razoável de notificação a todas as pessoas afetadas com atenção a data prevista para o despejo;
- c) Que facilite a todos os interessados num prazo razoável, informação relativa aos despejos previstos e, nesse caso, aos fins a que se destinam as terras ou moradias;
- d) Contar com a presença de funcionários do governo ou seus representantes no despejo especialmente quando este afete a grupos ou pessoas;
- e) Identificação exata de todas as pessoas que efetuem o despejo;
- f) Que o despejo não produza quando haja muito mal tempo ou de noite, salvo que as pessoas afetadas o permitam expressamente;
- g) Que sejam oferecidos recursos jurídicos aos afetados;
- h) Que seja oferecida assistência jurídica, sempre que seja possível, a quem necessite pedir reparação aos tribunais.

#### **4.5.3 A determinação de apresentação prévia pela força policial que executará a ordem de plano de desocupação que prioriza a utilização da doutrina da gestão negociada**

---

<sup>22</sup> “O CDESC da ONU é o órgão encarregado da interpretação e análise do cumprimento efetivo, por parte dos Estados-partes, do convencionado no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Até o ano de 2013, sua competência era consultiva, por intermédio dos pareceres e recomendações, que se davam através de seus comentários (gerais e finais)” (ALVES; ZIEMANN, 2015, n.p.).

Este critério não consta da recomendação do CDESC e foi adotado neste trabalho por um motivo histórico: em agosto de 1995, na cidade de Corumbiara, extremo sul do estado de Rondônia, foi cumprida uma ordem judicial de reintegração de posse da Fazenda Santa Elina, onde aproximadamente 600 camponeses ocupavam a área que consideravam improdutivo. O cumprimento da ordem pela Polícia Militar resultou na morte de 10 camponeses, sendo uma criança de nove anos, e dois policiais (MESQUITA, 2008).

Em razão deste passado recente, eventual cumprimento de ordens de reintegração de posse que culminem com o desalojamento de pessoas deve estar condicionado à apresentação de um plano de desocupação pela força policial. Tudo isso para evitar o uso de força desproporcional contra crianças, adolescentes, gestantes, idosos e todos os demais vulneráveis que se encontram na ocupação. Esse plano deve abranger o uso da doutrina da gestão negociada ao invés da doutrina da força progressiva, normalmente usada pela Polícia Militar (MESQUITA, 2008).

O cumprimento da ordem de reintegração é marcado pela utilização, bastante comum, da tropa de choque da Polícia Militar bem em frente à área, visível a todos, com todo o seu aparato bélico: escudos, cassetetes, uniformes escuros, armas e bombas de efeito moral. É uma guerra psicológica que se inicia com os atos supostamente preparatórios das forças policiais que têm apenas um objetivo: botar medo nos ocupantes.

A doutrina da gestão negociada supera esse paradigma. É mais produtivo colaborar com a massa de pessoas ao invés de se postar contra ela. Para isso acontecer, é necessário que se use de comunicação, cooperação, informação e ações policiais preventivas.

O Relatório Especial da ONU A/HRC/17/28, do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, ao tratar do direito de manifestação e sua proteção, traz uma série de princípios que devem ser observados em razão da similaridade com o tema aqui tratado, merecendo destaque:

O Estado tem o dever de facilitar a manifestação pública, fornecendo acesso aos manifestantes a espaços públicos e protegendo-os, quando necessário, de outras ameaças; A correta abordagem das manifestações depende de comunicação e colaboração entre manifestantes, autoridades públicas locais e polícia – o chamado triângulo seguro. Diálogo, e não legislação draconiana, é a solução; Deve existir uma presunção contra limitações às manifestações públicas (incluindo proibição e condições). As limitações devem estar prescritas em lei e serem necessárias, em uma sociedade democrática, para alcançar um propósito legítimo, como proteger direitos alheios, mas devem ser, em princípio, imparciais; Durante os protestos, a preocupação com a lei e ordem pelos agentes estatais deve ceder, sempre que possível, para o foco na preservação da paz e na proteção de pessoas e propriedades contra o perigo; Padrões internacionais determinam que o uso da força por policiais deve estar

informado pela necessidade e proporcionalidade. Armas de fogo devem ser usadas apenas para prevenir gravíssimas situações de perigo de morte. Força letal deve ser usada apenas para proteger a vida e, ainda assim, quando outras formas de intervenção não forem adequadas; Os padrões aplicáveis ao direito de reunião e seu policiamento devem ser acessíveis ao público, por exemplo, por meio de publicação oficial, para permitir o planejamento e a tomada racional de decisões; O uso de armas letais ou o disparo de arma de fogo durante manifestações deve sempre ser investigado, com a devida punição dos agentes estatais responsáveis (ONU, 2011, p. 19, Tradução livre).

Partindo dessa perspectiva, as providências que poderiam ser adotadas podem ser exemplificadas a seguir:

- a) Proibição de que a força policial porte arma de fogo (inclusive não letais ou com munição de elastômero) por policiais que participarão da ordem, salvo na exclusiva hipótese de legítima defesa própria ou de terceiros para afastar grave risco de morte;
- b) Identificar todos os policiais atuando no cumprimento da ordem com nome completo e patente, de forma visível, além de outras formas de identificação visíveis à distância (por exemplo, numeração no capacete);
- c) Indicar negociador civil, que deverá ser responsável pela coordenação e diálogo do líder dos ocupantes com o comando policial;
- d) Comunicar a decisão administrativa de encerramento das negociações, tomada pelo comandante da força policial responsável pela operação de policiamento, por meio que permita a compreensão imediata da ordem (por exemplo, por meio de megafone ou carro de som), conferindo tempo razoável para sua compreensão e acatamento;
- e) Abstenção de utilização de utilizar gás lacrimogêneo e bombas de efeito moral em qualquer hipótese;
- f) Determinar que tropa de choque da força policial permaneça fora da vista dos ocupantes, só podendo atuar após a decisão mencionada no item “d” acima.

## **5 ANÁLISE DAS DECISÕES DO PROCESSO**

A análise das decisões do processo nº 0800660-16.2016.8.22.0000, que tramitou na 5ª Vara Cível da comarca de Porto Velho/RO (TJRO, 2000), como anteriormente comentado, se dará a partir das decisões de primeira categoria e segunda categoria; ambas desdobram-se em subseções a seguir.

### **5.1 Das decisões da primeira categoria**

Das decisões da primeira categoria, cabe detalhar: a sentença; a decisão da apelação; a decisão do agravo de instrumento 0800660-16.2016.8.22.0000; e, por fim, um resumo e quadro sinótico. Tal detalhamento é abordado a seguir.

#### **5.1.1 A sentença**

O primeiro critério utilizado para verificar se a decisão analisada defende e promove os Direitos Humanos de todos os envolvidos ou se ela viola parcial ou integralmente esses direitos é a notificação prévia de todos os envolvidos no processo.

É comum que o proprietário do imóvel ocupado procure o judiciário para postular a reintegração de posse contra as pessoas que passaram a ocupar a sua propriedade. Nesse caso, é fundamental que todos os ocupantes do imóvel sejam informados de que há um processo em curso que pode terminar por retirá-los do local. Entretanto, no caso em análise, esse critério fica prejudicado. No processo investigado foram os ocupantes do imóvel que ingressaram em juízo contra o proprietário para tentar se defender de uma possível tentativa dele de reaver o imóvel. É pouco usual esta forma de atuação, mas é amparada por lei. Em termos de litigância estratégica, pode ser um equívoco. Por litigância estratégica, entende-se, segundo Ana Mônica Anselmo de Amorim e Monaliza Maelly Fernandes Montinegro de Moraes (2019, p. 20):

A litigância estratégica apresenta-se justamente como um olhar diferenciado sobre as soluções de problemas, um olhar que não vislumbra a demanda como mais um número

processual, e sim, como pessoas, como vidas, como seres humanos que merecem respeito. A litigância estratégica pretende um direito mais humanizado, um direito livre de amarras processuais, de formalismos que só tornam as soluções mais difíceis e demoradas; em verdade preocupa-se com o diálogo, deixando a guerra processual em último plano.

A primeira audiência do processo 0082792-25.2000.8.22.0001 foi audiência de justificação. Nela consta como presentes à audiência apenas duas das partes do processo, apesar de constar no verso da folha a assinatura de 34 pessoas; não há menção na ata da audiência de que estas teriam participado da solenidade, portanto, admite-se que não houve a participação de todos os envolvidos no processo. Já na segunda audiência foram apontados como presentes três partes e há na ata a explicação para esse fato, o que embasa a conclusão de que semelhante aconteceu na primeira audiência (TJRO, 2000).

A segunda audiência realizada, tendo apontado como presentes apenas três ocupantes do imóvel disputado, no espaço reservado para anotação das ocorrências, registra:

Antes de ser instalada a audiência, considerando o grande número de requerentes, nos dois processos, pelo MM. Juiz foi determinado que os autores nomeassem três representantes para acompanhar a audiência, uma vez que a sala de audiência não comportaria número maior de pessoas (TJRO, 2000, *on-line*).

Uma das características das ações possessórias onde há ocupação de áreas por pessoas pobres em busca de moradia é o grande número de ocupantes que devem fazer parte do processo. São dezenas, e por vezes centenas, de pessoas. Não atende aos postulados de promoção e defesa dos Direitos Humanos limitar que apenas parte dessas pessoas participe de uma audiência em razão de limitação física de espaço da sala de audiências. A medida a ser adotada seria a realização da audiência em outro espaço que comportasse todas as partes do processo.

A audiência citada seria para ouvir testemunhas, mas como não foram todas encontradas e havendo possibilidade de acordo entre as partes, estas formularam pedido ao juiz para que redesignasse a solenidade. A terceira audiência marcada para ouvir as testemunhas foi realizada da mesma forma que a anterior: limitando a participação dos ocupantes do imóvel a três pessoas, pelos mesmos motivos (TJRO, 2000).

De três audiências realizadas no processo, não foi garantido o acesso irrestrito às partes vulneráveis. Portanto, a decisão também não atendeu ao segundo critério de análise, qual seja: o direito de participar efetivamente do convencimento do magistrado, participando da audiência e dos atos judiciais.



O terceiro critério para analisar se a decisão é justa é aferir a qualidade técnica da representação processual. Tal tarefa é difícil por apresentar características de subjetividade. Entretanto, quando se percebe que a limitação das pessoas na sala de audiências contou com a aquiescência do advogado das partes, percebe-se que há deficiência na qualidade técnica da representação processual. Esse fato representa prejuízo para as partes que não estiveram dentro da sala de audiências para acompanhar, por exemplo, o depoimento das testemunhas, pois poderiam apontar contradições e omissões no depoimento delas.

O quarto critério de aferição da justeza da decisão passa pela análise da utilização e/ou consideração pelo julgador dos argumentos lançados no processo pelos vulneráveis. A petição inicial da ação proposta pelos ocupantes do terreno trouxeram as seguintes alegações (TJRO, 2000):

- a) Já moravam nos imóveis há aproximadamente três anos, tendo encontrado o local ermo, abandonado e baldio;
- b) Depois de mais de um ano e dias, foram contatados, pelo beneficiário, das Cartas de Aforamento do imóvel. Alegaram que ele fez uma proposta para os ocupantes: se eles assumissem o débito existente junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) passariam a ter o domínio da área;
- c) Que o proprietário, que faleceu no curso da negociação, consolidou a posse mansa, pacífica e de boa-fé dos ocupantes;
- d) Que a inventariante do espólio do proprietário da área estaria pressionando os moradores a saírem da área.

Durante a tramitação do processo, os ocupantes trouxeram aos autos a notícia de que o Município de Porto Velho teria proposto ação de comisso para reaver o domínio útil do imóvel que estava sendo ocupado, mas foi julgado improcedente. Essa é a alegação identificada por “E” (TJRO, 2000).

A alegação da alínea “B” foi avaliada e rejeitada na sentença. Segundo o juiz não havia provas de que as partes estariam negociando e que a posse era mansa e pacífica:

Não há dúvida de que deve ser julgada improcedente o pleito dos autores. É que competia a eles a prova do exercício da sua posse de forma mansa e pacífica. Ao contrário, demonstrou-se que ocuparam a área de forma violenta, sem autorização do titular do domínio ou da posse. Também não demonstrarem quem estavam sendo

molestados injustamente na posse que exerciam de forma precária (TJRO, 2000, *on-line*).

A alegação de que os ocupantes estavam na área há mais de três anos foi rejeitada (alínea “A”). O magistrado entendeu que as fotos juntadas ao processo davam “conta da construção de algumas residências rústicas, demonstrando todas serem de construção recente quando das fotos, o que demonstra que a posse por eles exercida não era antiga” (TJRO, 2000, *on-line*). Contudo, analisa também o depoimento de uma testemunha para dizer:

“Não obstante a testemunha afirma que a ocupação da área deu-se há mais de quatro anos não pode perder de vista que ela presta seu depoimento em abril de 2004. A demanda foi ajuizada em 2002 com informações que houve a ocupação dela em setembro de 1999” (TJRO, 2000, *on-line*).

O depoimento da testemunha deveria corroborar a tese dos moradores, uma vez que em abril de 2004 ela foi ouvida em audiência e afirmou que a ocupação tinha ocorrido há mais de 04 anos (quatro anos), quando se chegaria a meados de 1999. O magistrado afirmou que a ocupação teria ocorrido em setembro de 1999; esta interpretação, porém, não foi dada na sentença, havendo nítida confusão de datas.

O magistrado também rejeitou a alegação de alínea “C”. Interpretou a ocupação realizada pelos moradores da área como um ato de violação pura e simples ao direito de propriedade, quase que criminalizando o ato:

Por outro lado, o que se observa pelo depoimento é que efetivamente houve invasão da área e que os autores pretendiam negociá-lo com o proprietário. Isso demonstra a situação de grupos de pessoas, coordenadas ou não por alguns líderes, que se apossam de áreas de terras, nela edificam seus barracos e somente depois é que procuram, quando procuram, os proprietários para eventual aquisição. Não se preocupam em adquirir por primeiro para depois ocupar, invertem o direito e subestimam o direito de propriedade (TJRO, 2000, *on-line*).

Em outro momento da sentença o magistrado deixa claro a sua interpretação desconectada da sistemática de proteção aos Direitos Humanos: “E veja-se que também sabem eles, autores, da necessidade de desocuparem o imóvel que já em sua inicial pedem o direito de retenção por benfeitorias, direito este que pessoa que caberia ao réu em sua defesa” (TJRO, 2000, *on-line*).

Esta interpretação acima é preconceituosa e viola a garantia fundamental de acesso à justiça; alega que o fato de os ocupantes terem formulado, junto com o pedido inicial, um pedido

a ser atendido somente em caso de improcedência do pedido anterior depõe contra o direito dos autores. É um absurdo, pois desconsidera, neste ponto, o caráter dúplice das ações possessórias.

A alegação de que os moradores estavam sendo molestados em sua posse (alínea “D”) foi rejeitada pelo juiz. Este afirmou que não havia provas disso, apesar do depoimento da testemunha arrolada pelo proprietário/foreiro/enfiteuta que disse que foi procurado para auxiliar sobre a invasão que havia acontecido:

[...] foi procurado pela inventariante do espólio de Sipriano Alves Prado em junho de 2000 sendo que ela pediu auxílio ao depoente acerca da invasão ocorrida no imóvel em litígio... orientou a inventariante a procurar proteção judicial [...] (TJRO, 2000, *on-line*).

Esse depoimento foi validado para descaracterizar a posse dos ocupantes. O magistrado considerou, a partir desse trecho, que o foreiro Sipriano Alves Prado tinha conhecimento da ocupação desde o mês de junho do ano de 2000. Isso também contradiz a conclusão do magistrado quanto à alegação de alínea “A”, de que a ocupação era recente, pois ele afirma em outro trecho que “também está evidente que a ocupação da área pelos ora autores deu-se com a morte dele, então ocupante” (TJRO, 2000, *on-line*). E em outro momento, alega:

Mas, de qualquer forma, é de se salientar que, conforme demonstrado nestes autos os ora autores não são possuidores de boa-fé. Ao contrário, aproveitando-se do falecimento do legítimo possuidor, apossaram-se da área e imediatamente construíram locais rústicos para moradia (TJRO, 2000, *on-line*).

Em nível de síntese, um resumo das alegações dos autores e sua avaliação pelo julgador são ilustradas no Quadro 1 a seguir.

**Quadro 1** – Resumo das alegações dos autores e sua avaliação pelo julgador

Alegação	Citado pelo relatório da sentença	Avaliado pela sentença
A	Sim	Sim. Rejeitado sob o argumento de que as fotos juntadas aos autos mostram construções recentes e que a ocupação aconteceu depois da morte do foreiro.
B	Sim	Sim. Refuta o argumento afirmando que não há prova nesse sentido, reconhecendo que só havia prova de que ocuparam a área de forma violenta.
C	Não	Sim. Rejeitado, afirma que os ocupantes devem procurar os proprietários primeiro para só depois ocupar.
D	Sim	Sim. Rejeitado sob o argumento que não houve prova de que estavam sendo molestados.
E	Sim	Não, pois há no processo a informação de que o pedido da ação foi julgado improcedente.

Fica evidente que o contraditório foi apenas formalmente atendido. As alegações formuladas pelos ocupantes do imóvel, apesar de analisadas, não foram consideradas pelo processo decisório, pois sem a devida imparcialidade foram incapazes de infirmar a decisão que o magistrado já tinha. A conclusão é que a decisão já existia e somente buscou-se no processo formas de dar aparência de fundamentação a uma opinião já formada.

A valoração da função social que o reivindicante dava à propriedade antes da ocupação é o quinto critério de análise da decisão. Na sentença analisada não há qualquer menção à função social da propriedade que o titular do domínio exercia anteriormente à ocupação. O magistrado apenas analisou se o titular do domínio exercia a posse do bem, ficando satisfeito com o depoimento da testemunha que afirmou que ele visitava o local aos domingos, de que havia cerca e um barraco onde ficava o suposto vigia do local:

[...] era conhecido de Sipriano Alves Prado e chegou a visitar a área em litígio na companhia dele; na área havia uma pessoa tomando conta a mando de Sipriano; que as visitas eram realizadas aos domingos; ao que sabe, a ocupação pelos autores ocorreu por volta do mês de maio de 2000, sendo que Sipriano havia morrido em fevereiro; que o imóvel havia sido cercado por Sipriano, sendo que parte era em madeira e parte em arame; que havia um barraco na área; que ficou sabendo da ocupação pelos autores somente 03 ou 04 meses após a morte de Sipriano; que jamais ouviu comentário de que Sipriano havia autorizado a ocupação da área pelos requerentes..

Denota-se claramente que o réu, na pessoa do *de cujos* efetivamente ocupava a área e exercia a sua posse, vez que sócio da empresa que detinha e detém o domínio (TJRO, 2000, *on-line*).

Por fim se analisa a atuação da Defensoria Pública como interveniente democrática, na qualidade de *custos vulnerabilis*. Quando foi proferida a sentença de primeiro grau não havia nos autos intervenção da Defensoria Pública do Estado de Rondônia, apesar da instituição já se encontrar instalada e em funcionamento no Estado.

### **5.1.2 A decisão da apelação**

Da sentença já analisada anteriormente, foi interposto recurso de apelação. É essa decisão que se analisa a partir de agora.

O primeiro critério utilizado para verificar se a decisão analisada respeita e promove os Direitos Humanos proposto neste trabalho é a notificação prévia de todos os envolvidos no processo (o ato de citação, como já mencionado). Como se trata de uma decisão em um recurso de apelação, o critério será atendido quando houver a notificação e intimação das partes da decisão que foi recorrida. Como houve a intimação de todos os envolvidos, por meio do seu advogado, da sentença de primeiro grau (decisão contra a qual os ocupantes apresentaram recurso de apelação), o critério foi atendido.

O segundo critério de análise da decisão é o direito de participar efetivamente do convencimento do magistrado, participando da audiência e dos atos judiciais. Esse critério será tido por atendido quando há a intimação da parte para participar da sessão de julgamento do recurso, ainda que as partes ou seus advogados não compareçam (a ausência do advogado será avaliada no item subsequente).

Há registro no processo que depois que a sessão de julgamento foi marcada houve a intimação das partes pela imprensa oficial da data de julgamento. A intimação pela imprensa oficial não gera efeito de levar a todas as partes o conhecimento da data de julgamento, pois as partes vulneráveis não têm sequer conhecimento da existência da imprensa oficial. O correto seria a intimação pessoal, por carta registrada ou intimação pelo oficial de justiça. Portanto, o critério foi apenas formalmente atendido e como se trata de um critério para analisar se houve ou não a promoção e defesa dos Direitos Humanos, fica entendido que o critério foi materialmente descumprido, importando em ofensa aos direitos defendidos (TJRO, 2000).

O terceiro critério para analisar se a decisão é justa é aferir a qualidade técnica da representação processual. É necessário compreender que a tarefa de avaliar a representatividade processual é muito subjetiva. Mas dois critérios aqui são levados em consideração de forma

objetiva: a forma como a apelação é construída e a participação na sessão de julgamento, fazendo sustentação oral.

A apelação foi construída de forma bastante equivocada. Esperava-se que houvesse citação de decisões anteriores em casos similares que privilegiavam a função social da posse, o direito dos posseiros e discorresse acerca do direito básico à moradia. Entretanto, a apelação apresentada não atende a esse critério.

Vale destacar que a peça apresentada pelo advogado questionou sucintamente a determinação para que fosse realizada de imediato a reintegração de posse; reafirmou que o responsável pela empresa *Prado e Irmãos LTDA* não participou do processo, apesar de ter havido efetiva participação do espólio do senhor Sipriano Alves Prado. Em razão disso, afirma que o espólio de Sipriano não teria legitimidade para formular reconvenção, razão pela qual não poderia haver a reintegração de posse. Contudo, o advogado parece ter se esquecido do caráter dúplice das ações possessórias. O momento correto para alegar a ilegitimidade das partes foi no primeiro grau. Ao que parece, o advogado ficou tranquilo com o julgamento de procedência do pedido de comisso do Município em relação ao imóvel discutido nos autos e não se preocupou em atacar isso, seja no primeiro grau, seja em recurso. A apelação do advogado dos moradores também alega que o magistrado externou posicionamento pessoal e preconceituoso ao afirmar que as partes sabiam que estavam erradas, tanto que já teriam pedido a retenção por benfeitorias. Em resumo, o advogado pediu para que não fosse executada a reintegração de posse de forma imediata e pediu que todo o processo fosse reanalisado pelos Desembargadores (TJRO, 2000).

O advogado também não participou da sessão de julgamento realizando sustentação oral das suas razões. Dentro de um processo judicial a ideia que advém da dialeticidade do sistema é uma só: convencimento. A busca pelo convencimento do julgador é incessante. Nem sempre o melhor caminho para o convencimento é através do texto normativo de uma lição doutrinária (AMORIM; MORAIS, 2019). Portanto, a sustentação oral na sessão de julgamento do recurso de apelação é mais uma oportunidade que o advogado teria de garantir que os Direitos Humanos estariam sido protegidos e promovidos.

O terceiro critério de avaliação não foi atendido.

O quarto critério de aferição da justeza da decisão passa pela análise da utilização e/ou consideração pelo julgador dos argumentos lançados no processo pelos vulneráveis. Em seu recurso de apelação, os ocupantes do imóvel apresentaram os seguintes argumentos:

- a) Alegam nulidade da parte da decisão do juiz de primeiro grau de executar desde logo a reintegração de posse, sem aguardar o trânsito em julgado da sentença (TJRO, 2000, p. 571);

Este ponto foi debatido pela decisão de segundo grau; os desembargadores entenderam que, como o recurso de apelação foi recebido no efeito suspensivo (que impede o juiz de primeiro grau de executar a decisão antes que seja julgado o recurso), não havia possibilidade de se executar o comando da sentença. Em razão disso, entenderam que não havia nulidade.

- b) Alegam que houve revelia em relação a um dos réus, pois o proprietário dos imóveis seria a Empresa, portanto, o processo seria nulo; e que a contestação apresentada pelo outro não serviria para os dois (TJRO, 2000, p. 571);

Inicialmente os desembargadores destacaram que houve a citação tanto da empresa Prado e Irmãos LTDA quanto do espólio do senhor Sipriano Alves Prado. Com isso, superaram a alegação de que haveria ausência de citação do proprietário do imóvel (TJRO, 2000, p. 571). Contudo, a contestação apresentada pelo espólio de Sipriano supriu a ausência de contestação da Empresa Prado e Irmãos LTDA, conforme previsto no Código de Processo Civil (BRASIL, 2015). Os desembargadores entenderam que essa contestação serviu porque o processo se iniciou como uma tentativa de os ocupantes do imóvel se defenderem de uma suposta ameaça à sua posse, que por óbvio, só poderia ser praticado por pessoas físicas. Portanto, quem haveria de se defender no processo seria o espólio de Sipriano — o que reforça o argumento já apresentado que faltou litigância estratégica ao advogado dos ocupantes.

- c) Alegam que o juiz julgou errado ao reconhecer o caráter dúplice das ações possessórias quando o réu não formulou esse pedido imóvel (TJRO, 2000, p. 571);

Esta alegação foi enfrentada pelos desembargadores, mas não foi acolhida a tese apresentada. Primeiro eles reconheceram que o juiz não se excedeu no julgamento (chamado de *extra-petita*), sendo que ele se limitou às alegações da parte. Em segundo lugar, reconheceram ser possível o deferimento da medida de reintegração de posse em favor dos proprietários, aplicando o caráter dúplice das ações possessórias. De acordo com a decisão, os

ocupantes alegaram que estavam sendo ameaçados de “desapossamento”, mas que não conseguiram provar quem estaria praticando essas ameaças e nem no que consistiriam tais atos. Por fim, reconheceram que quem tinha a posse do terreno eram os requeridos (o espólio), sendo possível isso acontecer, já que na ação não era discutida a propriedade do bem imóvel (TJRO, 2000, p. 571). Aqui vale lembrar que se trata de uma ação proposta pelos ocupantes contra uma tentativa de desapossamento que aconteceria contra eles por parte do espólio de Sipriano Alves Prado e a Empresa Prado e Irmãos. Portanto, se discutia desde o início sobre a posse e não sobre quem era efetivamente proprietário do imóvel.

d) Alegam uso pelo juiz das provas produzidas pelos ocupantes contra eles;

Ponto enfrentado na decisão, mas trata-se de uma alegação extremamente banal e equivocada, pois depois que a prova está produzida no processo, ela é dirigida ao juiz que a interpretará conforme a sua convicção, não cabendo essa alegação. Pelo raciocínio do advogado se a outra parte confessasse, por exemplo, essa confissão não serviria, pois seria produzida por uma parte e usada contra ela.

e) Alegam negação da gratuidade judiciária;

Esse pedido foi acolhido pelos desembargadores, que isentaram os ocupantes do pagamento de custas judiciais e honorários devidos aos advogados (chamados de honorários de sucumbência, nos quais o vencido paga verba ao advogado do vencedor do processo).

f) Alegam retenção do imóvel pelas benfeitorias realizadas (replicada da inicial);

A apelação requer que os desembargadores analisem também todos os argumentos trazidos pela inicial. Essa prática é incorreta, pois o Código de Processo Civil, em seu artigo 1.010, inciso III, afirma que um dos requisitos que a petição de apelação deve conter é a razão pela qual deve ser reformada ou decretada a nulidade da sentença (BRASIL, 2015). Mesmo assim, os desembargadores enfrentaram o pedido de indenização pelas benfeitorias realizadas.

Os julgadores entenderam que os ocupantes do imóvel sabiam que a propriedade tinha dono e que mesmo assim optaram por ocupar a área. Em razão disso, são tidos como possuidores de má-fé, conforme artigo 1.202 do Código Civil: “desde o momento em que as



circunstâncias façam presumir que o possuidor não ignora que possui indevidamente” (BRASIL, 2002, *on-line*). Em razão disso, teriam direito apenas à indenização pelas benfeitorias necessárias realizadas (aquelas que têm por fim conservar o bem ou evitar que ele se deteriore).

A seguir, em Quadro 2, as alegações dos autores e sua avaliação pelos julgadores até aqui analisadas são apresentadas em resumo (TJRO, 2000, p. 500-515).

**Quadro 2** – Resumo das alegações dos autores e sua avaliação pelos julgadores

Alegação	Citado pelo relatório da decisão	Avaliado pela decisão
A	Sim	Sim, mas rejeitado, apesar de afirmar que a sentença de primeiro grau só poderia ser executada depois do julgamento da apelação.
B	Sim	Sim, mas rejeitado, já que a contestação apresentada pelo espólio aproveitou à Empresa e em razão de que a ameaça sofrida pelos ocupantes só poderia partir de pessoas físicas e não jurídicas.
C	Sim	Sim, mas rejeitado, reconhecendo que não houve julgamento <i>extra-petita</i> , o caráter dúplice foi bem aplicado e que os moradores não comprovaram nem sua posse e nem a ameaça sofrida.
D	Sim	Sim, mas rejeitado em razão da prova produzida ser dirigida ao juízo.
E	Sim	Sim, a gratuidade da justiça foi deferida, isentando custas e honorários advocatícios.
F	Não	Sim, reconhecido o direito de indenização pelas benfeitorias necessárias realizadas.

Como já explicado anteriormente, o próximo critério analisa qual era a função social que o dono da coisa dava à propriedade antes de acontecer à ocupação. Como ocorreu na sentença de primeiro grau, não há nenhuma preocupação por parte dos julgadores em analisar a função social que era dada à propriedade antes da ocupação. Os desembargadores entenderam que a posse do terreno era exercida pelo proprietário, que visitava o local aos domingos e teria colocado uma pessoa para vigiar o local: “verifica-se, portanto, que havia exteriorização da condição de proprietário pelo falecido senhor Sipriano que visitava constantemente a área e lá mantinha pessoa de sua confiança” (TJRO, 2000, *on-line*).

O esforço que os julgadores fazem para validar qualquer relação que o proprietário tenha com o imóvel para configurar um ato de posse é digno de nota. A figura do possuidor sempre é tida como um quase delinquente, merecendo reprimenda por suas ações. Como explanado por Marcos Alcino de Azevedo Torres em outro estudo:

A incidência do direito penal não foi afastada a despeito das regras constitucionais a respeito da propriedade e sua função. Os conflitos pela terra assolam o Brasil através de movimentos organizados, havendo julgados privilegiando sobretudo o direito de propriedade, sustentando a legalidade da prisão cautelar dos líderes de movimentos sociais, que são formalmente acusados de formação de quadrilha para prática de esbulho possessório, como se pode observar no julgamento pelo STJ por sua 6ª Turma do H.C. 4.399 (TORRES, 2015, p. 1368).

Apesar de não ser uma diretriz do Código Civil (BRASIL, 2002), o proprietário sempre parece ser um sujeito da relação processual mais qualificado que o mero possuidor. Segundo Torres (2015, p. 1367), essa situação pode ser entendida a partir de uma análise histórica:

Pode-se afirmar, com a experiência do dia a dia do foro e da academia de que o tema da posse é um tema antipatizado não só nos tribunais, mas também entre a maioria das pessoas leigas no assunto. Nas demandas que envolvem a discussão de posse de imóveis urbanos ou rurais (não se ignorando a existência de demandas possessórias no que diz respeito a coisas móveis, como acontece com certa frequência nas ações decorrentes de contrato de leasing) parece que uma parte considerável de juízes vêm ou viam nos possuidores a figura de um usurpador, certamente fruto de nossa tradição proprietária, pelo fato de nossa lei penal considerar o esbulho como um crime (art. 161 inc. II §2º e 3º do C.P. e a Lei 5.741 que cuida do financiamento do SFH, art. 9º caput e §§ 1º, 2º e 3º); da previsão no artigo 505 do Código Civil de 1916 da chamada exceção de domínio no que diz respeito as regras de direito material mas também no que diz respeito as regras de direito processual como por exemplo na redação originária do art. 923 do Código de Processo Civil ainda em vigor, alterada posteriormente pela Lei 6820/1980 que propiciaram os ensinamentos na formação dos juristas do século passado com a visão de que o direito a posse resultante do direito de propriedade (jus possidendi) era melhor do que a posse sem titulação (jus possessionis) e portanto no embate a primeira situação é que deveria merecer proteção nas disputas posse x propriedade.

Por fim, ao se analisar a atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*, verificou-se que quando do julgamento da apelação não foi ouvida a Defensoria Pública e nem foi intimada para participar do processo.

### **5.1.3 Decisão do agravo de instrumento 0800660-16.2016.8.22.0000**

Antes de iniciar a análise desta decisão, é necessário posicioná-la dentro de uma linha do tempo. Os moradores da área abandonada que foi ocupada tiveram todos os seus recursos judiciais negados pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia e pelo Superior Tribunal de Justiça, e o proprietário da área já havia pedido para ser reintegrado na posse do imóvel. Em novembro de 2008, o juiz de primeiro grau determinou que fosse expedido mandado de reintegração e que força policial fosse utilizada, se necessário.

Com a tramitação do processo passando pela tradicional lentidão processual brasileira e sendo alvo de uma defesa processual apresentada por terceiros (melhor relatada anteriormente na análise minuciosa do processo), o cumprimento da ordem foi sendo adiado e somente teve início em 24 de junho de 2009 (TJRO, 2000, p. 500-515).

O desespero tomou conta dos ocupantes da área, que buscaram socorro em diversos locais. Após longa rodada de negociação, foi formulado acordo entre as partes homologado judicialmente. Em razão desse acordo as partes ficaram “quietas” por algum tempo. O acordo formulado foi detalhadamente analisado em subseção própria deste trabalho, mas reitero minha análise de que o considere extremamente prejudicial aos moradores; a título de exemplo: os ocupantes renunciaram ao direito de indenização pelas benfeitorias que tinham realizado. Como era de se esperar, em razão das cláusulas abusivas do acordo, grande parte deles não conseguiu cumprir as suas obrigações.

Em 11 de julho de 2014, o proprietário apresenta pedido para que as partes que não cumpriram os termos do acordo sejam retiradas do local e ocorra a reintegração de posse por descumprimento do acordo firmado. A partir deste momento, não mais se discutia a posse, propriedade ou domínio do imóvel, passou-se a discutir o descumprimento de um acordo — sendo que o judiciário se recusou, em diversos momentos, a discutir os termos do acordo (TJRO, 2000).

Os moradores do local constituíram nova advogada que passou a defendê-los. Na tentativa de proteger os direitos dos ocupantes, ela tenta rediscutir os termos do acordo, demonstrando que se tratava de uma obrigação inexecutável e que os moradores firmaram um acordo em posição de extrema desigualdade contratual, além de outros argumentos. Mas todos os argumentos dela foram rejeitados sob a alegação pura e simples de que houve o descumprimento do acordo, razão pela qual a expedição de mandado de reintegração de posse<sup>23</sup> era a única providência cabível (TJRO, 2000). Dessa decisão, a advogada apresentou recurso de agravo de instrumento, e é essa decisão que será analisada neste momento.

A notificação prévia de todos os envolvidos no processo é o primeiro critério utilizado para verificar se a decisão analisada respeita os Direitos Humanos. No caso de julgamento de recursos, como já utilizado anteriormente, o critério será tido por atendido quando houver a

---

<sup>23</sup> “Considerando que as partes executadas indicadas na petição (fls. 592/600) não comprovaram o cumprimento integral do item ‘a’, 1 e 2, implicando na desconsideração do acordo (fls. 547/556), razão pela qual, expeça-se mandado de reintegração dos imóveis nos termos dos itens 4 e 7 do referido acordo. Faculto a parte autora acompanhar o cumprimento do mandado” (BRASIL, 2000, p. 1.047).

notificação e intimação das partes envolvidas. Em relação a esse recurso, o critério foi atendido, pois houve a intimação de todos os envolvidos por meio do seu advogado, da decisão de primeiro grau. Entretanto, repiso que é necessário e mais protetor dos Direitos Humanos que essa notificação seja realizada de forma real (por correio ou oficial de justiça) e não ficta (por publicação na imprensa oficial).

O direito de participar efetivamente do convencimento do magistrado, participando da audiência e dos atos judiciais é o segundo critério. E, como já mencionado quando feita a análise em relação a um recurso, o critério é atendido quando há a intimação da parte para participar da sessão que julgará o recurso, mesmo que as partes não se façam presentes, pessoalmente ou por meio de seu advogado. Este critério foi formalmente atendido, pois houve a publicação da inclusão em pauta do processo por meio de publicação no Diário de Justiça do Estado de Rondônia em meio eletrônico — o julgamento foi marcado para 08 de fevereiro de 2017 e a publicação foi veiculada em 31 de janeiro de 2017 (DJRO, 2017). Quanto à crítica pela ausência de intimação pessoal das partes do processo (em sua totalidade, vulneráveis) também se aplica aqui.

O terceiro critério para analisar se a decisão é justa é aferir a qualidade técnica da representação processual. Neste caso, o critério foi parcialmente atendido. A formulação da petição de recurso contou com a citação de teses baseadas nos direitos humanos, direito de moradia e precedentes nesse sentido. Contudo, não foi realizada sustentação oral quando do julgamento do recurso.

O quarto critério de aferição da justeza da decisão passa pela análise da utilização e/ou consideração pelo julgador dos argumentos lançados no processo pelos vulneráveis. O recurso dos ocupantes apresentou os seguintes argumentos:

- a) Inexistência de intervenção do Ministério Público em razão do interesse público envolvido pela quantidade e qualidade das partes;

Este argumento foi rejeitado pelo julgador, que afirmou que a intervenção do Ministério Público no primeiro grau era desnecessária em razão de se tratar de um processo que discutia o descumprimento de um acordo, “sob viés e interesse privado”. O julgador também alegou que a intervenção do Ministério Público no segundo grau também era desnecessária, pois foi o órgão que foi intimado para se manifestar no recurso e que não “se evidencia interesse público

primário a reclamar intervenção Ministerial, tampouco interesse social ou individual indisponível” (TJRO, 2000, *on-line*).

Tal análise feita foi meramente formal; tratava-se de questão eminentemente pública. A Recomendação nº 34, de 05 de abril de 2016, do Conselho Nacional do Ministério Público afirma em seu artigo 5º, inciso VIII, que é de relevância social presumida os casos que envolvam os direitos dos menores, dos incapazes e dos idosos em situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2016). Também não foi considerado pelo julgador que se tratava de área de domínio público, onde o particular recebeu do Município de Porto Velho somente o domínio útil, permanecendo com o ente público do domínio pleno do imóvel. Portanto, seria devida a intervenção do Ministério Público, tanto em primeiro quanto em segundo grau.

b) Cerceamento de defesa em razão da inexistência da intervenção da Defensoria Pública;

O recurso argumenta que alguns dos ocupantes não teriam advogado processo e que a Defensoria Pública deveria ter sido citada<sup>24</sup> para atuar na defesa deles (TJRO, 2000). Ou seja: pretendia que a Defensoria Pública patrocinasse a defesa daqueles que não constituíram advogado, mas sem apresentar e nem nomear quem seriam as partes que não tinham advogado.

O pedido foi rejeitado, pois o julgador afirmou que todas as partes do processo estavam sendo representados por advogados com plena capacidade de defender o interesse de seus clientes. Ainda afirmou que não tinha conhecimento de terceiros interessados no processo (nesse caso seria cabível a atuação da Defensoria Pública) e como se tratava de processo eminentemente privado, as partes eram livres para constituir a defesa que bem entendessem, seja com advogados privados seja com a Defensoria Pública (TJRO, 2000). Entretanto, seria plenamente possível a atuação da Defensoria Pública enquanto *custos vulnerabilis*, conforme já exposto anteriormente neste trabalho.

c) Inexistência de intervenção do Município de Porto Velho;

---

<sup>24</sup> Apesar da aparente incorreção do termo — sendo certo que seria caso de intimação e não citação — manteve-se neste trabalho o termo como consta no processo analisado.

O recurso dos moradores da área trouxe a alegação de que o Município seria o possuidor indireto dos imóveis em razão da enfiteuse; também trouxe o argumento de que a Carta de Aforamento que formalizou a transferência do domínio direto para o foreiro previa a obrigação, na cláusula 5ª, de que toda e qualquer transação deveria contar com a anuência da Prefeitura; alegou ainda que a enfiteuse foi constituída com vistas ao atendimento de interesse público, com instalação de indústria que geraria emprego e renda, não para que o foreiro realizasse loteamento e venda das terras (TJRO, 2000).

O desembargador rejeitou o argumento acima exposto, segundo ele, o processo derivava de um descumprimento de acordo, no qual foi negociada a posse de um imóvel; portanto, não seria cabível a intimação do Município porque ele seria o proprietário do imóvel e a demanda discute posse (o que seria uma vedação oriunda do sistema processual civil). Por fim, o julgador afirma, com aparente desdém, que a municipalidade é pessoa jurídica capaz de agir e defender eventual interesse de propriedade que possui no imóvel pelas vias próprias (TJRO, 2000).

Desse modo, nota-se que há um apego exagerado ao formalismo do contrato, sem se analisar ou perquirir as condições de cada uma das partes no momento de sua formulação. Nenhum dado sócio-econômico foi aventado pelos julgadores, por exemplo, e a realidade histórica da cidade foi negada. Essa é uma decisão que faz a simples subsunção do fato à norma sem que haja o necessário permeio pela realidade, recordando à época em que se entendia que o juiz era meramente “a boca da lei”.

d) Da abusividade e nulidade do contrato firmado;

- A cláusula 08 (que com a quitação final dos valores mencionados o espólio e a Empresa outorgarão escritura definitiva em favor dos ocupantes, correndo por conta destes as despesas com desmembramento do imóvel e respectiva identificação dos lotes);
- A cláusula 09 (que os ocupantes se responsabilizam por todos os tributos já lançados e a serem lançados em razão do imóvel mencionado nos autos);
- A indisponibilidade do bem em razão de uma penhora realizada pelo INSS desde os anos de 1996 e 1998;
- As benfeitorias realizadas devem ser levadas em consideração para não ser deferida a reintegração de posse, sob pena de enriquecimento ilícito de uma das partes.

O julgador se limitou a dizer que o contrato era válido, pois se tratava de um contrato entre particulares. Ele afirma que o acordo realizado pelas partes se mostra plenamente válido e legítimo, não se mostrando vícios ou nulidades que possam maculá-lo. O julgador não analisou o conteúdo das cláusulas e nem as circunstâncias em que o acordo foi firmado. Disse, ainda, que como as partes abriram mão da garantia de indenização pelas benfeitorias, não havendo mais razão em insistir nessa garantia (TJRO, 2000). O julgador fez uma análise, novamente, meramente formal dos requisitos de validade do contrato, sem avaliar toda a situação fática envolvida. Nesse sentido, Michael J. Sandel (2012, p. 44) muito bem elucida:

O que todas essas desventuras nos dizem sobre a moralidade dos contratos? Que sua força moral se origina de dois ideais diferentes: autonomia e reciprocidade. Mas a maioria dos contratos fica aquém desses ideais. Se eu estiver diante de alguém com maior poder de barganha, é possível que minha aquiescência não seja totalmente voluntária, mas esteja subordinada a algum tipo de pressão ou, na pior das hipóteses, de coação. Se eu estiver negociando com alguém que tenha mais conhecimento sobre o objeto da negociação, a transação talvez não traga benefícios mútuos. Em um caso extremo, ela poderá ser uma fraude ou uma enganação.

Na vida real, as pessoas estão situadas de diferentes formas. Isso quer dizer que é sempre possível que existam diferenças de poder de barganha e de conhecimento da situação. E, se isso for verdade, um acordo não garante, por si, que uma transação seja justa. Esse é o motivo pelo qual os contratos formais não são instrumentos morais autossuficientes. É sempre válido perguntar: “mas o que foi acordado é justo?”.

e) Da má-fé dos proprietários na venda dos lotes para os ocupantes;

Alegam que os proprietários negociaram com os ocupantes do imóvel mesmo sabendo das dívidas que o imóvel tinha e da impossibilidade de se transferir a propriedade plena, pois se tratava de uma enfiteuse/aforamento. Também alegaram que houve a violação da lei de parcelamento do solo, sob a alegação de que os lotes não estariam individualizados e cada um dos ocupantes jamais poderia desmembrar seu lote da área total. Este tema não foi objeto de análise na sentença, apesar de a decisão afirmar que eventuais discussões acerca de direitos possessórios aos agravantes são incabíveis diante da incontroversa discussão de serem invasores dos terrenos objeto da lide (TJRO, 2000).

f) Do cabimento do efeito suspensivo;

O recurso dos ocupantes fez pedido para que a ordem de reintegração de posse só fosse cumprida após o julgamento definitivo do recurso. Esse pedido foi atendido:

[...] tendo em vista a possibilidade de prejuízo processual consistente no cumprimento da reintegração de posse e considerando que os agravantes e suas famílias teriam que deixar a propriedade imediatamente, concedo o efeito suspensivo ao recurso até decisão final neste agravo de instrumento (TJRO, 2000, *on-line*).

- g) Do risco de violação dos direitos humanos, econômicos, sociais e culturais e da responsabilidade do poder judiciário.

O recurso formula argumentação afirmando que o despejo das famílias importaria na violação de vários direitos garantidos pela Constituição, como a dignidade da pessoa humana, direitos sociais à saúde, educação assistência social e moradia (BRASIL, 1988). Foi uma tentativa de chamar a atenção da responsabilidade do Poder Judiciário na tomada de uma decisão meramente positivista, sem se atentar às particularidades humanistas do caso concreto. O recurso citou brevemente, e de forma genérica, os tratados internacionais de Direitos Humanos, especialmente o Pacto Internacional sobre Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais — internalizado no Brasil por meio do Decreto nº 591 de 06 de julho de 1992 (BRASIL, 1992). O acórdão, contudo, não faz menção nenhuma aos Direitos Humanos e aos tratados internacionais que seriam aplicáveis ao caso (TJRO, 2000).

O Quadro 3 a seguir apresenta um resumo dos pontos alegados pelo recurso dos ocupantes, seu reconhecimento pela decisão e se eles foram avaliados no ato de decidir:



**Quadro 3** – Alegações pelo recurso dos ocupantes, reconhecimento e avaliação

Alegação	Citado pelo relatório da decisão	Avaliado pela decisão
A	Sim	Sim, mas indeferido pois entendeu que não havia necessidade de intervenção no primeiro grau e no segundo o próprio Ministério Público disse ser desnecessária a sua participação.
B	Sim	Sim, rejeitado ante a falta de indicação de quem estaria sem advogado constituído.
C	Sim	Sim, mas rejeitado pois o processo discute a posse e não a propriedade do imóvel, além de ter o Município meios próprios de defender seu interesse.
D	Sim	Sim, mas rejeitado sob o argumento de que o contrato era válido, pois se tratava de um contrato entre particulares com capacidade de decidir o que queriam.
E	Não	Não analisado especificamente.
F	Sim	Sim, o efeito suspensivo foi deferido.
G	Sim	A decisão não menciona nada sobre os direitos humanos e pactos internacionais aplicáveis ao caso.

A investigação sobre a função social que o dono do imóvel dava a ele antes de ocorrer ocupação pelos moradores é, como já visto, um dos critérios adotados na metodologia deste trabalho. O acórdão não menciona, em nenhum momento, a função social, seja da posse ou da propriedade.

Por fim, não houve a intervenção da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*. Apesar de o recurso alegar a nulidade do processo por falta de intervenção da Defensoria Pública, o fez a partir de uma premissa equivocada: que deveria defender os interesses de algumas pessoas que estavam sem advogados. Deveria a Defensoria Pública intervir no processo, mas na qualidade de defensora dos interesses da coletividade vulnerável, buscando atingir sua finalidade institucional — como já explicado anteriormente.

### 5.1.4 Resumo e quadro sinótico

Em resumo, os critérios que embasaram a análise deste trabalho sobre a defesa e a promoção dos Direitos Humanos em cada uma das decisões são apresentados no Quadro 4 abaixo:

**Quadro 4** – Critérios de análise da defesa e promoção dos Direitos Humanos nas decisões

<b>Critério de aferição</b>	<b>Decisão 01</b>	<b>Decisão 02</b>	<b>Decisão 03</b>
<b>Critério A – Notificação prévia de todos os envolvidos no processo;</b>	Prejudicado	Sim	Sim
<b>Critério B – Direito de participar efetivamente do convencimento do magistrado, participando da audiência e atos judiciais;</b>	Não	Sim	Sim
<b>Critério C – Representação processual com qualidade técnica;</b>	Não	Não	Sim
<b>Critério D – Efetiva consideração de sua argumentação;</b>	Não	Não	Não
<b>Critério E – Valoração da função social que era dada à propriedade pelo reivindicante antes da ocupação;</b>	Não	Não	Não
<b>Critério F – Atuação da Defensoria Pública como <i>custos vulnerabilis</i> como interveniente democrática.</b>	Não	Não	Não

Da análise do quadro acima é possível concluir que as decisões analisadas falharam no preenchimento dos requisitos apresentados neste trabalho para serem consideradas justas e promoverem o acesso à ordem jurídica justa, promovendo e defendendo os direitos humanos envolvidos.

## 5.2 Das decisões da segunda categoria

Das decisões da segunda categoria, cabe elencar quais são para depois realizar uma análise detida: a primeira decisão que determinou o desalojamento dos moradores no processo

principal; a decisão de mérito do agravo de instrumento 0801927-52.2018.8.22.0000; a decisão que determinou o envio dos autos ao Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Soluções de Conflitos (NUPEMEC). Tal detalhamento é abordado em subseções a seguir.

### **5.2.1 A primeira decisão que determinou o desalojamento dos moradores no processo principal**

A primeira decisão, que determinou a reintegração de posse do imóvel e que culminou com o desalojamento dos ocupantes, foi proferida em 25 de novembro de 2008. Essa decisão foi proferida depois de a decisão passar a não admitir mais recursos que poderiam discutir o mérito da demanda (TJRO, 2000).

A decisão foi proferida a partir de uma manifestação do proprietário. Nessa ocasião e, em breve resumo, a decisão do recurso de apelação previa: a desocupação da área pelos ocupantes e o direito de eles serem indenizados pelas benfeitorias necessárias feitas, além de reconhecer o benefício da justiça gratuita, isentando-os do pagamento de custas e honorários advocatícios, como consta no enunciado:

Ante todo o exposto, dou parcial provimento ao recurso, para conceder os benefícios da assistência judiciária aos apelantes e reformar a sentença, reconhecendo o direito dos apelantes ao ressarcimento pelas benfeitorias necessárias feitas nos imóveis objetos desta lide, a serem apuradas em liquidação por artigo (art. 608 do CPC), mantendo a sentença em seus demais termos (TJRO, 2000, p. 516).

O proprietário formulou pedido de liquidação de sentença em 19 de junho de 2008. A liquidação de sentença é um procedimento que visa encontrar um valor líquido para ser buscado como satisfação de uma obrigação. Nesse caso, o pedido do proprietário era para que o juiz indicasse perito de sua confiança que deveria verificar a existência de benfeitorias que deveriam ser indenizadas e, desde já, apontar o valor delas. Só depois de realizada perícia, apurado e pago os valores devidos é que o proprietário diz que deveria ser reintegrado na posse do imóvel:

Em sendo promovido a perícia, com o cálculo dos valores, se for o caso, requer que as verbas decorrentes dos presentes artigos sejam julgadas liquidadas, para com o pagamento dos referidos valores dar prosseguimento ao cumprimento da sentença, com a efetiva reintegração da área para o exequente (TJRO, 2000, p. 567).

Diante desta manifestação foi determinada a intimação dos moradores, através da imprensa oficial e por meio do seu advogado, para se manifestarem sobre o pedido feito pelo proprietário de liquidação de sentença (TJRO, 2000).

A decisão proferida em razão deste pedido do proprietário causou estranheza pela forma com que lidou com a situação, pois tomou iniciativa claramente favorável a uma das partes, violando a imparcialidade, e não fez qualquer ressalva de proteção aos Direitos Humanos, testando negativo para os três critérios propostos neste trabalho.

O julgador estabeleceu uma conclusão a partir de uma premissa errada: como os ocupantes, intimados por meio do advogado e através da imprensa, não se manifestaram sobre o pedido de liquidação de sentença formulado pelo espólio, eles não teriam interesse na indenização das benfeitorias. Não se preocupou em garantir uma autêntica oportunidade processual para que se consultem as pessoas afetadas (como previsto pela Diretriz Internacional dos Direitos Humanos) para que se manifestassem sobre o tema. Isso confirma nossa preocupação com a intimação pessoal de cada um dos envolvidos no processo, sendo insuficiente a intimação via imprensa oficial ao advogado constituído quando se tratar de conflitos coletivos pela posse de terra que envolvam pessoas vulneráveis.

Em seguida o julgador determina, mesmo sem pedido da parte que seria beneficiada com a providência, que seja realizada a reintegração de posse do imóvel, que será cumprido por oficial de justiça e com a utilização de força policial (TJRO, 2000). Esta decisão não atendeu a nenhum dos critérios aqui propostos.

### **5.2.2 A decisão de mérito do agravo de instrumento 0801927-52.2018.8.22.0000**

Trata-se de um recurso interposto pela Defensoria Pública depois da sua admissão no processo na qualidade de *custos vulnerabilis*. A instituição passou a participar do processo objetivando a defesa da coletividade de pessoas e não representando uma ou outra parte, como já mencionado.

Após o juiz de primeiro grau insistir na execução da ordem de reintegração de posse ocasionando o desalojamento forçado, a Defensoria Pública apresentou recurso de agravo de instrumento e alegou basicamente a necessidade de serem observados três pontos: 1) a possibilidade de designação de audiência de mediação e autocomposição antes da execução da ordem; 2) a necessidade de se observarem os critérios de promoção e defesa dos direitos humanos do Comentário Geral nº 07 da CDESC/ONU; e, por fim, 3) a necessidade de determinar que a força policial, que eventualmente participasse para executar a ordem de despejo, apresentasse um plano de desocupação (TJRO, 2000).

O desembargador que julgou o recurso apresentado analisou o pedido de designação audiência de autocomposição das partes, entendendo que não era necessária, já que as partes poderiam realizar esse acordo de forma extrajudicial, cabendo ao judiciário somente a homologação (TJRO, 2000). Esta é uma decisão que fica desconexa da realidade, pois coloca as partes em situação de aparente igualdade e longe de um acesso à ordem jurídica justa. De um lado, um proprietário que recebeu uma terra pública e nunca a utilizou para o fim a que se destinava e resolveu reivindicar a área, já tem em suas mãos uma ordem de reintegração pronta para ser executada. De outro, os moradores do local, de estrato social pobre e que se veem ameaçados de perder sua moradia e os investimentos que fizeram por toda uma vida para edificar um lar (pois o acordo firmado há muito tempo retirou deles o direito de serem indenizados pelas benfeitorias realizadas).

A partir desse cenário exposto acima, este trabalho propõe o questionamento: existe igualdade a permitir que as partes façam um acordo sem a efetiva participação do poder judiciário? Obviamente, não. Contudo, o então exposto não impediu que o magistrado de primeiro grau designasse caso entendesse plausível — o que só ocorreu depois de uma determinação do presidente do Tribunal de Justiça do Estado, situação que permitiu que a desocupação não ocorresse.

A decisão nega os pedidos de observância do Comentário Geral nº 07 (ONU, 2018) e de apresentação do plano de desocupação pela polícia de forma simultânea:

Ademais, no tocante aos argumentos de que a reintegração de posse deve ser feita observando várias garantias dos posseiros, tenho que a pretensão já foi contemplada pelas várias manifestações na ação originária, em que sempre foi estabelecido que a ordem fosse cumprida com todas as cautelas necessárias (TJRO, 2000, *on-line*).

Portanto, a decisão analisada também não atendeu aos critérios de promoção e proteção dos Direitos Humanos.

### **5.2.3 A decisão que determinou o envio dos autos ao NUPEMEC**

Em razão do julgamento de improcedência do agravo, foi apresentado pela Defensoria Pública Recurso Especial a ser julgado pelo STJ (TJRO, 2018). Este recurso é filtrado, conforme determina o Código de Processo Civil, pelo presidente do Tribunal de Justiça dos estados antes de ser enviado ao Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2015). Algumas

providências poderiam ser adotadas, mas a estratégia adotada reforçou a necessidade de se encontrar uma solução em que as partes pudessem se compor.

Durante a tramitação do recurso, a Defensoria Pública formulou pedido dirigido ao presidente do Tribunal de Justiça local para que determinasse o envio dos autos ao Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) no Poder Judiciário do Estado de Rondônia<sup>25</sup>. E este pedido foi aceito em 24 de setembro de 2019, quando foi determinada a suspensão do processo pelo prazo de 60 (sessenta) dias (TJRO, 2018).

Contudo, seria impossível se estabelecer um diálogo em busca de um acordo se uma das partes está em situação de extrema desvantagem, e isso foi reafirmado na decisão do presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (TJRO):

Em aditamento ao despacho de ID. 6391466, suspendo o processo pelo prazo de 60 (sessenta) dias, nos termos do arts. 139, inciso V, e 334, §2º, do CPC, e art. 28, da Lei n. 13.140/15, porquanto não teria a mediação condições de se desenvolver de forma equilibrada, estando em vias de ser cumprido o mandado de reintegração de posse (TJRO, 2018, p. 1754).

Essa decisão importou na designação de sessão de mediação pelo NUPEMEC na paralisação do processo e da ordem de despejo.

Apenas seis dias após a determinação do presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, o juiz de primeiro grau, que rejeitou por várias vezes o pedido de designação de audiência de conciliação ou mediação, decide mudar de opinião — ou ouvir a consciência; porém, não há fundamentação lógica para isso, já que a situação fática dos moradores e do proprietário do imóvel em nada tinha mudado. O juiz justifica da seguinte forma:

Analisando detidamente os autos, verifica-se que o feito possui peculiaridades do caso concreto.

Tendo em vista a constante busca pela solução conciliatória, mormente porque este juízo sempre procura se pautar na prudência e cautela, antes de qualquer determinação que possa acarretar prejuízos e onerosidade excessiva às partes, DESIGNO audiência de tentativa de conciliação nos presentes, para a data de 18 de outubro 2019, às 9:30, na sala de audiências do juízo.

Oportunidade em que dúvidas serão dirimidas e as partes poderão compor judicialmente.

Aguarde-se a solenidade designada.

---

<sup>25</sup> Segundo definição constante no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia: “os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSCs no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Rondônia, previstos na Resolução N. 008/2013-PR, revogada pela Resolução nº 146/2020-PR, foram criados em 29 de maio de 2013, atendendo ao disposto na Resolução n.º 125 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, com a principal função de promover a prévia mediação ou conciliação, entre as partes, nos processos judiciais provenientes dos Juizados Especiais Cíveis, Vara de Família e Varas Cíveis” (TJRO, 2020, *on-line*).

Determino seja suspensa, por ora, a reintegração. Recolha-se o mandado (TJRO, 2000, p. 1529).

Quando se analisa a tramitação apenas do processo de primeiro grau, vê-se que a decisão do juiz simplesmente “aparece” no processo. Mas, quando se analisa a tramitação do recurso no Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, é possível perceber que o juiz de primeiro grau foi formalmente comunicado da suspensão, apesar de não constar nos autos aquela informação — uma vez que a comunicação da decisão do presidente do TJRO só veio aos autos em 09 de outubro de 2019 (TJRO, 2000, p. 1541).

Há um giro interpretativo da situação. Teria o magistrado percebido certa complexidade da situação que enfrentava, com a iminência de ter uma ordem de despejo a ser realizada sem as mínimas garantias para as pessoas diretamente afetadas (como já elencadas)? A motivação não parece clara. Mas o que se pode perceber é que objetivamente a postura do juiz de primeiro grau foi prejudicial aos moradores, ainda que tenha suspenso a reintegração de posse.

Com a ordem de reintegração já suspensa, o juiz de primeiro grau designa audiência de conciliação, que possui dinâmica, finalidade e execução completamente da mediação, dias antes da sessão de mediação que fora agendada pelo NUPEMEC<sup>26</sup>. Para exemplificar brevemente: a sessão de mediação que seria realizada pelo NUPEMEC contaria com a realização de uma sessão preparatória, na qual as partes seriam ouvidas separadamente — uma das técnicas e procedimentos diferenciados da mediação em relação à conciliação.

Em 18 de outubro de 2019 foi realizada junto ao juízo de primeiro grau a audiência de conciliação<sup>27</sup>. O prejuízo aos moradores é percebido quando, da leitura da ata da audiência, afirma-se que: “foi formulada proposta de acordo pelo juízo, na qual a exequente se manifestou concordar com a proposta a ser adimplida” (TJRO, 2000, p. 1543-1544). No lugar de se encontrar uma solução negociada, houve uma proposta formulada pelo juízo que desconsidera a realidade das partes. O proprietário concordou com a forma de pagamento e apenas cabia aos moradores concordar ou não com ela. Para isso, o juiz deu prazo de 10 (dez) dias para as partes “se manifestarem sobre a adesão da proposta de acordo” (TJRO, 2000, p. 1544). Novamente houve imposição de condição desfavorável aos moradores.

---

<sup>26</sup> “Em razão do agendamento feito pela CEJUSC CÍVEL, de sessão de pré-mediação para a data de 22/10/2019, ficam intimados Prado Irmãos Limitada – ME e Outro a comparecerem às 08h30min, bem como a Defensoria Pública a comparecer às 10h30min, na sede do CEJUSC-CÍVEL, localizado na rua Quintino Bocaiuva, nº 3061, Bairro Embratel, Sala de eventos, 2º andar” (TJRO, 2018, *on-line*).

<sup>27</sup> O autor do presente trabalho não participou da audiência em razão de estar afastado por licença médica.

Ainda que a decisão do presidente do Tribunal de Justiça não tenha determinado a suspensão da ordem de reintegração de posse num primeiro momento, ela acabou por acontecer. Isso era fundamental para colocar as partes em uma situação mais próxima de igualdade formal, permitindo que a manifestação de vontade dos ocupantes (materializada na proposta de acordo formulada) seja realizada sem pressões e medos de estes saírem desabrigados da audiência. Em outras palavras, a suspensão da ordem de reintegração tirou “a faca da garganta” dos ocupantes.

Contudo, com a realização de uma audiência de conciliação pelo juiz de primeiro grau (apesar de ter negado todos os pedidos formulados anteriormente) antes da sessão de mediação que seria realizada pelo NUPEMEC, a faca voltou ao peito dos moradores. Apesar dessa situação, os moradores do local anuíram com a proposta formulada pelo juiz e colocaram fim à demanda. Ao menos, temporariamente.



## 6 CONCLUSÃO

Ao final, a preocupação de Kim Economides (1999) se mostrou atual: estamos realmente promovendo o acesso dos vulneráveis à justiça? E de qual justiça estamos falando? Ela está inserida dentro de uma ordem jurídica justa?

O primeiro ponto que deve ficar claro, após a leitura de todo este trabalho, é a característica que marca a ocupação de um espaço abandonado em busca de moradia ser um problema social. A Teoria Ator-Rede de Bruno Lattour (1994) serve de referencial para demonstrar toda a complexidade de relações que é transportada para dentro de um processo e que ilustra o problema maior que atinge essas pessoas: a falta de políticas públicas permanentes, planejadas isonômicas e eficientes de moradia (ALMEIDA FILHO, 2018, p. 163).

Em alguns momentos do processo — especialmente na sentença do processo de primeiro grau — tem-se a nítida impressão de que o ocorrido um ato altamente complexo e revolucionário, cheio de engrenagens e enredo no qual invasores organizados tentam uma revogar o direito constitucional de propriedade. Muito antes, pelo contrário: são apenas pessoas pobres tentando o mínimo, isto é, um teto. Ou o chão.

Depois da análise de todos os detalhes do processo aqui explorados, surge um questionamento que deve ser respondido extirpe de dúvidas: o processo foi instrumento de promoção e defesa dos Direitos Humanos ou não? As decisões do processo foram analisadas para verificar se defendem e promovem os Direitos Humanos de todos os envolvidos ou elas violam esses direitos.

O processo envolvia um terreno dado em enfiteuse pelo Município de Porto Velho à um particular para que ele edificasse uma indústria, conforme ficou estabelecido em contrato. Por quase 20 (vinte) anos o particular não deu qualquer destinação à área. O Município também não tomou providências para exigir que fosse dada a devida destinação ao imóvel e nem tomou as providências que a Constituição Federal determina, em seu Art. 184, parágrafo 2º (BRASIL, 1988).

Daí surgiu o conflito que acabou no judiciário. Nessa situação há um conflito entre pessoas em estado de vulnerabilidade e que pretendem efetivar e defender o seu direito à moradia contra o direito do particular de defender uma propriedade que não cumpre sua função social, ambos com matiz constitucional.

De um lado, pessoas em busca de moradia. De outro, um particular em busca de propriedade. O direito à moradia não se confunde com o direito à propriedade. O direito à moradia deve ser exercido independentemente do *status* jurídico do local: posse, propriedade, comodato ou outros e faz parte dos atributos da personalidade de cada um. A finalidade da moradia é garantir que a pessoa possa existir dignamente. Então, percebe-se que o interesse dos ocupantes é dos mais básicos e humanos de todos. E a moradia é um direito que precede outro, fundamento da República: o de existir com dignidade.

E o interesse do particular que recebeu o imóvel da municipalidade? Apenas patrimonial, pois jamais utilizou dele e não deu a destinação especificada no contrato de aforamento. A especulação imobiliária é uma possibilidade<sup>28</sup>, pois a todo custo se tentou retirar as pessoas de suas casas.

Os critérios de análise criados neste trabalho apontam que todas as decisões analisadas violaram os direitos dos ocupantes. Nenhuma das decisões do processo se preocupou em compreender os motivos da ocupação e nem em dar uma solução ao problema de moradia das pessoas que ocupavam a área. A única preocupação foi com a “honra” da jurisdição e a necessidade de expulsar as famílias do local. O fato de se tratar de um direito social fundamental dos ocupantes, previsto pela Constituição e em diversos tratados internacionais de direitos humanos, não foi aventado, mesmo se tratando de um direito subjetivo dos indivíduos, já que a Constituição não pode ser tida somente como carta de intenções (BRASIL, 1988).

Muitas providências para solucionar o aparente conflito entre a propriedade e o direito à moradia poderiam ter sido promovidas, como condicionantes das decisões propostas: a necessidade de se providenciar meios para o cumprimento da reintegração com o mínimo dano às pessoas que seriam removidas (como: caminhões e depósitos) e a necessidade de indicação de como seria realizado o reassentamento das famílias. Um exemplo: ao decidir a Ação Cautelar nº 4085, o Ministro Ricardo Lewandowski, em 13 de janeiro de 2016, determinou a suspensão da reintegração de posse em um caso que ficou conhecido como “Vila Soma” até que medidas como essa fossem tomadas (STF, 2016).

---

<sup>28</sup> “Porque, de acordo com Raquel Rolnik, em nível mundial, moradia virou ativo de mercado. Em sua obra Guerra dos Lugares, a autora denuncia um processo no qual a especulação imobiliária tem provocado exacerbada valorização dos espaços urbanos, colocando-os dentro dos circuitos das instituições financeiras, excluindo dos mais pobres a possibilidade de aquisição de moradias próprias” (ALMEIDA FILHO, 2019, p. 74).

As manifestações da Defensoria Pública nesse sentido, especialmente clamando pela aplicação das recomendações do Comentário Geral nº 07, do *Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* da Organização das Nações Unidas, foram solenemente ignoradas.

A resistência dos julgadores em designar audiência de mediação é latente. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo criou o Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (GAORP), por meio de resolução. O GAORP foi criado para auxiliar as partes envolvidas em conflitos possessórios e o magistrado da causa a chegarem a soluções negociadas e menos gravosas, propondo a mediação entre os ocupantes dos imóveis e os proprietários.

O grupo não tem sequer resquício de competência recursal. É um lugar para que o debate ocorra e as partes consigam conciliar sobre o cumprimento da ordem de reintegração. Diversas soluções podem ser encontradas a partir da prática: a compra do terreno pelo poder público; a celebração de um contrato de aluguel entre as partes e custeado pelo Estado; a desocupação simples das famílias instaladas no local; pela realocação das famílias em outro lugar;

Assim o diálogo põe fim a um ciclo de violações aos direitos dos envolvidos. Tudo em prol de encontrar uma possibilidade menos gravosa apta a por fim ao conflito. A título de exemplo, algumas situações já foram resolvidas pelo GAORP de São Paulo:

- a) Em processo onde havia a ocupação, por 14 famílias, de imóvel comercial no bairro de Higienópolis. Ficou acordado que o autor da ação depositaria a quantia de R\$1.200,00 para cada uma das famílias. Além disso, aquelas que desocupassem o imóvel em até 30 dias receberiam mais R\$300,00. Também foi estabelecida a data limite de 31 de julho para desocupação forçada do imóvel. Ficou estabelecido que ao município caberia o acompanhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade, como idosos e crianças envolvidos no processo. A reunião contou com a participação da juíza da 40ª Vara Cível Central (vara de origem do processo); do promotor de Justiça representante do Ministério Público de São Paulo; e de representantes da Secretaria de Governo, Defensoria Pública, Secretaria de Segurança Pública, Procuradoria do Estado, Delegacia Geral de Polícia e outros órgãos<sup>29</sup>.
- b) Em ocupação ocorrida no bairro do Belenzinho, na Capital paulista, ocorrida em 2018 e que contava com cerca de 150 pessoas. Naquele caso, por conta da precariedade do imóvel, fixou-se o prazo de 90 dias para a desocupação, período em que o

---

<sup>29</sup> Disponível em: <https://www.anoregsp.org.br/noticias/47500/tjsp-gaorp-busca-conciliacao-em-processos-de-reintegracao-em-sp>

proprietário se comprometeu a depositar um valor de R\$700,00 a cada família que deixar o prédio. Em 30 dias, os ocupantes deveriam informar o nome das crianças residentes do imóvel, as respectivas idades, escolas em que estão matriculadas e região em que deverão ser procuradas novas vagas na rede de ensino<sup>30</sup>.

- c) Em ocupação de cerca de dez mil pessoas no Bairro Cooperativista, na Comarca de São Bernardo do Campo, ocupado desde 2003, o Gaorp propôs manter suspensa a ordem de reintegração de posse para cadastramento das famílias e congelamento da área. O Governo do Estado informou que não possui destinação para a área e que analisaria sugestão do Gaorp para que o imóvel seja doado e, posteriormente, regularizado<sup>31</sup>.

Ficou claro um padrão de processo decisório cada vez mais marcado pela prevalência da decisão conforme a consciência do julgador. Segundo Leonio Luiz Streck (2014, *on-line*):

O perigo de tal afirmação — a de que o juiz decide conforme a sua consciência (ou segundo uma instância de fundamentum inconcussum como o ens creatum) — reside na possibilidade de o juiz valer-se, por exemplo, de argumentos metajurídicos criados ad hoc para legitimar sua decisão, que segundo “sua consciência” deveria apontar em certa direção (e que talvez pudesse ser diferente dependendo do juiz ou do humor do mesmo juiz naquele dia) para mitigar as consequências indesejáveis de sua decisão. Ou o juiz valer do conhecimento empírico “da realidade ao seu redor” [...].

O pensamento de Ronald Dworkin (2007, p. 03-04) é atual e ilustra o raciocínio:

É importante o modo como os juízes decidem os casos. É muito importante para as pessoas sem sorte, litigiosas, más ou santas o bastante para se verem diante de um tribunal Learned Hand, que foi um dos melhores e mais famosos juízes dos Estados Unidos, dizia ter mais medo de um processo judicial do que da morte ou dos impostos. Os processos criminais são os mais temidos de todos, e também os mais fascinantes para o público. Mas os processos civis, nos quais uma pessoa pede a outra que a indenize ou ampare por causa de algum dano causado no passado ou ameaça de dano, têm ‘as vezes consequências muito mais amplas do que a maioria dos processos criminais. A diferença entre dignidade e ruína pode depender de um simples argumento que talvez não fosse tão poderoso aos olhos de outro juiz, ou mesmo o mesmo juiz no dia seguinte. As pessoas frequentemente se veem na iminência de ganhar ou perder muito mais em decorrência de um aceno da cabeça do juiz do que de qualquer norma geral que provenha do legislativo.

Os processos judiciais são importantes em outro aspecto que não pode ser avaliado em termos de dinheiro, nem mesmo de liberdade. Há, inevitavelmente, uma dimensão moral associada a um processo judicial legal e, portanto, um risco permanente de uma forma inequívoca de injustiça pública. Um juiz deve decidir não simplesmente quem vai ter o quê, mas quem agiu bem, quem cumpriu com suas responsabilidades de

<sup>30</sup> Disponível em: <https://torresevirgulino.com.br/2019/12/12/gaorp-auxilia-demandas-de-reintegracao-de-posse/>

<sup>31</sup> Disponível em: <https://tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=59556>

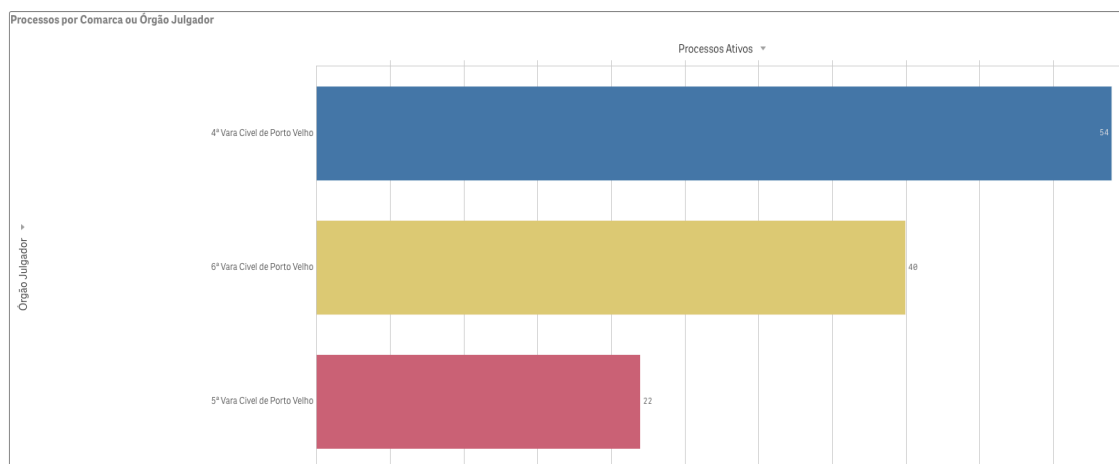
cidadão, e quem, de propósito, por cobiça ou insensibilidade, ignorou suas próprias responsabilidades para com os outros, ou exagerou as responsabilidades dos outros para consigo mesmo.

Nesse contexto, fica claro que o processo aqui analisado violou o direito humano à moradia dos ocupantes do imóvel, pois reprovou em todos os critérios de análise das decisões propostas neste trabalho. A legislação internacional de defesa e promoção dos Direitos Humanos teve sua aplicação negligenciada por alguns advogados dos moradores e por todos os julgadores. O desrespeito aos seguintes direitos da Convenção Americana de Direitos Humanos ficou evidenciado (OEA, 1969):

- a) Direito à vida e à integridade física — Artigos 4(1) e 5(1);
- b) Direitos da criança — Artigos 17(1) e 19;
- c) Direito à propriedade privada — Artigo 21(1) e (2);
- d) Direito de circulação e residência e igualdade perante a lei — Artigo 22(1) e (2) e 24;
- e) Proteção judicial — Artigo 25;
- f) Desenvolvimento progressivo — Artigo 26.

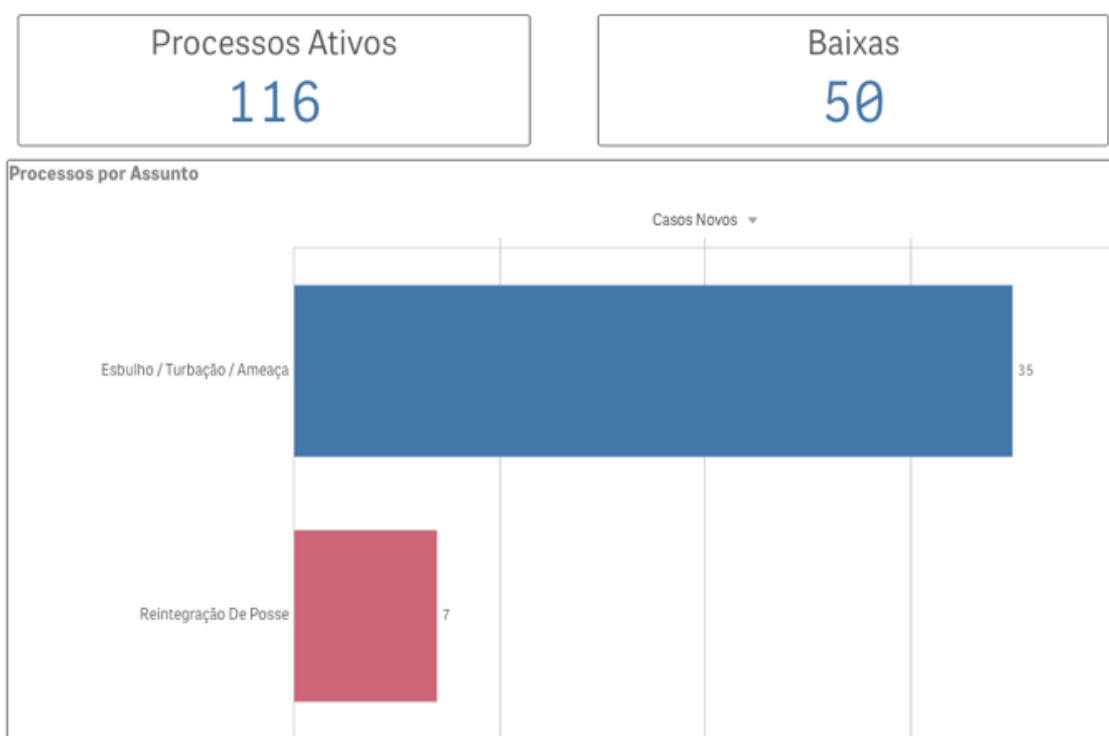
Situações como essa acontecem com frequência e a falta de dados do Tribunal de Justiça de Rondônia sobre isso é uma realidade que deve ser revista. A título de exemplo, os dados públicos disponibilizados pelo *site* do Tribunal de Justiça de Rondônia apenas apontam a quantidade de ações de reintegração de posse que foram distribuídas em determinado período e a determinado julgador. A seguir, esses dados são ilustrados tendo como exemplo processos distribuídos à 4<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup> Varas Cíveis de Porto Velho/RO por *assunto* afetos à posse, por *classe* e no de 2019:

**Gráfico 1** – Processos distribuídos à 4<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup> Varas Cíveis de Porto Velho em 2019



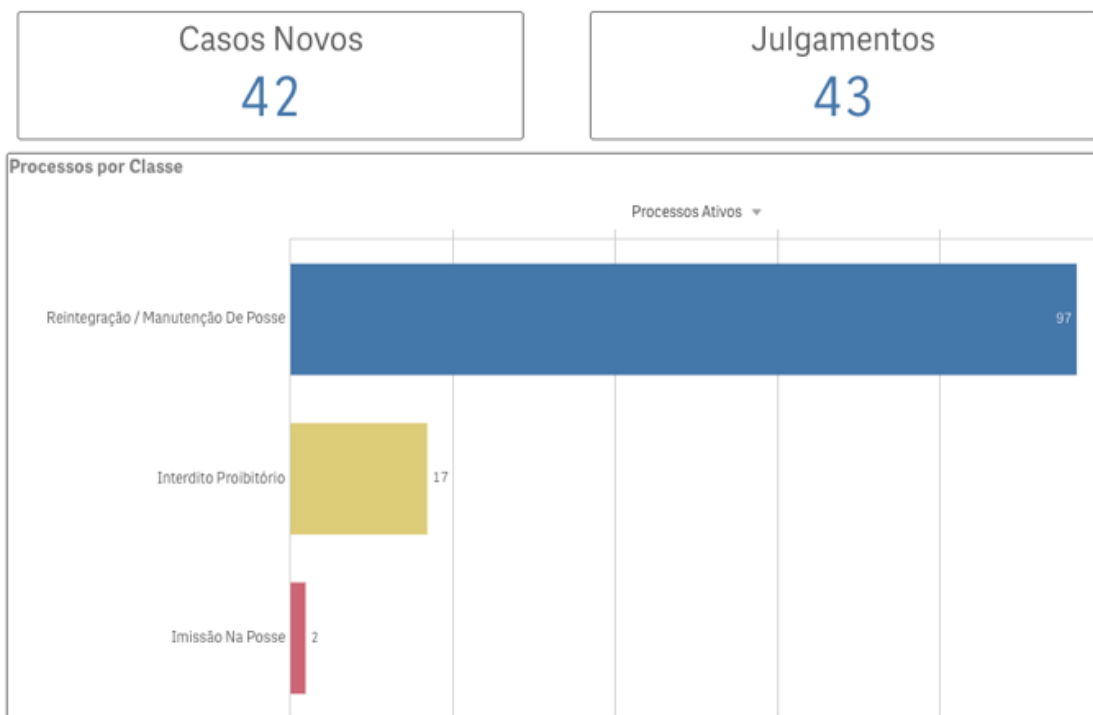
Fonte: TJRO (2019).

**Gráfico 2** – Processos distribuídos à 4ª, 5ª e 6ª Varas Cíveis de Porto Velho em 2019 por *Assunto* “posse”



Fonte: TJRO (2019)

**Gráfico 3** – Processos distribuídos à 4ª, 5ª e 6ª Varas Cíveis de Porto Velho em 2019 pretendidos por *Classe*



Fonte: TJRO (2019).

Nos dados públicos disponibilizados pelo sítio eletrônico do Tribunal de Justiça de Rondônia não há menção a dados sensíveis do processo, como a quantidade de pessoas envolvidas, se há situação de vulnerabilidade, se é uma ocupação consolidada no tempo, se há equipamentos públicos urbanos ou comunitários na área, se a propriedade do pretense titular advém de um título de compra e venda de propriedade ou de um contrato de enfiteuse/carta de aforamento, se as partes são assistidas pela Defensoria Pública, além de outros marcadores importantes.

Esses dados, quando tornados públicos, tratados e utilizados dentro de um projeto responsável, poderiam servir de norte para orientar outras instituições públicas, como a Defensoria Pública, a Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) e a Secretaria Municipal de Regularização Fundiária (SEMUR), a programar as suas ações para combater o problema social existente e evitar que se chegue a situações extremas de risco à integridade e à dignidade das pessoas.

Outro critério estatístico que poderia ser implantado é a quantidade de decisões que é atacada por recurso, pois serviria para avaliar, ao menos objetivamente, a qualidade das decisões que estão sendo proferidas nestes casos. Esta seria uma tentativa empírica de mudar a prática forense e chamar os julgadores à realidade, afastando-os do afã de julgar apenas



conforme a consciência e sem se ater ao imbricado plexo de relacionamentos que compõem a rede e os atores afetados.

A atuação da Defensoria Pública na qualidade de interveniente *custos vulnerabilis* é fundamental para diminuir os danos causados. A instituição tem verdadeira missão de amplificar a voz dos atingidos, democratizar o debate sobre processos decisórios e funcionar como *ombudsman* do sistema de justiça. Enquanto *custos vulnerabilis*, a atuação da instituição nesse processo é uma espécie de amálgama entre a segunda onda (dos interesses difusos) e a quarta onda, pois atua como amplificadora da participação das populações que serão potencialmente atingidas por determinada decisão. Essa atuação da Defensoria, portanto, é como um vetor que funciona não apenas para proteger o interesse em risco de algumas pessoas, mas mais do que o papel de advogado ela cumpre o papel de interveniente defensora da coletividade e especialmente garantidora da justiça e da ordem jurídica justa ao dar voz aos vulneráveis.

Ainda que a participação da Defensoria Pública esteja prevista em lei, no artigo 554, parágrafo primeiro, do CPC, como já abordado, esta prática ainda é pouco difundida (BRASIL, 2015). No caso analisado, nos autos a Defensoria Pública só passou a atuar no feito depois de ser procurada por alguns moradores. O impulso do juiz de determinar o envio dos autos à instituição não ocorreu e nem ocorre com frequência, devendo ser medida a ser buscada pelo Tribunal de Justiça.

A análise dos gráficos (Gráfico 1; Gráfico 2; Gráfica 3) de processos distribuídos em 2019 anteriormente ilustrados ficou restrita à 4ª, 5ª e 6ª Varas Cíveis de Porto Velho por um motivo: são de minha atribuição acompanhar os processos que envolvem vulneráveis nesse espaço. Dos 166 processos que tramitaram no ano de 2019 (processos ativos e baixados), a Defensoria Pública só foi intimada para participar na qualidade de *custos vulnerabilis* em apenas dois deles (autos de número 7014999-22.2015.8.22.0001 e 7003621-69.2015.8.22.0001, ambos em trâmite na 4ª Vara Cível de Porto Velho). Nos anos anteriores não fui intimado de nenhum processo para atuar nestas condições. Não há como afirmar que não existiam outros que também demandariam a atuação da Defensoria Pública, pois os dados não são acessíveis e não se prestam a isso. E esse foi um dos motivos pelo qual foi necessário transformar este trabalho em uma pesquisa qualitativa.

A falta de aplicação por parte dos julgadores da previsão legal da necessidade de participação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* também dificulta a atuação da instituição e compromete o direito dos vulneráveis. Um sistema de acesso público, no qual a

Defensoria Pública pudesse identificar os processos em trâmite no judiciário com as características que demandem a sua presença interventiva, poderia minorar os efeitos dessa prática.

Não adianta pensar que se os vulneráveis quisessem, teriam procurado a Defensoria Pública, pois essa é uma realidade ainda distante. Como já explicado quando analisadas as ondas renovatórias do acesso à justiça, há um déficit de conhecimento da população sobre os seus direitos. Portanto, muitas vezes sequer sabem que poderiam procurar a Defensoria Pública para amplificar a sua voz e garantir que a coletividade esteja representada nos processos.

A consequência da baixa tessitura entre a falta de conhecimento dos direitos pela população atingida, a não intimação da Defensoria Pública determinada pelo julgador do processo ao arrepio do sistema de defesa de direitos e a impossibilidade da Defensoria Pública identificar os processos em que sua atuação como interveniente democrática seria possível, influencia diretamente na promoção e defesa dos Direitos Humanos das pessoas vulneráveis envolvidas.

O processo analisado neste trabalho comprova: a Defensoria Pública não foi intimada pelo judiciário para participar do processo e só atuou em razão de ter sido procurada por alguns moradores. Foi, então, a atuação da instituição que garantiu que o despejo não acontecesse e a dignidade das pessoas, apesar do acordo formulado ao final, ficasse preservada.

Institucionalizar a prática de participação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* é a forma mais democrática e justa de amplificar o debate e a legitimidade das decisões. Ela, nesta qualidade, defenderá a própria justeza do processo; é uma forma de superar um obstáculo e permitir a participação da instituição que defende os cidadãos no exercício participativo da tomada de decisão; é permitir que o cidadão vulnerável tenha acesso à ordem jurídica justa.

Quando os julgadores se derem conta da quantidade de injustiças que são praticadas em prol da defesa de um privilégio, do direito de propriedade em detrimento do direito à moradia (e à dignidade), talvez os mais vulneráveis tenham a chance de ter os seus processos analisados por julgadores que já enxerguem a realidade do jeito que ela deve ser: com a Constituição Federal e com os tratados internacionais de Direitos Humanos no centro do sistema jurídico e irradiando efeitos na vida de todas as pessoas.

## 7 PROPOSTAS

As propostas aqui apresentadas são orientações para que os órgãos públicos e poderes constituídos possam, dentro de uma conjugação de esforços, realizar atuação que não viole nenhum dos direitos dos envolvidos no processo. As recomendações são divididas em relação ao órgão a que são dirigidas e contam com uma breve explicação.

### 7.1 Recomendações ao Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia

Como o conflito se instala dentro de um processo e a violação dos Direitos Humanos dos envolvidos tem a sua origem ali, a maioria das recomendações é dirigida ao Tribunal de Justiça, elencadas abaixo. Isso não representa uma afirmação de que o serviço prestado aos jurisdicionados seja ruim, mas aponta direções a serem seguidas de forma a melhorar e implantar a atuação do poder.

- a) Adaptar as salas de audiência ou realizar as solenidades em outro local;

Uma das necessidades encontradas na pesquisa foi a de permitir que todas as partes envolvidas no processo participem da audiência e não apenas os representantes delas. É comum que o magistrado, ao argumento de manter a ordem dos trabalhos e alegando deficiência estrutural, limite a presença das partes no momento da audiência.

A participação de todos é importante e fundamental para a defesa e promoção dos Direitos Humanos envolvidos. A impressão que cada um tem diante de um depoimento de testemunha pode influir no transcurso de todo o processo, culminando com uma decisão a seu favor.

Caso a estrutura usual do poder judiciário não permita que as audiências aconteçam com a presença de todos, deve-se buscar um local para permitir que todos sejam acomodados, como ginásios ou auditórios. Esta seria uma medida salutar para garantir o efetivo acesso à justiça.

- b) Avaliar a detidamente a caracterização da função social da propriedade;

A Constituição Federal já estipulou que não basta mais ser mero dono da coisa, é preciso ser um bom dono da coisa, dando a ela função social (BRASIL, 1988).

A atividade decisória do magistrado é movida pelo livre convencimento motivado, mas existem regras que deve seguir, fundamentando a sua decisão. O magistrado deve esgotar a fundamentação e explicar, sob a ótica da Constituição Federal e dos tratados internacionais de Direitos Humanos, o que entendeu como função social da propriedade. A oxigenação deste conceito aberto, a partir dos influxos dos Direitos Humanos, vai permitir que as decisões sejam mais justas, e evitará que aquele que abandona o local e apenas faz uma “cerca” tenha por preenchido tal requisito.

- c) Adotar as orientações do Comentário Geral nº 07 do *Comentários Gerais dos Comitês de Tratado de Direitos Humanos da ONU* (ONU, 2018) com condição prévia para realização do despejo forçado e difundir as *100 Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade* (CONFERÊNCIA JUDICIAL IBERO-AMERICANA, 2008);

O desconhecimento dos comentários previstos por este importante documento internacional dos Direitos Humanos, *Comentários Gerais dos Comitês de Tratado de Direitos Humanos da ONU*, leva a situações nas quais o prejuízo às pessoas que sofrerão a remoção forçada é incontestável. O documento prevê uma série de medidas a serem adotadas para garantir que as ordens sejam realizadas com o menor impacto possível na vida das pessoas. Dentre as medidas a serem adotadas, o documento prevê, no Comentário Geral nº 07, item 15 (ONU, 2018, p. 288):

- Uma oportunidade genuína para consultar as pessoas afetadas;
- Um prazo suficiente e adequado para notificação de todos os afetados, com antecedência à data prevista para o desalojamento;
- Informações sobre as remoções previstas e, quando aplicável, sobre a finalidade alternativa para a qual as terras ou casas serão utilizadas, sendo que tais informações devem ser disponibilizadas em tempo razoável e a todas as pessoas interessadas;
- Especialmente nos casos em que grupos de pessoas estão envolvidos, os oficiais do governo ou seus representantes devem estar presentes durante a remoção;

- Identificação exata de todas as pessoas que efetuarão a remoção;
- Os desalojamentos não devem ocorrer em um clima particularmente ruim ou durante a noite, ao menos que as pessoas afetadas com isso tenham concordado;
- Previsão de recursos efetivos;
- Prestação, quando possível, de apoio jurídico para as pessoas que dele precisem para obter reparação dos Tribunais.

A principal medida a ser assegurada é garantir que a remoção não deixe como saldo pessoas sem moradia ou suscetíveis à violação de outros Direitos Humanos — item 15, do mesmo documento (ONU, 2018). O Comentário Geral nº 07 afirma que é responsabilidade do Estado adotar medidas, inclusive com o uso de dinheiro, para garantir que às pessoas exista uma alternativa de moradia ou reassentamento. Essa possibilidade já foi referendada pelo STF ao julgar a Ação Cautelar nº 4085/SP (STF, 2017), de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski e pelo STJ, quando julgou o Recurso em Mandado de Segurança nº48.316/MG (STJ, 2015), de relatoria do Ministro OG Fernandes.

A intenção do diploma internacional acima é garantir que as famílias que sofrerão a remoção forçada sejam informadas e cientificadas, com a antecedência necessária, sobre quando o mandado será cumprido, evitando a surpresa.

A participação dos atingidos no planejamento da execução da ordem deve ser exaustiva e efetiva. O planejamento organizado somente pelos órgãos públicos (os oficiais de justiça e o efetivo da polícia) é insuficiente.

O documento *Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade* também é fundamental para a concepção normativa do problema ao explicitar as formas de vulnerabilidade e garantia de defesa. O documento é produzido para o Poder Judiciário e seu grande mérito é propor uma transformação do sistema judicial em um instrumento de defesa e promoção dos Direitos Humanos das pessoas em condição de vulnerabilidade (CONFERÊNCIA JUDICIAL IBERO-AMERICANA, 2008).

O documento afirma, em sua Regra 24, quem são os atores do sistema de justiça e destinatários das suas normas:

(24) Serão destinatários das presentes Regras: a) os responsáveis pela concepção, implementação e avaliação de políticas públicas dentro do sistema judicial; b) os juízes, fiscais, defensores públicos, procuradores e demais servidores que laborem no sistema de Administração de Justiça em conformidade com a legislação interna de

cada país; c) os advogados e outros profissionais do Direito, assim como os Colégios e Agrupamentos de Advogados; d) as pessoas que desempenham as suas funções nas instituições de ombudsman (provedoria); e) polícias e serviços penais; f) e, com carácter geral, todos os operadores do sistema judicial e quem intervém de uma ou de outra forma no seu funcionamento (CONFERÊNCIA JUDICIAL IBERO-AMERICANA, 2008, p. 09).

Essa preocupação se mostra fundada na medida em que todas as vezes que tais medidas foram requeridas foram solenemente ignoradas, em primeiro ou segundo grau de jurisdição.

d) Realizar audiência de conciliação/mediação antes de efetivar a ordem judicial;

O Poder Judiciário deve zelar para que seja oportunizada às partes a realização de audiência de conciliação/mediação antes de realizar uma ordem de remoção de pessoas, independente da fase processual em que ela ocorra.

Quando se compara os valores de matiz processual que poderiam obstar a realização da solenidade (duração do processo, coisa julgada, efetividade da jurisdição), todos perdem quando reafirma a dignidade da pessoa e os Direitos Humanos.

Essa medida pode evitar conflitos no momento da desocupação e proteger os Direitos Humanos de todos os envolvidos.

e) Instituir a obrigação de o julgador realizar inspeção judicial em todos os processos nos quais existe conflito coletivo pela posse da terra, possibilitando o acompanhamento das partes à diligência;

A inspeção judicial está prevista no Código de Processo Civil entre os artigos 481 e 484 (BRASIL, 2015). Esse é um procedimento destinado ao magistrado que pode sair de seu local de trabalho e verificar o objeto da demanda pessoalmente, no local em que se encontra. Afinal, a inspeção judicial é “meio de prova que se concretiza com o ato de percepção pessoal do juiz, com um ou alguns dos seus sentidos, das propriedades e circunstâncias relativas à pessoa ou coisa (móveis, imóveis e semoventes)” (DIDIER JUNIOR; BRAGA; OLIVEIRA, 2015, p. 20).

Entretanto, esse é um instrumento pouco utilizado e que poderia permitir que o julgador expandisse a sua concepção da realidade e compreendesse melhor os argumentos das partes, permitindo que as decisões refletissem melhor a defesa dos Direitos Humanos.

É necessário que exista normativa da Corregedoria Geral da Justiça para recomendar que os magistrados, antes de determinar ordem de remoção de pessoas de determinado local, realizem inspeção judicial no local. Se a realização da inspeção continuar ao alvedrio do julgador, a providência não será realizada.

- f) Determinar a intimação da Defensoria Pública para atuar como interveniente *custos vulnerabilis*;

Apesar de a atuação da Defensoria Pública nos processos coletivos que envolvam o conflito possessório decorrer da interpretação do sistema de garantias processuais, o Código de Processo Civil também admitiu expressamente essa possibilidade em seu artigo 554, parágrafo primeiro (BRASIL, 2015). Entretanto, não é o que se observa na prática. Importante reforçar a aplicabilidade deste dispositivo legal como forma de promover e defender os Direitos Humanos da população vulnerável envolvida no caso.

Apesar dos dispositivo legal mencionar “hipossuficiência econômica”, a atuação da Defensoria Pública é possível sempre que for verificada a vulnerabilidade das partes que possam sofrer os efeitos da decisão.

- g) Determinar a intimação do Ministério Público para intervir no feito;

A atuação do Ministério Público é prevista pelo Código de Processo Civil quando há situação de conflitos coletivos (BRASIL, 2015). É necessário determinar que a intimação do Ministério Público para intervir no processo ocorra previamente à apreciação do pedido liminar pelo juiz, além de todos os atos que importem em remoção de pessoas.

- h) Fundamentar as decisões de forma a explicitar a ausência de prejuízo à defesa dos direitos garantidos pelos tratados internacionais de direitos humanos;

O dever de fundamentar as ordens judiciais tem matiz constitucional; é uma garantia do jurisdicionado e sua ausência leva à nulidade da decisão. A proposta que mais protege e promove os Direitos Humanos demanda que seja feita uma fundamentação negativa.

Desse modo, a decisão deverá explicitar os motivos pelos quais a implantação de sua ordem não viola os direitos dos vulneráveis envolvidos. Assim, o julgador determinará que a

remoção de pessoas possa acontecer sem violar a necessidade de realocação prevista no item 15 do Comentário Geral nº 07 do documento *Comentários Gerais dos Comitês de Tratado de Direitos Humanos da ONU* (ONU, 2018), pois a Secretaria de Assistência Social do Município já providenciou a realocação das pessoas atingidas.

Nesse sentido, é necessário que a decisão apresente a fundamentação expressa da inocorrência de violação dos direitos abaixo:

- Direito à vida e à integridade física — Artigos 4(1) e 5(1) da Convenção Americana de Direitos Humanos (OEA, 1969);
  - Direitos da criança — Artigos 17(1) e 19 da Convenção Americana de Direitos Humanos (OEA, 1969);
  - Direito à propriedade privada — Artigo 21(1) e (2) da Convenção Americana de Direitos Humanos (OEA, 1969);
  - Direito de circulação e residência e igualdade perante a lei — Artigo 22(1) e (2) e 24 da Convenção Americana de Direitos Humanos (OEA, 1969);
  - Proteção judicial — Artigo 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos (OEA, 1969);
  - Desenvolvimento progressivo — Artigo 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos (OEA, 1969);
  - Providências de diminuição dos impactos da ordem previstas nos artigos 15 e 16 do Comentário Geral nº 07 do documento *Comentários Gerais dos Comitês de Tratado de Direitos Humanos da ONU* (ONU, 2018).
- i) Condicionar a execução da ordem de remoção à oferta de atendimento habitacional por meio das Secretarias Municipal e Estadual de Assistência Social;

A preocupação ao efetivar a ordem de remoção de pessoas da área de conflito deve ser com o estrito respeito aos direitos dos afetados. Se a medida não pode por qualquer motivo ser cancelada, devem-se tomar providências para diminuir os impactos que isso ocasione nos atingidos.

Como já ressaltado, é necessário condicionar a execução da ordem à efetiva prestação de assistência social por meio do Estado e Município àqueles que serão retirados. Os entes



públicos deverão providenciar atendimento habitacional para os atingidos, com o acolhimento em abrigo, prestação de assistência material, concessão de auxílio moradia/aluguel social ou cessão de imóvel. Posteriormente, deverá haver um atendimento definitivo dessas pessoas com a entrega de unidades de projetos habitacionais. Contudo, a ordem só poderá ser executada se houver o atendimento daquelas condicionantes.

Essa medida preserva os Direitos Humanos mínimos dos atingidos.

- j) Criar órgão na estrutura do Tribunal para monitorar a situação dos conflitos fundiários e prevenir os conflitos;

A prevenção dos conflitos deve ser a marca deste órgão e sua criação enquanto órgão permanente deve monitorar e buscar soluções para situações de conflitos fundiários e violações dos Direitos Humanos, o que seria muito útil. As particularidades do processo de colonização de Rondônia e de Porto Velho demandam que esta atuação do poder judiciário seja permanente.

- k) Criar possibilidade de aferir o grau de satisfação dos jurisdicionados em relação às decisões proferidas;

Uma das maiores dificuldades dos seres humanos é lidar com críticas, independente de serem justas ou não, construtivas ou não. O poder judiciário não está imune às críticas e deve fazer uma avaliação dos serviços prestados através da ótica do destinatário final dos seus serviços: os cidadãos.

Seria necessário criar um mecanismo para aferir o grau de satisfação do cidadão com a decisão que foi proferida em cada processo. Não é suficiente a alegação de desnecessidade dessa pesquisa em razão de sempre ter uma parte satisfeita e outra não (um perdedor e um ganhador). Existem outros critérios e minúcias que podem e devem ser ouvidos. É primordial para o desenvolvimento do sistema de justiça e de defesa dos Direitos Humanos saber se as pessoas têm a percepção de que o seu processo foi justo.

Um primeiro passo seria aferir o grau de recorribilidade das sentenças que tratem do conflito coletivo de terras que envolvam pessoas vulneráveis. Outros marcadores podem ser acrescentados, como a correta utilização da legislação internacional de defesa dos Direitos Humanos, a fundamentação suficiente das decisões e o grau de participação das partes.

- l) Criar base de dados para pesquisa e mapeamento dos conflitos.

A identificação correta da localização geográfica dos conflitos, a origem dos títulos de propriedade, o número de envolvidos, por exemplo, são dados que possibilitariam que os atores do sistema de justiça e os poderes constituídos identificassem com mais precisão as regiões de necessidade de intervenção.

As políticas públicas poderiam ser melhor identificadas e direcionadas a partir disso.

- m) Criar Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse - GAORP.

A resistência em realizar uma audiência de mediação ou conciliação depois que uma decisão de reintegração de posse já está posta foi sentida em todo o processo analisado. Mesmo já contando com um Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, hoje muita reticência em determinar o envio do processo para ele.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo criou órgão em sua estrutura para prestar apoio e auxílio às partes, tanto ocupantes quanto proprietário, envolvidas na execução de ordem de reintegração de posse. O objetivo é encontrar soluções consensuais e negociadas que causem o mínimo dano possível aos envolvidos.

O presente trabalho apresenta no Apêndice A sugestão de resolução a ser editada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.

## **7.2 Recomendações à Defensoria Pública do Estado de Rondônia**

Como existem muitos processos judicializados que demandam uma atuação especializada da Defensoria Pública, é necessário criar um Núcleo permanente e especializado em questões fundiárias e de habitação.

Este núcleo deve ser dotado de perenidade, sendo que sua existência independa da vontade do gestor. Dentre as funções que ele deve desenvolver, está a de auxiliar os Defensores Públicos em demandas onde seja identificado a violação ao direito à moradia digna e à cidade.

Também deve ser recomendado à Defensoria Pública que adote procedimento inicial de atendimento com a identificação dos seguintes dados<sup>32</sup>:

---

<sup>32</sup> As perguntas foram extraídas e adaptadas do Guia de Atuação Processual nos Conflitos Fundiários do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública de São Paulo, disponível em [https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/28/guia\\_atuacao\\_Nucleo\\_Especializado\\_de\\_Habitacao.pdf](https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/28/guia_atuacao_Nucleo_Especializado_de_Habitacao.pdf)

- a) Há quanto tempo a comunidade existe?
- b) As pessoas que estão lá hoje, estão, em média, há quanto tempo?
- c) Há grupo de moradores mais antigo?
- d) Os moradores mais recentes estão lá há quanto tempo?
- e) As casas são de madeira ou alvenaria?
- f) Existe o fornecimento de água, energia elétrica e telefone regularizadas?
- g) As casas são individualizadas ou estão todas juntas de modo a não permitir a individualização?
- h) Sabe se a área é pública ou particular?
- i) Se pública, do Município ou do Estado?
- j) Se particular, é de pessoa física ou jurídica?
- k) Se de pessoa jurídica, qual sua natureza?
- l) Alguém já recebeu alguma intimação/notificação do fórum? Quando? (se sim, pedir a cópia)
- m) Se houver processo judicial, vale perguntar se há advogado atuando em favor da comunidade, ou parte dela.
- n) A prefeitura tem procurado os moradores? Se sim, desde quando? Alguma casa foi marcada? Foi feito cadastro dos moradores? Alega-se risco? Alguém recebeu alguma notificação da prefeitura pedindo para desocupar a área ou o pedido foi apenas verbal? (se houver notificação, pedir cópia);
- o) Há associação de moradores constituída? Positiva a resposta, essa associação fez listagem ou cadastro das famílias da comunidade?
- p) Quais são os objetivos da comunidade? Como a comunidade deseja ver o seu direito habitacional atendido?
- q) A área é de risco?
- r) A área está localizada em área de preservação ambiental?
- s) Na comunidade, existem moradores em situação de maior vulnerabilidade? (pessoas com deficiência, doentes crônicos, mães solteiras sem renda)

Por fim, deve ser recomendado aos membros da instituição que privilegiem o acesso ao Sistema Interamericano de proteção e defesa de Direitos Humanos.

### **7.3 Recomendações ao Ministério Público do Estado de Rondônia**

O Código de Processo Civil, em seu artigo 178, III, determina que o Ministério Público intervenha como fiscal da lei nos casos que envolvam litígios coletivos pela posse da terra (BRASIL, 2015). Mas a atuação passa pelo crivo de cada membro da instituição, sob escudo de uma normativa interna. Portanto, é imperioso rever a normativa interna que disciplina a atuação do Ministério Público nos processos cíveis para determinar a atuação da instituição nos processos nos quais existam conflitos coletivos pela posse de terra.

#### **7.4 Recomendações ao Estado de Rondônia**

Determinar que a Secretaria de Estado de Segurança Pública crie um plano de atuação que privilegie a doutrina da gestão negociada, incluindo as seguintes providências:

- a) Proibição de porte de arma de fogo, inclusive não letais ou com munição de elastômero, pela força policial que participa da ordem, salvo na exclusiva hipótese de legítima defesa própria ou de terceiros para afastar grave risco de morte;
- b) Identificar todos os policiais atuando no cumprimento da ordem com nome completo e patente de forma visível, além de outras formas de identificação visíveis à distância (exemplo, numeração no capacete);
- c) Indicar negociador civil que deverá ser responsável pela coordenação e diálogo entre líder dos ocupantes e comando policial;
- d) Comunicar a decisão administrativa de encerramento das negociações, tomada pelo comandante da força policial responsável pela operação de policiamento, por meio que permita a compreensão imediata da ordem (exemplo: megafone ou carro de som), conferindo tempo razoável para sua compreensão e acatamento;
- e) Abstenção de utilização de gás lacrimogêneo e bombas de efeito moral em qualquer hipótese;
- f) Determinar que tropa de choque da força policial permanecesse fora da vista dos ocupantes, só podendo atuar após a decisão mencionada no item “d” acima.

O Estado de Rondônia também deve criar, por meio da Secretaria de Estado de Assistência Social, programa assistencial para lidar com as situações “pós desocupação”, promovendo o alojamento adequado das pessoas, criando programa de aluguel social e dando suporte psicológico para os afetados.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, Carlos. **Ocupações irregulares urbanas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

ALVAREZ, Anselmo Pietro. Uma moderna concepção de assistência jurídica gratuita. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 89, v. 778, p. 43-58, ago. 2000.

ALVES, Felipe Dalenogare; ZIEMANN, Aneline dos Santos. O comitê dos direitos econômicos, sociais e culturais da ONU e dever de proteção do estado nas relações privadas: o caso das execuções hipotecárias e o direito à moradia. **Mostra de Pesquisa de Direito Civil Constitucionalizado**, Santa Cruz do Sul, n. II, 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/ecc/article/view/14338>. Acesso em: 08 nov. 2020.

AMORIM, Ana Mônica Anselmo de; MORAIS, Monaliza Maelly Fernandes Montenegro de. **Litigância Estratégica na Defensoria Pública**. Belo Horizonte: Editora Cei, 2019.

ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo – Antissemitismo, imperialismo, totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BRASIL. **Decreto 678, de 06 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm)

BRASIL. **Decreto nº 2.457, de 08 de fevereiro de 1897**. Organiza a Assistência Judiciária no Distrito Federal. Coleção de Leis do Brasil - 1897, v. 1, pt. II, p. 84, 1897. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2457-8-fevereiro-1897-539641-norma-pe.html>. Acesso em: 08 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de Janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1916. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3071-1-janeiro-1916-397989-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 07 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 19.408, de 18 de novembro de 1930.** Reorganiza a Corte de Apelação, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1930. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d19408.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19408.htm). Acesso em: 08 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 20.784, de 14 de dezembro de 1931.** Aprova o Regulamento da Ordem dos Advogados Brasileiros. Rio de Janeiro, 1931. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d20784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d20784.htm). Acesso em: 08 nov. 2020.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934).** Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 08 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.812, de 13 de setembro de 1943.** Cria os Territórios Federais do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã e do Iguassú. Rio de Janeiro, 1943. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del5812.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del5812.htm). Acesso em: 06 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 1.060, de 05 de fevereiro de 1950.** Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Rio de Janeiro, 1950. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/11060.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11060.htm). Acesso em: 08 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 1.110, de 09 de julho de 1970.** Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências. Brasília, DF, 1970. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1110.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1110.htm). Acesso em: 16 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de Abril de 1971.** Declara indispensável à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal, e dá outras providências. Brasília, DF, 1971. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1970-1979/decreto-lei-1164-1-abril-1971-375317-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 16 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.431, de 11 de julho de 1977.** Autoriza a doação de porções de terras devolutas a Municípios incluídos na região da Amazônia Legal, para os fins que especifica, e dá outras providências. Brasília, DF, 1977. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6431-11-julho-1977-366354-norma-pl.html>. Acesso em: 07 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.210/84, de 11 de julho de 1984.** Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF, 1984. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm). Acesso em: 08 nov. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.html). Acesso em: 07 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.088, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 1990a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 08 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF, 1990b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 08 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Brasília, DF, 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm). Acesso em: 15 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm). Acesso em: 09 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal; estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 07 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 07 nov. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos Arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os Arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm). Acesso em: 08 nov. 2020.

BRASIL. **Resolução Recomendada 87, de 08 de dezembro de 2009**. Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/ResolucaoRecomendada/resolucao-87-2009.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2020.



BRASIL. **Emenda Constitucional nº 80, de 04 de junho de 2014**. Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Brasília, DF, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc80.htm). Acesso em: 08 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 07 nov. 2020.

BRASIL. (Conselho Nacional do Ministério Público). **Recomendação nº 34, de 05 de abril de 2016**. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público como órgão interveniente no processo civil (Alterada pela Recomendação nº 37, de 13 de junho de 2016). Brasília, DF: CNMP, 2016. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/Recomendacao\\_34\\_Alterada\\_Rec37.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/Recomendacao_34_Alterada_Rec37.pdf). Acesso em: 10 nov. 2020.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil**. [vol. 1]. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BUENO, Cássio Scarpinella. Amicus Curiae no Processo Civil Brasileiro: um terceiro enigmático. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 459.

CAMBI, Eduardo; GALDUROZ, Eduardo de Lima. Função social da posse e ações possessórias (releitura do Art. 927, I, do CPC/1973 e perspectiva de interpretação para o Art. 561, I, do NCPC). **Revista de Processo**, [S.l.], v. 247, set. 2015. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RPro\\_n.247.15.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.247.15.PDF). Acesso em: 07 nov. 2020.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CAPPELLETTI, Mauro. Reflexiones sobre el rol de los estudios procesales. **Revista de Processo**, São Paulo, a16, n. 64, p. 145-157, out./dez. 1991.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. STJ admite a intervenção da Defensoria Pública como custos vulnerabilis. **Dizer o Direito**, 29 nov. 2019. Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br/2019/11/stj-admite-intervencao-da-defensoria.html>. Acesso em: 08 nov. 2020.

CIM, Salvador. O Processo Migratório de Ocupação no Estado de Rondônia – Visão Histórica. **Primeira Versão**, Porto Velho, ano II, n. 104, v. VII, p. 02-11, jun. 2003. Disponível em: [http://www.primeiraversao.unir.br/atigos\\_pdf/numero104Cinn.pdf](http://www.primeiraversao.unir.br/atigos_pdf/numero104Cinn.pdf). Acesso em: 06. nov. 2020.

CNDH. (Conselho Nacional dos Direitos Humanos). **Resolução 10, de 17 de outubro de 2018**. Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Brasília, DF: CNDH, 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/todas-as-noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy\\_of\\_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/todas-as-noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf). Acesso em: 22 fev. 2020.

CNJ. (Conselho Nacional de Justiça). **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=156>. Acesso em: 19 jan. 2020.

CONFERÊNCIA JUDICIAL IBERO-AMERICANA, XIV, 04-06 mar. 2008, Brasília. **Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade**. Brasília: AIAMP/AIDDEF/FIO/UIBA, 2008. Disponível em: <https://forumjustica.vlannetwork.com/wp-content/uploads/2011/10/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>. Acesso em: 20 out. 2020.

COSTA, Valestan Milhomem da. **Enfiteuse**: Aforamento ou Emprazamento. São Paulo: IRIB, 2012.

COY, Martin. Desenvolvimento regional na periferia amazônica: organização do espaço, conflitos de interesses e programas de planejamento dentro de uma região de fronteira, o caso de Rondônia. *In*: AUBERTIN, Catherine. (Org.) **Fronteiras**. Brasília: UNB, 1988. p. 167-194.

CUNHA, Eliaquim Timotéo da; MOSER, Lilian Maria. Os projetos de colonização em Rondônia. **Revista Labirinto**, Porto Velho, ano X, n. 14, dez. 2010. Disponível em: <https://www.periodicos.unir.br/index.php/LABIRINTO/article/view/938>. Acesso em: 07 nov. 2020.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. 17. ed. v. 1. Salvador: JusPodvim, 2015.

DIDIER JUNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil**: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela. [vol.02]. 10. ed. Salvador: Jus Podivm, 2015.

DJRO. (Diário de Justiça do Estado de Rondônia). **Diário Oficial**, 31 jan. 2017. Porto Velho: DJRO, 2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/DJRO/2017/01/31>. Acesso em: 10 nov. 2020.

DWORKIN, Ronald. **O império do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “movimento de acesso à justiça”: Epistemologia versus metodologia? *In*: PANDOLFI, Dulce *et al.* (Orgs). **Cidadania, Justiça e violência**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1999.

ESTEVES, Diogo. SILVA, Franklyn Roger Alves Silva. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2012.

FENSTERSEIFER, Tiago. *Defensoria Pública, direitos fundamentais e ação civil pública*. São Paulo: Saraiva, 2015.

FERRAZ, Leslie Shériida. (Coord.). **Repensando o acesso à Justiça no Brasil**: estudos internacionais. [vol. 2 – Institutos inovadores]. Aracaju: Evocati, 2016.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: Teoria do garantismo penal**. São Paulo: RT, 2014, p. 537.

FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos: O constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político**. Trad. Alexander Araújo de Souza e outros. São Paulo: RT, 2015. p. 248

FERREIRA, Antonio Rafael Marchezan. Tutela possessória e a remoção forçada de grupos vulneráveis e famílias de baixa renda. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. XIV, p. 82-107, 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/14527>. Acesso em: 08 nov. 2020.

GARDINAL, Aline Buzete. LEONARDO, César Augusto Luiz. **O papel da Defensoria Pública como instrumento de efetivação do acesso à justiça dos vulneráveis**. RDP, Brasília, Volume 17, n. 91, p. 143-165, 2020.

GERHARD, Daniel; MAIA, Maurilio Casas. O defensor Hermes, o amicus communita(ti)s e a Defensoria Pública enquanto médium para a efetivação da dimensão democrática dos direitos fundamentais. In: MAIA, Maurilio Casas (Org.). **Defensoria pública, democracia e processo**. Florianópolis: Empório do Direito, 2017. p. 47-61.

GLAESER, Edward. **Triunfo da cidade**. São Paulo: Bei Editora, 2016.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade**: o direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. A Recepção do instituto da ação afirmativa pelo Direito constitucional brasileiro. *In*: SANTOS, Sales Augusto dos. (Org.). **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas**. Brasília: Ministério da Educação/UNESCO, 2005.

GOMES NETO, José Mario Wanderley. **O acesso à justiça em Mauro Cappelletti: análise teórica desta concepção como “movimento” de transformação das estruturas do processo civil brasileiro**. 2003. 84f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4341>. Acesso em: 08 nov. 2020.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; ROCHA, Jorge Bheron; MAIA, Maurilio Casas. **Custos Vulnerabilis**: a Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis. Belo Horizonte: Editora Cei, 2020.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Legitimação da Defensoria Pública à ação civil pública. *In* GRINOVER, Ada Pellegrini Grivoner et al. (coordenadores): **Processo coletivo: do surgimento à atualidade**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014, p. 466.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. Enfiteuse: instituto em extinção. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, Bauru, n. 21, p. 37-47, 1998. Disponível em: [https://repositorio.usp.br/single.php?\\_id=000970192](https://repositorio.usp.br/single.php?_id=000970192). Acesso em: 07 nov. 2020.

IBGE. (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censo Demográfico 1991**. Rio de Janeiro: IBGE, 1992. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=283450>. Acesso em: 07 nov. 2020.

IBGE. (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9663-censo-demografico-2000.html>.

Acesso em: 07 nov. 2020.

IBGE. (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html>.

Acesso em: 07 nov. 2020.

INCRA. (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). Institucional. **Portal INCRA**, 28 jan. 2020. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/pt/institucional.html>. Acesso em: 16 ago. 2020.

JACARANDÁ, Rodolfo de Freitas; GONÇALVES, André Vilas Boas; LIMA, Paloma Carvalho. As particularidades jurídica da ocupação do espaço urbano da capital de um jovem ex-território na Amazônia ocidental: violações de direitos humanos e resistência. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 04, p. 3069-3091, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/38052>. Acesso em: 07 nov. 2020.

KETTERMANN, Patrícia. **Defensoria Pública**. São Paulo: Estúdio Editores, 2015.

LATOUR, Bruno. **Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia simétrica**. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.

LATOUR, Bruno. **Reagregando o Social: uma introdução à teoria do Ator-Rede**. Salvador: EDUSC, 2012.

MAIA, Murilo Casas. Custos Vulnerabilis constitucional: o Estado Defensor entre o REsp nº 1.192.577-RS e a PEC nº4/14. **Revista Jurídica Consulex**. Brasília, ano XVIII, n. 417, p. 55-57, jun. 2014.

MAIA, Maurilio Casas. A Intervenção de Terceiro da Defensoria Pública nas Ações Possessórias Multitudinárias do NCPC: Colisão de interesses (Art. 4º-A, V, LC n. 80/1994) e Posições processuais dinâmicas. In: Didier Jr., Fredie; Macêdo, Lucas Buriel de; Peixoto, Ravi; Freire, Alexandre. (Org.). **Coleção Novo CPC – Doutrina Seleccionada – V.1 – Parte Geral**. Salvador: Jus Podivm, 2016, v. I, p. 1253-1292.

MAIA, Maurilio Casas. Legitimidades institucionais no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) no direito do consumidor. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, v. 106, n. 986, p. 27-61, dez. 2017.

MAIA, Maurilio Casas. O acesso à justiça do consumidor via Defensoria Pública nas cinco ondas renovatórias. In: OLIVEIRA, Júlio Morais. **Direito do Consumidor Contemporâneo**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p. 191-206.

MAIA, Maurilio Casas. O diálogo das fontes e a legitimidade nas ações coletivas para a defesa de grupos vulneráveis: o caso da coletividade idosa e da Defensoria Pública no STJ (AgInt no AREsp 1220572/SP, j. 18.03.2019). **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo, vol. 123, p. 359-379, Maio-Jun. 2019.

MARCACINI, Augusto Tavares Rosa. **Assistência jurídica, assistência judiciária e justiça gratuita**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

MELHOR CÂMBIO. **Ouro hoje**. 2020. Disponível em: <https://www.melhorcambio.com/ouro-hoje>. Acesso em: 20 out. 2020.

MELO, José Mário Delaiti de. A função social da propriedade. **Revista Âmbito Jurídico**, [S.l.], n. 108, 01 jan. 2013. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-civil/a-funcao-social-da-propriedade/>. Acesso em: 07 nov. 2020.

MESQUITA, Helena Angélica de. A luta pela terra no país do latifúndio: quando um conflito por terra se torna um massacre contra trabalhadores - Rondônia, 1995. **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**, [S.l.], v. 3, n. 6, p. 109-124, 04 ago. 2008. Disponível em:

<http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/11868>. Acesso em: 08 nov. 2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **A Defensoria Pública na construção do estado de justiça**. Revista de Direito da Defensoria Pública, Rio de Janeiro, nº 7, 1995, p. 26.

NEVES, Gabriela Angelo; SILVA, Samira Ribeiro da; RANGEL, Tauã Lima Verdan. As ondas renovatórias do italiano Mauro Cappelletti como conjunto proposto a efetivar o acesso à justiça dentro do sistema jurídico brasileiro. **Revista Ambito Jurídico**, [S.l.], n. 152, 01 set. 2016. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-processual-civil/as-ondas-renovatorias-do-italiano-mauro-cappelletti-como-conjunto-proposto-a-efetivar-o-acesso-a-justica-dentro-do-sistema-juridico-brasileiro/>. Acesso em: 08 nov. 2020.

NISHI, Luis Fernando. **A legitimidade ativa nas ações coletivas na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<https://www5.pucsp.br/tutelacoletiva/download/artigo-a-legitimidade-ativa.pdf>>. Acesso em: 10 dez 2020.

NOGUEIRA, Vânia Márcia Damasceno. **A nova Defensoria Pública e o Direito Fundamental de acesso à Justiça em uma neo-hermenêutica da hipossuficiência**. Repertório de Jurisprudência da IOB. V. III. Civil, Processual Civil, Penal e Comercial. Jan. 2011. p. 30

NUNES, Dierle. LUD, Natanael. PEDRON, Flávio Quinaud. **Desconfiando da (im)parcialidade dos sujeitos processuais: um estudo sobre os vieses cognitivos, a mitigação de seus efeitos e o debiasing**. Salvador: Juspodium, 2018.

ODEVEZA, José. Censo do Judiciário revela: nada mudou. **JusDh – Articulação Justiça e Direitos Humanos**, [S.l.], 14 set. 2018. Disponível em: <http://www.jusdh.org.br/2018/09/14/cento-do-judiciario-revela-ainda-somos-os-mesmos/>. Acesso em: 09 nov. 2020.



OEA. (Organização Interamericana de Direitos Humanos). **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos. San José, Costa Rica, 22 nov. 1969. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm). Acesso em: 10 nov. 2020.

OLIVEIRA JUNIOR, Zulmar Duarte de. Devido Processo Legal: contraditório (trinômio informação, reação e consideração) e o novo CPC. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 7, p. 205-221, 2011. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/21122>. Acesso em: 08 nov. 2020.

ONU. (Organização das Nações Unidas). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 07 nov. 2020.

ONU. (Organização das Nações Unidas). Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions. [A/HRC/17/28]. Geneva, 30 may – 17 jun. 2011. *In*: **17TH SESSION OF THE HUMAN RIGHTS COUNCIL**, Geneva: ONU, 2011. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Executions/Pages/AnnualReports.aspx>. Acesso em: 09 nov. 2020.

ONU. (Organização das Nações Unidas). **Comentários Gerais dos Comitês de Tratado de Direitos Humanos da ONU**. Comitê de Direitos Humanos. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. São Paulo: ONU, 2018. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Coment%C3%A1rios%20Gerais%20da%20ONU.pdf>. Acesso em: 22 out. 2020.

PAROSKI, Mauro Vasni. Do direito fundamental de acesso à justiça. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 10, p. 225-242, 2006. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/4132>. Acesso em: 07 nov. 2020.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. Salvador: JusPodivm, 2015, p. 919.

RIBEIRO, Sérgio Luiz de Almeida; PITTA, Fernanda Gomes. O mercador de Veneza, a tutela possessória de força nova e a necessidade de se pensar na tutela à moradia. *In*: PIAU, Layanna; MAZZEI, Rodrigo. (Coords). **Tutela jurisdicional dos direitos reais e da posse**. Salvador: Juspodivm, 2020.

ROCHA, Amélia Soares da. Defensoria Pública. Fundamentos, Organização e Funcionamento. São Paulo: Atlas, 2013.

ROSA, Alexandre Morais da. **Guia do Processo Penal conforme a teoria dos jogos**. Florianópolis: Ematis, 2019, p. 468-469

RUSCHEL, Ruy Ruben. **Repensar o Direito das Coisas**: Direito Constitucional em tempos de crise. Porto Alegre: Sagra Luzzatto Editores, 1997.

SADEK, Maria Tereza. **O sistema de justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

SANCHES FILHO, Alvino Oliveira. Experiências institucionais de acesso à Justiça no estado da Bahia. *In*: SADEK, Maria Tereza. (Org.). **Acesso à justiça**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SANDEL, Michael J. **Justiça**: o que é a coisa certa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, [S.l.], n. 21, p. 11-44, 1986. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/10797>. Acesso em: 09 nov. 2020.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, Gilberto Carniatto dos. **Garimpo de ouro do Rio Madeira em Rondônia: eu estive lá!**. 2. ed. Porto Velho: SENAC Rondônia, 2009.

SANTOS, Alex Mota dos. **Cartografias dos povos e das terras indígenas em Rondônia**. 2014. 314 f. Tese (Doutorado em Geografia, Setor de Ciências da Terra) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/37427>. Acesso em: 07 nov. 2020.

SANTOS, Sheila Castro *et al.* Ordenamento espacial em Rondônia: de território a estado. **Terra Plural**, Ponta Grossa, v. 9, n. 2, p. 157–179, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://revistas2.uepg.br/index.php/tp/article/view/9719>. Acesso em: 07 nov. 2020.

SAULE JUNIOR, Nelson; SARNO, Daniela Campos Siborio de. (Coord.). **Soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos**. Brasília: Ministério da Justiça / Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013.

SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo. A (des)institucionalização da mediação pelo poder judiciário brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 251-275, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/39173>. Acesso em: 09 nov. 2020.

STF. (Supremo Tribunal Federal). **Súmula nº 169. Depende de sentença a aplicação da pena de comisso**. Sessão Plenária de 13 dez. 1963. STF: Imprensa Nacional, p. 90, 1964b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula169/false>. Acesso em: 07 nov. 2020.

STF. (Supremo Tribunal Federal). **Súmula nº 122. O enfiteuta pode purgar a mora enquanto não decretado o comisso por sentença**. Sessão Plenária de 13 dez. 1963. STF: Imprensa Nacional, p. 74, 1964a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula122/false>. Acesso em: 07 nov. 2020.

STF. (Supremo Tribunal Federal). **Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI-RJ, 3.643-2.** Relator Ministro Carlos Britto. DJ 16.02.2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=406334>. Acesso em: 22 nov. 2020.

STF. (Supremo Tribunal Federal). **Recurso Extraordinário 593.727 Minas Gerais.** Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, DF: STF, 14 mai. 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9336233>. Acesso em: 08 nov. 2020.

STF. (Supremo Tribunal Federal). **Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI-DF, 3.943.** Relatora Ministra Carmen Lúcia. DJ 06.07.2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9058261>. Acesso em: 10 dez. 2020.

STF. (Supremo Tribunal Federal). Liminar suspende retirada de duas mil famílias de área ocupada em Sumaré (SP). **Portal Notícias STF**, 13 jan. 2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=307905>. Acesso em: 10 nov. 2020.

STF. (Supremo Tribunal Federal). **Ação Cautelar nº 4085/SP.** Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJE nº 10, divulgado em 20/01/2016). Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4913129>. Acesso em: 07 dez. 2020.

STJ. (Superior Tribunal de Justiça). **RECURSO ESPECIAL: REsp 1264116 RS 2011/0156529-9.** Relator: Ministro Herman Benjamin. DJ: 18/10/2011, T2 - Segunda Turma. **JusBrasil**, 2012. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21602570/recurso-especial-resp-1264116-rs-2011-0156529-9-stj/inteiro-teor-21602571>. Acesso em: 08 nov. 2020.

STJ. (Superior Tribunal de Justiça). **Recurso em Mandado de Segurança nº48.316/MG,** Relator Ministro OG Fernandes, 17/09/2015. Disponível em

<https://arquivocidadao.stj.jus.br/index.php/recurso-em-mandado-de-seguranca-n-48-316-mg>.

Acesso em: 07 dez. 2020.

STJ. (Superior Tribunal de Justiça). Recurso Especial: REsp 1.712.163-SP (2017/0182916-7). Relator: Ministro Moura Ribeiro. DJ: 08 nov. 2018. **JusBrasil**, 2018. Disponível: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/653230965/recurso-especial-resp-1712163-sp-2017-0182916-7/relatorio-e-voto-653231033>. Acesso em 10 mar. 2020.

STRECK, Leonio Luiz. O “decido conforme a consciência” dá segurança a alguém?. **Revista Consultor Jurídico**, [S.l.], 15 mai. 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-mai-15/senso-incomum-decido-conforme-consciencia-seguranca-alguem>. Acesso em: 26 out. 2020.

TEODORO, Warlen Soares. Acesso a Justiça no paradigma do estado democrático de direito. *In*: COUTO, Mônica Bonetti; SILVA, Maria dos Remédios Fontes; TARTUCE, Fernanda. (Orgs.). **Acesso à Justiça I**. Florianópolis: FUNJAB, 2016.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil: Procedimentos Especiais**, v. III. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

THÉRY, Hervé. Rondônia mutações de um território federal na Amazônia federal. Curitiba: SK Editora, 2012.

TJAM. (Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas). **Embargos de Declaração Criminal 0006382-60.2019.8.04.0000**. Relator: Desembargador Ernesto Anselmo Queiroz Chixaro. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/279056288/djam-judiciario-20-01-2020-pg-8>. Acesso em: 09 dez. 2020.

TJRO. (Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia – 5ª Vara Civil). Processo nº 0082792-25.2000.8.22.0001. Partes envolvidas: Alberto Barbosa dos Santos Filho, Angela Maria Gouvea, Ausenir Barbosa dos Santos, Celia Regina Lima de Araujo, Cleide Almeida, Cleuton Gomes da Silva, Cristovao Mario Moreira, Célia Semani Nobisky, Darlyen Barbosa dos Santos, Edval Jose Figueiredo, Edval Pontes dos Santos, Elis Bianca de Souza, Elizett Vargas Tito,

Enelta Jose Pereira de Carvalho da Silva, Fatima Lourdecy Gomes da Silva, Gerson Rodrigues de Freitas, Hilario Damazio Fernandes Mendes, Irraqueel de Souza Lima, Isanira Gama Guimaraes, Joelma Santana da Silva, Luciane Katia Vargas Castelo, Luiz Carlos de Melo Almeida, Manoel Rosas de Queiroz, Marcia Helena Rosa Lopes, Marcia Maria dos Santos Lopes, Maria Elieuda Rogerio, Maria Ivaneide Lopes, Maria Janete de SA Caetano, Maria Jose Marinho Farias, Maria Leonice Almeida de Queiroz, Maria Raimunda Ribeiro de Souza, Mirna de Souza Silva, Neuzinaldo Santana, Nilza Leal dos Santos, Odair Bassanin Junior, Patricia Marques da Cunha, Paula Cristina Oliveira Almeida, Quelma Tito Vargas, Raimunda Alves dos Santos, Raimundo Anildo de Oliveira Vieira, Selma de Oliveira do Nascimento, Terezinha Felix Rodrigues, Zandonaide Nobre Vieira. Início do Processo: 2000. **JusBrasil**, 2000. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/52065287/processo-n-0082792-2520008220001-do-tjro>. Acesso em: 07 nov. 2020.

TJRO. (Tribunal de Justiça de Rondônia). **Resolução nº 028/2011-PR**. Dispõe sobre a implantação do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos no Poder Judiciário do Estado de Rondônia. Porto Velho: TJRO, 2011. Disponível em: [https://www.tjro.jus.br/images/RESOLU%C3%87%C3%83O\\_N%C2%BA\\_028.2011-PR.pdf](https://www.tjro.jus.br/images/RESOLU%C3%87%C3%83O_N%C2%BA_028.2011-PR.pdf). Acesso em: 09 nov. 2020.

TJRO. (Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia). Processo nº 0801927-52.2018.8.22.0000 – Defensoria Pública de Rondônia x Espólio de Sipriano Alves Prado. Partes envolvidas: Defensoria Publica do Estado de Rondonia, Defensoria Pública de Rondônia, Espólio de Sipriano Alves Prado, Karina Rocha Prado, Prado Irmaos Limitada, Ministério Público do Estado de Rondônia, Mpro, Regina Coely Freire Rocha. Data de tramitação: 15/07/2018 a 05/02/2020. **JusBrasil**, 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/202518146/processo-n-0801927-5220188220000-do-tjro>. Acesso em: 10 nov. 2020.

TJRO. (Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia). Estatísticas Judiciais TJRO. **Portal TJRO**, 2019. Disponível em: <https://gap.tjro.jus.br/public/extensions/estatisticaPublica/estatisticaPublica.html>. Acesso em: 10 nov. 2020.

TJRO. (Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia). Quem somos. **Portal TJRO**, 2020. Disponível em: <https://www.tjro.jus.br/mn-nupemec-apresentacao/mn-nupemec-quem-somos>. Acesso em: 27 out. 2020.

TJSP. (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo). **Agravo de Instrumento 2146744-37.2017.8.26.0000**. Relator Marrey Uint, DJ 04/12/2017. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/256816338/djsp-judicial-2a-instancia-16-08-2019-pg-2139>. Acesso em 11 dez. 2020.

TORRES, Marcos Azevedo. Das ações possessórias e a Defensoria Pública. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 7, n. 3, p. 1359-1392, nov. 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/19395>. Acesso em: 08 nov. 2020.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

WATANABE, Kazuo. Assistência Judiciária e o Juizado Especial de Pequenas Causas. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 76, v. 617, p. 250-253, mar. 1987.

WATANABE, Kazuo. **Participação e Processo**. Coordenação de Ada Pellegrini Grinover, Candido Rangel Dinamarca e Kazuo Watanabe. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 128 a 135.

WATANABE, Kazuo. Disposições gerais (Arts. 81 a 90). In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* (Orgs.). **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa (conceito atualizado de acesso à justiça), processos coletivos e outros estudos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

ZAVASCKI, Teori. A Tutela da posse na Constituição e no projeto do novo Código Civil. In: MARTINS-COSTA, Judith. (Coord.). **A reconstrução do direito privado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.





## APÊNDICES

**APÊNDICE A – Sugestão de minuta para o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia para instituir o Instituir o Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (GAORP)**

PORTARIA Nº /2021

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA (TJRO), no uso de suas atribuições legais e

CONSIDERANDO:

- A multiplicação de conflitos fundiários, urbanos e rurais, no Estado, refletidos nas inúmeras ações de reintegrações de posse ajuizadas;
- O impacto social derivado de cumprimento de ordem judicial de reintegração de posse com potencial violação de direitos humanos;
- A necessidade de procedimentos específicos, construídos de maneira consensual pelos atores institucionais envolvidos, para o tratamento uniforme de tais controvérsias, com vistas à obtenção de resultados eficazes e da maneira que se mostrar menos onerosa às partes,

RESOLVE:

Art. 1º - Instituir o Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (GAORP), para apoio administrativo no cumprimento das ordens judiciais de reintegração de posse de alta complexidade, com as novas diretrizes estabelecidas nesta Portaria.

Parágrafo único: O GAORP terá atribuição de acompanhar as ordens judiciais de reintegração de posse caracterizadas servindo como espaço interinstitucional de produção de soluções consensuais e/ou menos onerosa possível às partes envolvidas, com efetivo apoio a estas oferecido, bem como ao magistrado responsável pelo respectivo processo, em tudo o que for necessário.

Art. 2º - O GAORP será composto pelo Juiz Assessor da Presidência designado, que o coordenará, membros do Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública do Estado e por representantes convidados das esferas Federal, Estadual e Municipal, indicados por seus respectivos órgãos, que serão designados por portaria específica.

§ 1º - Os representantes de que trata o artigo 2º serão indicados da seguinte forma:

ESFERA FEDERAL:

I – Um representante da Secretaria de Governo da Presidência da República;

II – Um representante do Ministério das Cidades;

ESFERA ESTADUAL:

I – Um membro do Ministério Público do Estado;

II – Um membro da Defensoria Pública do Estado;

III - Um representante da Secretaria da Casa Civil do Governo do Estado;

IV – Um representante da Secretaria de Segurança, Defesa e Cidadania;

V – Um Coronel representante do Comando Geral da Polícia Militar do Estado;

VI – Um Delegado da última classe da carreira representante da Delegacia Geral de Polícia;

VII – Um representante da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social;

VIII – Um representante da Secretaria de Justiça

IX – Um representante da Secretaria de Segurança e da Defesa da Cidadania;

X – Um representante da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Estado;

XI – Um representante da Procuradoria Geral do Estado;

ESFERA MUNICIPAL:

I - Um representante da Secretaria Municipal de Governo;

II – Um representante da Secretaria Municipal de Assistência Social;

III – Um representante da Procuradoria Geral do Município;

IV – Um representante da Secretaria Municipal da Habitação;

§ 2º - Tratando-se de ações que tramitam nas comarcas do interior do Estado de Rondônia, deverão ser convidadas as autoridades municipais locais que representem as secretarias acima mencionadas ou órgãos equivalentes.

§ 3º – Outros representantes das esferas dos Governos Federal, Estadual e Municipal, além de especialistas independentes, poderão ser convidados pelo coordenador do GAORP para discussão de temas específicos.

Art. 3º - O GAORP terá atribuição de acompanhar as ordens judiciais de reintegração de posse e intervirá mediante solicitação do magistrado condutor do processo ou de eventual determinação de instância superior, em reintegrações de posse de alta complexidade, seja em relação ao número de pessoas envolvidas, local ocupado ou outras circunstâncias a serem ponderadas pelo magistrado, em hipóteses nas quais, a seu critério e avaliação, perceba a dificuldade exacerbada no cumprimento da ordem judicial.

Parágrafo único. Após o acolhimento da solicitação, ou da determinação de instância superior, mencionada no caput deste artigo, os autos serão encaminhados ao GAORP, sem a

iminência de cumprimento de ordem liminar, contendo o resumo do processo, com a indicação das principais decisões e respectivas folhas, além das seguintes informações: número do feito, partes e seus advogados (com telefones e e-mails), quantidade aproximada de ocupantes e características da área ocupada, datas da ocupação, ordem de reintegração de posse e previsão de sua efetivação, entre outros informes que o magistrado entenda que sejam necessários.

Art. 4º - O GAORP, convidando as partes e seus advogados, reunir-se-á com o intuito de buscar a conciliação entre as partes e, não sendo possível, construir procedimentos eficazes para que o cumprimento da ordem judicial ocorra de modo menos gravoso para todos os envolvidos na diligência

§1º. As reuniões, sempre que possível, serão realizadas com a presença do magistrado da causa.

§2º. Eventuais acordos decorrentes da reunião serão reduzidos a termo e submetidos à apreciação do magistrado da causa.

§3º. O GAORP reunir-se-á quinzenalmente, nas 1ª e 3ª quartas feiras do mês, às 15 horas, na sede do Tribunal de Justiça, para desenvolver o seu trabalho, tratando dos assuntos de sua atribuição, ou, excepcionalmente, em outra data e horário, mediante convocação extraordinária, em casos de urgência.

§4º – A matéria objeto das reuniões poderá abranger também Comarcas do interior do Estado de São Paulo, quando então, os representantes do Município onde será realizada a diligência de alta complexidade, serão acionados pelo órgão de assessoramento do GPGRC, solicitando as suas presenças.

Art. 5º - Fica designada a Secretaria do Núcleo Permanente de Resolução de Conflitos (NUPEMEC) do Tribunal de Justiça como secretaria de apoio ao GAORP.

Art. 6º - Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

REGISTRE-SE. PUBLIQUE-SE. CUMPRA-SE.

Porto Velho, \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021.

Desembargador \_\_\_\_\_  
Presidente do Tribunal de Justiça

## **APÊNDICE B – Relatório do Processo nº 0082792-25.000.8.22.0001: O caso do Bairro Industrial**

### **1 Considerações iniciais.**

O processo de ocupação que será analisado neste trabalho será descrito a partir das informações que constam dos autos de número 0082792-25.000.8.22.0001. Outras informações que não constam dos autos serão adicionadas durante o trabalho. Ressalta-se a incapacidade do Tribunal de Justiça de Rondônia de realizar filtro nos dados dos processos que possui bem como durante o atendimento realizado às partes na Defensoria Pública em casos não abarcados por sigilo. No entanto, as informações adicionais serão referenciadas e sua fonte será apontada devidamente.

A narrativa apresentada pelos autos foi dividida em quatro partes. As partes não são estanques e se interconectam, sendo clara a relação entre elas. A primeira parte compreende o período entre a distribuição do processo 0082792-25.000.8.22.0001 e vai até a prolação da sentença pelo magistrado de primeiro grau. A segunda parte inicia-se no momento imediatamente posterior à sentença e vai até a audiência na 5ª Vara Cível da Comarca de Porto Velho, onde foi assinado um acordo entre as partes. A terceira parte vai do acordo até a intervenção da Defensoria Pública nos autos na qualidade de *custos vulnerabilis*. Por fim, a última parte narra os fatos acontecidos a partir da intervenção da Defensoria até a última audiência de conciliação e mediação.

#### **a) A primeira parte – da petição inicial até a sentença**

No dia 29 de julho de 2000 foi distribuído processo que, segundo consta na petição inicial dos autos 0082792-25.000.8.22.0001, veiculava ação de interdito proibitório cumulada com pena para caso de desobediência, e perdas e danos, retenção por benfeitorias a serem apuradas em regular liquidação de sentença.

Com esse nome grande e confuso, o advogado que defendia 22 famílias ingressa no judiciário contra o espólio de Sipriano Alves Prado, representado por sua inventariante Regina Coely Freire Rocha e Prado e Irmãos LTDA. A petição inicial conta com 22 partes (famílias ou núcleos familiares) em seu polo ativo. Estes serão sempre chamados de requerentes ou moradores ou ocupantes da área. O polo passivo da demanda, representado pela empresa e pelo espólio a partir de agora, serão denominados de requeridos ou empresa ou simplesmente

espólio<sup>33</sup>.O processo tinha por objetivo manter as famílias ocupantes da área em seus respectivos lotes, onde com o passar do tempo edificaram suas moradias.

Os imóveis mencionados em toda a narrativa se referem a dois, os quais foram recebidos pelos requeridos em razão da outorga de duas cartas de aforamento<sup>34</sup> emitidas pelo Município de Porto Velho: a 1551 e a 1622. A carta de aforamento 1551 foi outorgada em 28 de dezembro de 1983 a Prado e Irmãos LTDA. Ela transferia o domínio útil de uma porção de terra de 100 metros de frente e fundos por 200 metros de laterais, totalizando uma área de 20 mil metros quadrados. A doação foi regida pela Lei Municipal 202 e seguia os ditames do Código Civil sobre a enfiteuse. A carta de aforamento 1622 foi outorgada em 10 de fevereiro de 1984 a Prado e Irmãos LTDA. Ela transferia o domínio útil de uma porção de terra de 20 metros de frente e fundos por 100 de laterais. A doação foi regida pela mesma Lei Municipal 202. As duas cartas de aforamento criaram uma área de terras contíguas de 22 mil metros quadrados. A título de localização, essa porção de terra se localiza na região dos fundos do Hospital de Base, área bem localizada desta jovem capital localizada na Amazônia Ocidental.

A petição inicial narra que os requerentes ocupavam a área há aproximadamente três anos (de 1997 a 2000). Eles teriam encontrado o local ermo, abandonado e baldio e ali construíram suas casas, benfeitorias necessárias e úteis e têm morado com suas famílias. Os moradores também afirmaram que iniciaram tratativas com Sipriano Alves Prado, proprietário da empresa, que havia recebido as cartas de aforamento. Eles argumentaram no sentido de consolidar a própria boa-fé em razão do conhecimento da ocupação pelo proprietário. Contavam com o seu assentimento quanto à permanência enquanto buscavam uma solução negociada. Consta igualmente na petição inicial que Sipriano chegou a apresentar uma proposta para os moradores: quitar um débito do imóvel junto ao INSS e os impostos referentes a cada um dos lotes, que seriam desmembrados da matrícula principal junto à Prefeitura Municipal<sup>35</sup>. Mas ele faleceu em 22 de fevereiro de 2000.

Os moradores narraram que depois da morte de Sipriano passaram a ser pressionados por algumas pessoas, a mando da inventariante, Regina Coely Freire Rocha, a saírem da área<sup>36</sup>. Salta aos olhos que a petição apresentada pelo advogado narra a ocorrência de uma reunião. A

---

<sup>33</sup> A preferência por “espólio” se dá em razão de ser esta pessoa jurídica que mais ativamente participou do processo, como ficará claro até o final desta narrativa.

<sup>34</sup> Carta de Aforamento 1551 e 1622, expedidas pelo Município de Porto Velho.

<sup>35</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 13.

<sup>36</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 14.



mesma justificaria a urgência do seu pedido e a distribuição desse no plantão judicial (fora do expediente normal):

Na data de hoje, sábado, 29 de julho de 2000, por volta das 15:00 horas, está marcada uma reunião, e inclusive consta que virá pessoas ligadas a Justiça e a Lei. Não se sabe para que providências. (TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 14)

Mas nada foi confirmado nos autos (como foi ressaltado tanto na decisão de primeiro grau quanto na decisão da apelação).

A petição inicial apresenta pedido de tutela liminar a fim de que os requeridos (espólio de Sipriano e empresa Prado e Irmãos) não tentem tirar os ocupantes do local onde estão. Pediu ainda a apuração dos valores pagos por cada um dos moradores em relação aos gastos que teve para edificar sua casa com intuito de ser usado em caso de solicitação de indenização ou retenção<sup>37</sup>. Diferentemente do que normalmente ocorre em processos dessa natureza, foram os ocupantes que ingressaram em juízo contra o proprietário das terras. Tal fato é pouco usual, especialmente por um motivo: com o ingresso pelos moradores no polo ativo, os mesmos perdem uma das principais defesas em processos desse tipo: o vício de citação.

O magistrado que recebeu a petição inicial não se manifestou sobre o pedido de urgência. Citou a ação de comisso<sup>38</sup> através da qual o Município de Porto Velho apresentou pedido contra a empresa requerida. Em seguida, em 31 de julho de 2000, o advogado adiciona mais 17 famílias ao polo ativo da demanda, totalizando, naquele momento, 39 famílias. Depois dessa emenda na petição inicial para incluir mais pessoas, o magistrado designa a primeira audiência do processo para ocorrer em 05 de setembro de 2000, sem decidir o pedido liminar. A audiência designada foi do tipo justificação prévia, quando o juiz quer ter mais elementos de certeza para deferir ou não a liminar. É uma providência comum, quando os processos têm poucas provas. Dessa decisão que não apreciou o pedido liminar, não houve a interposição de recurso.

A audiência de justificação prévia foi realizada. Mas, nenhuma testemunha foi ouvida. Consta da ata de audiência que as partes teriam feito um acordo em que não se discutiria o pedido liminar do processo sob a alegação de que a parte requerida faria pedido contraposto.

---

<sup>37</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 18.

<sup>38</sup> Termo já citado e conceituado em capítulo próprio.

Ou seja, acordaram que o juiz não decidiria sobre o pedido liminar dos moradores e a empresa não faria pedido liminar de reintegração de posse em sua manifestação. Em ata também constou que as partes que ingressaram com a ação, bem como as que entraram depois (na emenda), ficariam no imóvel até a decisão final do processo.

Depois da audiência de justificação prévia para ouvir testemunhas, que acabou por findar em um acordo naquele momento, a empresa requerida apresentou sua contestação. O espólio de Sipriano apresentou contestação, reafirmando o seu direito de propriedade da área. Disse que não reagiram antes por conta da doença de Sipriano, que tinha falecido em fevereiro daquele ano. A peça afirma que o início da invasão se deu em setembro de 1999. Ainda há a afirmação de que o espólio de Sipriano Alves tomou conhecimento da invasão e postulou a reintegração de posse junto ao poder judiciário, mas alegou que o processo foi extinto sem julgamento do mérito por falta de qualificação das partes. O motivo que ensejou a extinção do processo não pode ser confirmado, uma vez que os dados do poder judiciário são inacessíveis. Em nenhum momento da contestação há indicação do motivo da empresa ter deixado a área sem construção por mais de 15 anos. Há o nítido apego ao direito de propriedade em detrimento da sua função social<sup>39</sup>. A contestação também nega que Sipriano tenha iniciado negociações com os moradores.

Nos documentos anexos à contestação, a empresa deu a sua versão de como recebeu o domínio daquela área. A empresa fez pedido ao Município de Porto Velho para receber, mediante enfiteuse, área para instalação de indústria. A empresa foi contemplada com uma área de 20 mil metros quadrados por meio da carta de aforamento 1551. A empresa justificou seu requerimento com a apresentação de um projeto junto à SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia) para obter financiamento público para o projeto. Em determinado momento do passado<sup>40</sup>, ela apresentou novo pedido de concessão de área, a fim de complementar o espaço da quadra, ou seja, pretendia ficar com toda a extensão da quadra. Por isso postulou a concessão da espaço que faltava, 2 mil metros quadrados. O pedido formulado também tem uma particularidade: ela pediu que a carta de aforamento fosse outorgada em nome de Sipriano Alves Prado, pois a emissão de nova área em nome da empresa extrapolaria

---

<sup>39</sup> A conceituação da função social já foi abordada neste trabalho.

<sup>40</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 156.

permissivo legal<sup>41</sup>. Mas mesmo com o pedido de que fosse expedido em nome da pessoa física, a área é aforada em nome da pessoa jurídica, ou seja, da empresa Prado e Irmãos LTDA.

Após receber a enfiteuse dos terrenos mencionados, Sipriano passou a negociar com os antigos ocupantes da área menor para que estes deixassem os imóveis. Ele juntou cinco termos de negociação, adquirindo a posse dessas pessoas. Já havia o interesse social na área, haja vista que haviam pessoas ocupando o local, sendo que o Município não poderia ter outorgado à empresa o título sem antes resolver com os ocupantes. A contestação termina por formular os pedidos da empresa: que o pedido na petição inicial seja considerado improcedente e que os ocupantes sejam condenados a desocuparem os imóveis<sup>42</sup>.

A réplica dos requerentes (peça processual que se manifesta sobre as alegações e documentos apresentados na contestação) rebate alguns argumentos que apareceram na contestação. Os ocupantes do imóvel, por meio do seu advogado, apresentam a tese de que há ilegitimidade de parte, pois se Sipriano morreu, a empresa não morreu. Portanto, deveria ser reconhecido que a Empresa não apresentou defesa no processo<sup>43</sup>. A defesa dos ocupantes também informa pela primeira vez que a área que é objeto de discussão foi penhorada pelo INSS num processo na justiça federal, fato esse relevante e que devia ter sido informado logo na petição inicial para descaracterizar a utilização do imóvel (a posse) dos proprietários. Segundo o advogado, isso comprovaria a ausência de função social da propriedade. Por fim, os ocupantes trazem ao processo a informação de que o Município de Porto Velho apresentou ação de comisso, que permitiria anular a enfiteuse que concedeu os imóveis, retornando a área para o domínio do Município. Naquela altura, a ação de comisso ainda não havia sido julgada.

O processo seguiu e o magistrado determinou que as partes especificassem as provas que pretendiam produzir. O requerido arrolou quatro testemunhas e os ocupantes requereram a realização de perícia (para apurar as benfeitorias realizadas), além de pedirem que o Município de Porto Velho informasse como estava a ação de comisso. Na data da audiência designada, foi constatado que havia outro processo de situação idêntica ao principal. Ele tinha mais 29 famílias ocupantes da área da empresa e tinha também o mesmo advogado. O magistrado resolveu juntar todos os processos e realizar uma única audiência.

---

<sup>41</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 157.

<sup>42</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 149

<sup>43</sup> Este fato foi tido por irrelevante na sentença, que será analisada.

Nessa audiência os moradores apresentaram documentos comprovando que o Município tinha ingressado na justiça querendo reaver o imóvel que estava em poder da empresa. Na ata da audiência, o próprio advogado da empresa afirma que o juiz de primeiro grau deu ganho de causa para o município de Porto Velho, mas foi apresentado recurso. Por conta dessa informação nova, o processo foi suspenso por 30 dias para aguardar a intervenção do Município de Porto Velho, já que ele poderia se tornar o novo titular da área disputada. Como o Município veio ao processo informando ter interesse na área, foi necessário remeter todo o processo para a 2ª Vara de Fazenda Pública, órgão competente em razão da presença de ente público (autos 001.97.006241-0). O despacho que determinou o envio para a Vara de Fazenda Pública é de 22 de abril de 2002.

Na ação de comisso, o Município alegou que o foreiro (a empresa) não recolheu os devidos tributos no período de 1991 a 1997. Portanto, teria infringido o que dispõe a cláusula terceira da Carta de Aforamento. A empresa apresentou seus argumentos defensivos, afirmando que em 1993 o então prefeito teria dito, verbalmente, que deveria ser suspenso o recolhimento do foro (tributo devido por quem recebe carta de aforamento) e apresentou um cálculo do valor devido de todos esses anos, depositando 25% do valor em juízo. Requereu o parcelamento do restante em 12 vezes.

A sentença reconheceu a razão do Município e devolveu o domínio útil da área para ele, rejeitando todos os argumentos da empresa. Dessa decisão houve a apresentação de recurso. Ao julgar esse recurso, o Tribunal afirmou que a empresa teria perdido o prazo para recorrer. Por esse motivo a sentença de primeiro grau deveria permanecer como estava. Mas da decisão da apelação no Tribunal houve recurso: embargos de declaração, que serviriam para esclarecer alguma omissão, contradição ou obscuridade. Em tese, não se presta a mudar o que foi decidido. Foi durante o julgamento dos embargos de declaração que o jogo virou. Além de reconhecer que a empresa não tinha perdido o prazo para apresentar a apelação, os Desembargadores deram ganho de causa para a empresa. Os desembargadores chegaram a justificar a medida da seguinte forma:

Diante do que a seguir será exposto, os embargos devem ser providos, menos por falta de apreciação das questões trazidas na apelação, porém mais por questão jurídica que, embora tardiamente ressaltada, garante direitos ao embargante<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 384.

Não há menção em nenhum lugar do voto dos desembargadores acerca da função social da propriedade. Mas há uma flexibilização da regra para permitir e reconhecer que o recurso de apelação apresentado, embora fora do prazo, poderia ser aceito e julgado:

Como se vê, o acórdão acolheu a preliminar de intempestividade da apelação, porque, iniciado o prazo recursal em 1º de fevereiro de 2001, o recurso só fora distribuído em 7 de março daquele mesmo ano, conforme se constata na fl. 83 e a parte não apresentou nenhuma justa causa para a demora, no caso 20 dias além da quinzena.

Agora o embargante apresenta a justa causa, que, salvo melhor juízo, deve ser acolhida a teor da exceção prevista no art. 183 do CPC. O referido dispositivo diz que, decorrido o prazo ele extingue, independentemente de declaração judicial, o direito de praticar o ato, ficando salvo, porém, à parte provar que o não realizou por justa causa.

A jurisprudência dos Tribunais nacionais já firmou entendimento de que essa “comprovação da justa causa deve ser realizada durante a vigência do prazo ou até 5 (Cinco) dias após cessado o impedimento, sob pena de preclusão (STJ, 6ª Turma, AG 48.117-4, Rel. Min. Pedro Acioly).

No caso do processo, essa justificativa só veio agora com os embargos. Entretanto, dados os fatos que envolvem a conjuntura, merece ser acolhida, especialmente porque os motivos que levaram o embargante a perder o prazo decorreram de comportamento da parte adversa e dos serviços forenses do juízo de primeiro grau.

Mesmo reconhecendo que o prazo seria de cinco dias após a cessação do impedimento, sob pena de se perder o direito de alegar o fato, os desembargadores reconhecem uma flexibilização da exceção, em claro ativismo, ou protagonismo, judicial para atender aos direitos de propriedade em detrimento do direito de moradia das pessoas pobres. Mais à frente, ao julgar o “mérito” do recurso, os desembargadores novamente adotam uma postura permissiva com a empresa: A outra matéria de defesa há pouco mencionada e trazida pelo apelante, ora embargante, merece ser acolhida, qual seja a de que inexistia o débito alegado, comisso<sup>45</sup>.

Os desembargadores permitem que a empresa alegue uma matéria nova em sede de recurso<sup>46</sup>. Isso viola regras processuais e princípios constitucionais, estando em contradição com o direito da ampla defesa. Ao final, os desembargadores julgaram procedente o recurso da

---

<sup>45</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 387.

<sup>46</sup> A apelação autoriza o reexame de questões discutidas, mas não decididas, que não tenha ocorrido a preclusão; das questões decididas e impugnadas, em obediência ao princípio da congruência; dos princípios violados ou não.

empresa e anularam a decisão de primeiro grau que reverteu o domínio útil da área para o Município. A partir desse ponto, os ocupantes da área passam a ter uma posição processual bastante delicada, haja vista que o advogado que os defendia apostava bastante nessa anulação. A insistência com a qual trouxe esse fato aos autos comprova isso.

Com o julgamento da ação de comisso e a consequente perda de interesse do Município, o processo retornou para a 5ª Vara Cível da Capital em 04 de junho de 2002. Na 5ª Vara Cível o juiz logo determinou a realização de audiência, sendo essa agendada para 15 de outubro de 2002. Na audiência, as partes vislumbram a possibilidade de acordo e pedem a suspensão do feito até 03 de fevereiro de 2003. Como não houve manifestação das partes no processo de que haviam chegado a um acordo, o juiz designou audiência de instrução, durante a qual iria ouvir as testemunhas arroladas pelas partes. No dia 06 de abril de 2004 foi realizada a audiência.

Antes de começar os trabalhos, o magistrado determinou que fossem eleitos 3 representantes de todos os autores. Ele justificou que a sala de audiências não comportava tantas pessoas. Preferiu retirar das partes o direito de participar da solenidade a realizá-la em outra localidade. O advogado dos moradores da área não impugnou essa decisão. Após isso, o advogado dos moradores (o mesmo que assinou as petições iniciais) declarou que das quatro testemunhas arroladas, três seriam autores do processo. Diante disso, o juiz questionou ao advogado da empresa e do espólio se ele teria interesse em ouvi-los em depoimento pessoal, o que foi prontamente rejeitado, dispensando o depoimento de quaisquer dos autores.

A única testemunha remanescente dos moradores não tinha sido intimada e por isso a audiência foi redesignada para o dia 16 de abril do mesmo ano. Nessa data foi realizada a audiência<sup>47</sup> e foram ouvidas as testemunhas, na qual se deu por frustrada mais uma vez uma tentativa de conciliação entre as partes. Nessa audiência também as partes foram obstadas de participar do ato, sendo que o magistrado, *com intervenção direta do advogado dos autores*, nomeou três representantes dos requerentes para permanecerem na sala. Foram ouvidas três testemunhas: uma por parte dos moradores e duas da empresa.

A testemunha do requerido, de nome Anastácio Alves Prado, relatou que conhecia a área e chegou a visita-la com Sipriano. Contou, inclusive, que havia um vigia que morava no lugar. Apesar dessa informação, a oitiva dessa testemunha referida não foi requerida pelos advogados dos moradores. Nessa audiência também compareceu a advogada Niede Jacques Kersting, cuja procuração não consta nos autos principais. Já a testemunha dos autores afirmou

---

<sup>47</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 449 e seguintes.

que conhece a área e que os moradores estão lá há mais de quatro anos; que na área foram edificadas mais de 60 casas. Ela soube através dos moradores que eles pretendiam negociar a área com o proprietário. Afirmou que as pessoas introduziram melhorias nas casas. E que as pessoas que exigiam a saída dos ocupantes da área ameaçaram derrubar as casas edificadas. Ao final da audiência, o juiz encerrou a instrução processual e abriu prazo para que as partes falassem pela última vez na forma de alegações finais<sup>48</sup> anteriormente ao pronunciamento da sentença.

O advogado dos moradores apresentou suas alegações finais no dia 28 de abril de 2004 em duas laudas. Só falou da lei das doze tábuas e de justiça. Alegou em uma linha que o réu sabia que estava errado, “que não cogitou apelar para o caráter dúplice das possessórias, tanto que nada pediu nesse sentido”. Juntou fotos sem explicar a ligação delas com o caso e em que ajudariam no processo decisório. Apenas justificou a adição das mesmas dizendo que elas comprovariam que existiam benfeitorias na área. O pedido formulado durante a fase de especificação de provas para que fosse designada perícia para realizar o levantamento dos valores das benfeitorias foi ignorado e o advogado não se manifestou nos autos sobre isso. Já o advogado dos requeridos apresentou suas alegações finais nos autos em apenso ao processo principal (0090760-09.2000.8.22.0001) em 28 de abril de 2004. Iniciou reiterando as preliminares arguidas em sede de contestação, mas a sua peça era reprodução da contestação já apresentada.

No dia 29 de abril de 2005, após aguardar pela sentença por um ano, ocorreu despacho nos autos, dando conta que o juiz que acompanhou a colheita de toda a prova e presidiu a audiência de instrução e julgamento, Ilisir Bueno Rodrigues, deixava a titularidade daquela vara sem julgar o feito. A sentença foi prolatada em 27 de agosto de 2005 pelo magistrado José Jorge Ribeiro da Luz. Em sua sentença, a seguir analisada, ele destaca:

A princípio cumpre salientar que a instrução dos presentes feitos foi presidida por outro magistrado que me antecedeu neste juízo. Entretanto, foi ele removido para outro órgão de prestação jurisdicional, impossibilitando-o de prolatar a sentença no presente feito. Dessa forma, não há que se falar em vinculação do magistrado, até porque me dou por satisfeito com a prova produzida, não se necessitando da repetição dela<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> A alegação final é a oportunidade que o patrono das partes tem de se manifestar no processo antes da sentença. Tem o condão de indicar ao julgador os fatos importantes que aconteceram durante o processo e as provas que foram produzidas. É um momento que apresenta uma funcionalidade importante dentro da dinâmica do processo pois com uma argumentação bem produzida pode conduzir a um julgamento de procedência. Entretanto, como aconteceu nos autos, ela é muito subestimada por muitos advogados..

<sup>49</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 474.

Até aquele momento o juiz responsável pela 5ª Vara Cível de Porto Velho era Ilisir Bueno Rodrigues, que acompanhou grande parte do processo até a sentença, participando inclusive da audiência em que as testemunhas foram ouvidas. Esse magistrado sentenciou um processo semelhante ao analisado aqui, no qual a NOVACAP Imóveis LTDA pleiteava a reintegração de posse de uma área invadida. Em sua sentença ele proferiu um julgamento avançado e absolutamente engajado na modernidade do direito civil, pois foi dada relevância à função social de propriedade. Ele julgou improcedente o pedido de reintegração de posse. Segundo ele<sup>50</sup>:

No caso em tela, não é possível desconhecer a realidade fática existente na atualidade, julgando a lide como se a invasão fosse recente e, no local, não houvesse todo o equipamento público antes mencionado.

É evidente que não cabe ao Judiciário formular política de reforma agrária ou urbana, validando ofensas ao direito de propriedade e de posse, mas não é possível fechar os olhos à realidade dos fatos, desconhecendo que o Poder Público, com sua intervenção na área em litígio, reconheceu a posse dos demandados.

As disposições constitucionais, atinentes à função social da propriedade, não são de utilização exclusiva do Poder Executivo, cabendo ao Judiciário, em circunstâncias especiais, como ocorre neste caso, enveredar pela análise social, eventualmente reconhecendo, no caso concreto, a prevalência da função social sobre o direito de propriedade e de posse.

É necessário enfatizar, mais uma vez, para deixar bem claro o alcance desta argumentação, que o direito de propriedade não está sendo relegado a um segundo plano, nem o direito de posse debatido nos autos, mas se o Poder Público atua de forma a validar a invasão da área. O direito da autora deve ser buscado por outro caminho que garanta a devida reparação. Considerando que a requerente não deu causa aos fatos que levaram a improcedência do pedido, deixo de condená-la ao pagamento das custas, despesas processuais e honorários advocatícios da parte contrária.

Foi sucedido por José Jorge Ribeiro da Luz, que proferiu a sentença analisada a seguir. A decisão reconhece que houve contestação por parte do espólio de Sipriano Alves, mas afirma que essa defesa se aproveita do outro réu, Prado e Irmãos, refutando a tese de revelia. Contudo, a defesa dos moradores buscava o reconhecimento da ilegitimidade de parte, uma vez que quem deveria se manifestar no processo era a empresa e não o espólio. Dessa parte da decisão não houve recurso. Quando abordou a posse que os moradores exerciam, o juiz o fez da seguinte forma:

Afirmam os autores que exerciam a posse do imóvel descrito na inicial há mais de ano e dia, de forma mansa e pacífica, com anuência do responsável pela empresa, titular do domínio. Segundo alegam, havia um “acordo” entre eles, no sentido de que deveriam efetuar o pagamento de INSS e receberiam o domínio do imóvel.

Entretanto, não fazem qualquer prova nesse sentido.

---

<sup>50</sup>TJRO. 4ª Vara Cível. Autos 0000869-26.1990.8.22.0001, NOVACAP Imóveis LTDA e Marinalva Alves de Oliveira e outros, 24/08/2001.



É verdade que com a inicial juntam fotografias dando conta da construção de algumas residências rústicas, demonstrando todas serem de construção recente quando das fotos, o que demonstra que a posse por eles exercida não era antiga<sup>51</sup>.

O juiz considera que os moradores não ocupavam o imóvel pelo tempo que alegaram. Faz isso argumentando que não comprovaram que havia um acordo entre os moradores e o falecido Sipriano, mas não ouviu o depoimento pessoal de nenhum dos moradores. O advogado dos moradores também não tentou comprovar tal fato, pois só houve a oitiva de uma única testemunha por parte dos moradores e a parte de seu depoimento que afirma isso foi desconsiderada pelo juiz e não foi abordada no recurso. O juiz afirma também que não houve prova de que a posse era antiga, pois as fotografias juntadas dariam conta que as construções seriam recentes. Mas ele desconsidera um raciocínio: as fotos foram tiradas logo quando da invasão e guardadas? Se o fossem, as construções estariam sim no estado rústico. Mas essa dúvida parece não ter pairado sobre o juiz, que preferiu reconhecer que as fotos eram recentes, apesar de toda a narrativa do processo. Para o juiz, a prova que há nos autos é que os moradores não adquiriram a posse da área de forma mansa e pacífica. Para tentar fundamentar sua alegação, justifica:

A testemunha Pedro Conceição Costa Rodrigues em seu depoimento perante este juízo a fl. 315, afirma:

os autores encontram-se ocupando a área há mais de 04 anos... constatou uma movimentação diferente, uma vez que havia várias pessoas por lá e todos estavam preocupados com a possibilidade de serem desapossados da área... tomou conhecimento através dos próprios autores, que eles pretendiam negociar a área com o proprietário...

Não obstante, a testemunha afirma que a ocupação da área se deu há mais de quatro anos não pode perder de vista que ela presta seu depoimento em abril de 2004. A demanda foi ajuizada em 2002 com informações que houve a ocupação dela em setembro de 1999.

Por outro lado, o que se observa pelo depoimento é que efetivamente houve invasão da área e que os autores pretendiam negocia-lo com o proprietário. Isso demonstra a situação de grupos de pessoas, coordenadas ou não por alguns líderes, que se apossam de áreas de terras, nela edificam seus barracos e somente depois é que procuram, quando procuram, os proprietários para eventual aquisição. Não se preocupam em adquirir por primeiro para depois ocupar, invertem o direito e subestimam o direito de propriedade<sup>52</sup>.

Pela argumentação, o magistrado faz parecer que a função social da posse e da propriedade é mera divagação doutrinária. Não há um comentário sequer sobre o fato de que o imóvel esteve abandonado de 1983 a 1999. Mas se preocupou em tecer comentários sobre a ocupação de terras, externando opinião que beira a criminalização de movimentos sociais de

<sup>51</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 474.

<sup>52</sup> Op.Cit.

luta por moradia. Ademais, o magistrado também faz confusão de datas ao afirmar que a demanda foi ajuizada em 2002 e que o depoimento teria sido em abril de 2004. A demanda foi distribuída em 2000. Portanto, é correta a informação de que os moradores estavam lá há mais ou menos quatro anos.

Em seguida, o depoimento da testemunha arrolada<sup>53</sup> pela empresa é analisado e a mesma confusão de datas permanece em favor dos requeridos:

A seu turno a testemunha Raimundo Ribeiro Neves, em seu depoimento a fl 316, afirma:  
foi procurado pela inventariante do espólio de Sipriano Alves Prado em junho de 2000 sendo que ela pediu auxílio ao depoente acerca da invasão ocorrida no imóvel em litígio... orientou a inventariante a procurar proteção judicial... naquela época as edificações existentes na área aparentavam ter sido edificadas há pouco tempo...  
Pelo depoimento denota-se que efetivamente o exercício da posse pelos autores não era de mais de ano e dia quando houve a primeira tentativa de voltar o réu a ocupar o imóvel. É, claro, entretanto que já era de mais de ano e dia quando da propositura da ação.

O magistrado afirma que a posse deixou de ser mansa quando houve a primeira tentativa de voltar o réu a ocupar o imóvel. Mas não diz qual teria sido essa providência. Não descreve atos concretos e não diz qual auxílio teria sido buscado pela inventariante. Mas afirma que as edificações aparentavam recentidade. Novamente: não descreve se as edificações eram recentes por serem novas ou por estarem inacabadas. Parece sutil, mas há grande diferença, especialmente quando se considera a condição precária em que as pessoas que ali ocupavam ostentavam na época. O julgador afirma que a posse já era de mais de ano e dia quando da propositura da ação. A ação foi proposta em 29 de julho de 2000. Por esse raciocínio, a ocupação ocorreu antes do meio de 1999. Mas a conclusão que o magistrado chega ao comentar o depoimento da testemunha Pedro (acima) é divergente, ao afirmar que a ocupação aconteceu no ano de 2000.

A pretendida imparcialidade do magistrado fica demonstrada quando se analisa o seguinte trecho da sentença<sup>54</sup>:

Não há dúvida de que deve ser julgada (sic) improcedente o pleito dos autores. É que competia a eles a prova do exercício da sua posse de forma mansa e pacífica. Ao contrário, demonstrou-se que ocuparam a área de forma violenta, sem autorização do titular do domínio ou da posse. Também não demonstraram que estavam sendo molestados injustamente na posse que exerciam de forma precária.  
E veja-se que também sabem eles, autores, da necessidade de desocuparem o imóvel que já em sua petição inicial pedem o direito de retenção por benfeitorias, direito este que penso que caberia ao réu em sua defesa.

---

<sup>53</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 474.

<sup>54</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 476.

Mas, de qualquer forma, é de se salientar que, conforme demonstrado nestes autos, os ora autores não são possuidores de boa-fé. Ao contrário, aproveitando-se do falecimento do legítimo possuidor, apossaram-se da área e imediatamente construíram locais rústicos para moradia.

Novamente o julgador mostra parcimônia exagerada com os proprietários do imóvel e preconceito com os moradores ocupantes da área. Por exemplo, ao afirmar que os moradores pediram já na sua petição inicial o direito de reter os imóveis até a indenização das benfeitorias que construíram seria um indicativo de que sabiam que estavam errados.

A prática de se formular pedidos sucessivos é comum. Formulam-se três pedidos numa única petição. Se o primeiro não for aceito, passa-se à análise do segundo. Se o segundo não for aceito, analisa-se o terceiro e assim por diante. É técnica prevista no próprio Código de Processo Civil<sup>55</sup>, não denotando confissão de culpa. O raciocínio do juiz inclusive viola a garantia constitucional fundamental do acesso à justiça e da inafastabilidade da jurisdição. Porque é lícito a quem postula cumular esses pedidos sem que eles sejam apreciados em seu desfavor, salvo os pedidos incompatíveis, o que não era o caso dos autos. Portanto, o argumento viola o acesso dos pobres ao direito de defender a sua moradia, especialmente quando se considera o caráter dúplice das ações possessórias<sup>56</sup>. O caráter dúplice é um efeito da sentença que é atribuível a ambas as partes: além de dizer que Fulano ou Cicrano não tem a posse de determinado imóvel, determina que ele saia sem que o legítimo proprietário tenha que postular isso. Portanto, o pedido cumulado e sucessivo formulado na inicial tinha razão de ser e não se tratava de confissão de culpa como quis fazer entender o julgador.

Outro ponto de destaque é que a confusão de datas indicadas pelo magistrado ocorre a todo momento. Nesse trecho ele afirma que a ocupação ocorreu somente depois do falecimento de Sipriano Alves (em 22 de fevereiro de 2000). Mas o próprio espólio afirma em sua defesa<sup>57</sup> que a invasão aconteceu antes, ou seja, a partir de setembro de 1999.

Ele também afirma que os invasores teriam imediatamente construído locais rústicos para moradia. Será que ele esperava um SPA ou algum tipo de solar ou cobertura? São pessoas miseráveis que se viram à mercê de uma condição de vida deplorável. O eufemismo “locais

---

<sup>55</sup> O artigo 289 do Código de Processo Civil admite que seja formulado mais de um pedido em ordem sucessiva, a fim de que o juiz conheça do posterior, em não podendo acolher o anterior.

<sup>56</sup> O caráter dúplice das ações possessórias é um tipo de moeda de duas faces. Quando alguém demanda outra pessoa em juízo dizendo que é a posseira de certo imóvel, pode sofrer um contra-ataque. Aquele que é demandado pode reclamar também o mesmo imóvel. A decisão, nesses casos, não se limita a dizer que a pessoa que entrou com a ação não é a posseira do imóvel, ela vai dizer também que ela além de não ser a posseira deve deixar aquele imóvel. É o que se extrai da inteligência do artigo 556 do código de processo civil.

<sup>57</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 146.

rústicos” pode ser substituído por barracos. E é isso que são. Construíram barracos como moradia, dada a sua condição financeira e à precariedade da situação.

O magistrado finaliza a fundamentação da sentença afirmando que os moradores eram possuidores de má-fé<sup>58</sup> e que por isso não teriam direito de retenção por benfeitorias, conforme artigo 1220 do Código Civil. No entanto, eles têm direito de indenização por elas.

Ele julga improcedente os pedidos dos moradores, mantém os réus na posse e determina que a ocupação da área será feita de imediato. Condena ainda os autores no pagamento de custas processuais e honorários advocatícios no valor de R\$10.000,00, suspendendo a cobrança desse valor em razão do benefício da gratuidade da justiça. Ao julgar o processo principal, o juiz também julgou outro processo, o qual foi mencionado aqui: 001.2000.0009076-0.

#### **b) A segunda parte – da sentença até o primeiro acordo firmado**

A segunda parte da análise inicia-se no momento imediatamente depois da prolação da sentença e vai até o acordo que foi firmado em audiência. Após serem cientificados da sentença desfavorável, os moradores do imóvel apresentaram recurso de apelação contra a sentença. A peça apresentada pelo advogado questionou sucintamente a determinação para que fosse realizada de imediato a reintegração de posse. Reafirmou que a empresa Prado e Irmãos LTDA não participou do processo, apesar de ter havido efetiva participação do espólio de Sipriano. Em razão disso, afirma que o espólio de Sipriano não teria legitimidade para formular reconvenção<sup>59</sup>, razão pela qual não poderia haver a reintegração de posse. Contudo, o advogado parece ter se esquecido do caráter dúplice das ações possessórias. O momento correto para alegar a ilegitimidade das partes foi no primeiro grau. Ao que parece, o advogado ficou tranquilo com o julgamento de procedência do pedido de comisso do Município em relação ao imóvel discutido nos autos e não se preocupou em atacar isso, seja no primeiro grau, seja em recurso. A apelação do advogado dos moradores também alega que o magistrado externou posicionamento pessoal e preconceituoso ao afirmar que as partes sabiam que estavam erradas, tanto que já teriam pedido a retenção por benfeitorias. Em resumo, o advogado pediu para que não fosse executada a reintegração de posse de forma imediata e pediu que todo o processo fosse reanalisado pelos Desembargadores.

---

<sup>58</sup> Segundo o código civil, é de boa-fé a posse, se o possuidor ignora o vício, ou o obstáculo que impede a aquisição da coisa, conforme artigo 1.201.

<sup>59</sup> Seria um contra-ataque, ou seja, no mesmo processo a parte que é demandada apresenta um pedido, baseado nos mesmos fatos, contra a pessoa que iniciou o processo. O juiz vai decidir as duas pretensões: a inicial e a reconvenção.

Em resposta à apelação, a defesa do espólio faz uma série de alegações menores. Mas reafirma que a empresa juntou procuração nos autos e que, portanto, não há que se falar em nulidade, revelia ou ilegitimidade.

Todos os pedidos foram rejeitados pelos Desembargadores, mas esses reconheceram que como a apelação foi recebida com efeito suspensivo, a reintegração de posse somente poderia acontecer com o final do processo, ou seja, quando não coubessem mais recursos. Outro ponto merece destaque, especialmente porque materializa a falta de técnica com que o processo foi conduzido:

“Naquilo que diz respeito à insurgência quanto ao reconhecimento do caráter dúplice da ação possessória e à impossibilidade de deferir-se o pedido de reintegração de posse feito pelo espólio, entendo que a questão está intimamente ligada à questão de fundo da ação, pois decorre da apreciação dos requisitos para a concessão da proteção possessória, a qual passo a analisar neste momento.

[...]

Os apelantes alegam que estavam sendo ameaçados de desapossamento, destacando como fundamento na petição inicial, inclusive com letras em negrito que:

Na data de hoje, sábado, 29 de julho de 2000, por volta das 15 horas, está marcada uma reunião, e inclusive consta que virá pessoas ligadas a Justiça e a Lei. Não se sabe para que providências (fl. 7)

Juntam ainda o documento de fl. 100, no qual consta que foi registrada uma ocorrência policial em 11/8/2000 informando que “os agentes sendo uma mulher e dois homens chegaram dizendo ser os donos e começaram a derrubar a cerca e barracos localizados na dita área”.

Percebe-se que em nenhum momento se demonstra que eram os requeridos que estariam ameaçando a posse dos autores e nem em que consistiria a ameaça.

Ademais, o fato de que indivíduos estariam reunidos, inclusive com pessoas ligadas à justiça, evidenciando a iminência de medidas judiciais, não é suscetível de conferir a proteção almejada pelo interdito proibitório.

Assim, entendo que no caso em comento inexistente o requisito da ameaça à posse dos apelantes, requisito este exigido pelo art. 932 do CPC para o deferimento do interdito proibitório.

Por último, resta aquilatar a existência dos elementos que ensejariam a reintegração de posse requerida pelos apelados na contestação, estes retirados do art. 927 do CPC, ou seja, a sua posse, o esbulho e a data de ocorrência e, por último, a perda da posse. TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 513/514.

O desembargador afirma que a petição inicial não descreveu qual seria a ameaça que os ocupantes estariam sofrendo e nem por quem. Bastaria uma descrição pormenorizada de todos os fatos que envolviam a situação experimentada pelos ocupantes, relatando as ameaças, o início da posse e quem estaria os ameaçando. Não há também na decisão da apelação nenhuma menção ao fato de que ao imóvel não era dada destinação social. Os desembargadores se contentaram com o seguinte detalhe:

A posse dos requeridos é inegável, pois a testemunha Anastácio Alves Prado afirma à fl. 317 que:

era conhecido de Sipriano Alves Prado e chegou a visitar a área em litígio na companhia dele; na área havia uma pessoa tomando conta a mando de Sipriano; que as visitas eram realizadas aos domingos; ao que sabe, a ocupação pelos autores ocorreu por volta do mês de maio de 2000, sendo que Sipriano havia morrido em fevereiro; que o imóvel havia sido cercado por Sipriano, sendo que parte era em madeira e parte em arame; que havia um barraco na área, no qual morava o vigia contratado por Sipriano.

Raimundo Ribeiro Neves (fl. 316) afirmando "ao que se recorda havia na área apenas uma casa de madeira".

Verifica-se, portanto, que havia exteriorização da condição de proprietário pelo falecido senhor Sipriano, que visitava constantemente a área e lá mantinha pessoa de sua confiança.

TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 515.

A função social de uma propriedade com 22 mil metros quadrados foi atendida e a posse comprovada com mera instalação de um barraco, suposta contratação de um vigia e visitas aos domingos. Não se tratava de uma propriedade adquirida onerosamente pela empresa ou pelo espólio. Era uma área de terra pública que o Município de Porto Velho entregou a eles para construírem uma indústria a custo zero. A posse e a função social deveriam ser comprovadas de forma indubitável, especialmente por se tratar de uma área pública. O suposto vigia não foi ouvido. Seria uma excelente testemunha para confirmar os supostos atos de posse que Sipriano exercia sobre a área. Não veio aos autos. Nem como testemunha das partes e nem como testemunha do juízo. Mas a mera menção de sua existência foi suficiente para o juiz de primeiro grau e os Desembargadores entenderem que ali se exercia posse.

O raciocínio usado pelos Desembargadores para concluir que a posse dos ocupantes era de má-fé foi o seguinte: a partir do momento que os moradores tomaram ciência que o imóvel tinha dono, passaram a ser considerados de má-fé. Mas é uma interpretação severa demais. Tudo tem dono. O imóvel tinha dono, mas esse jamais o utilizou. Não edificou e nem deu função. Estava abandonado, ainda que estivesse cercado e com um suposto vigia na área, o qual nem sequer teve seu nome mencionado nos autos. Mas o que caracteriza a boa-fé dos moradores é que eles entraram em um imóvel que aparentava estar abandonado, mesmo que soubessem que tinha dono. Em arremate, os Desembargadores reconheceram que os moradores da área somente teriam direito à indenização das benfeitorias necessárias<sup>60</sup>, vindo essas a serem apuradas em liquidação de sentença.

---

<sup>60</sup> O artigo 96, §3º do Código Civil estabelece que são necessárias as benfeitorias que têm por fim conservar o bem ou evitar que se deteriore.

Contra essa decisão foi apresentado o recurso de embargos de declaração, cabíveis para esclarecer alguma dúvida, contradição ou obscuridade nas decisões. Nesse caso, o advogado pede para esclarecer a eventual legitimidade do espólio de Sipriano receber a proteção possessória de um imóvel que não é dele, já que a enfiteuse está em nome de Prado e Irmãos LTDA. A decisão dos embargos foi simples: apenas se limitou a reproduzir trechos do julgamento anterior.

O caminho natural agora seria acessar os Tribunais Superiores, como o STJ e o STF para resguardar o direito dos ocupantes. E isso foi feito. Pelo menos materialmente. O advogado dos requerentes apresentou Recurso Especial direcionado ao STJ. Apesar de todos os processos envolvendo as partes terem sido julgados conjuntamente (o principal e o 0090760-09.2000.8.22.0001), o advogado apresentou um Recurso Especial em cada um deles, ou seja, apresentou um Recurso Especial nos autos principais e outro nos autos secundários (apensados). A íntegra das razões do recurso em ambos os processos pode ser lida aqui:

Como o recurso devolve ao juízo a quem fez a apreciação de toda a matéria, a parte recorrente, por amor à síntese e à objetividade, e visando à economia processual, adota como RAZÕES RECURSO as mesmas razões de apelação, bem como os mesmos termos da inicial, fazendo remissão a referidas peças, como se transcrita aqui estivessem.

TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 534.

Simplesmente não houve recurso. Pelo menos não formalmente. O advogado não atacou a decisão prolatada pelos Desembargadores, não disse onde eles estavam errados e nem os motivos pelos quais a decisão deveria ser revista (conforme o artigo 1.029 do CPC determina). Nada. Ele se limitou à manifestação acima.

Por sua vez, o espólio de Sipriano atacou frontalmente esse recurso, afirmando que ele não deveria chegar ao STJ (o Presidente do TJRO faz um filtro de admissibilidade antes do recurso ser enviado ao Superior Tribunal de Justiça), já que não foram apontadas as razões para a reforma da decisão. Outra não foi a decisão do Presidente do TJRO em ambos os processos: não admitiu nenhum dos Recursos Especiais e ainda aplicou uma multa de 10% sobre o valor da causa por reconhecer que se tratava de um recurso que não tinha nenhuma pertinência objetiva com os autos e seria uma estratégia meramente protelatória<sup>61</sup>. Dessa decisão foi

---

<sup>61</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 545.

apresentado recurso de Agravo de Instrumento em Recurso Especial. Conforme certidão dos autos principais<sup>62</sup>, esse recurso teria sido interposto tempestivamente.

Certifico e dou fé que foi interposto tempestivamente Agravo de Instrumento em Recurso Especial registrado sob o n. 200.001.2000.008279-2, em face da r. decisão de fls. 394/396 o qual foi encaminhado ao Superior Tribunal de Justiça e, em cumprimento ao disposto no art. 1º da Resolução n. 015/2006, publicada no Diário da Justiça n. 183, de 29/09/2006, remeto os presentes autos ao juízo de origem, a fim de que ali se guarde o trânsito em julgado ou a execução provisória.

No STJ o recurso foi autuado com o número AI 878.110/RO. Quando foi julgado, foi constatado que ele teria sido apresentado fora do prazo<sup>63</sup>:

Vistos, etc.

Cuida-se de agravo de instrumento interposto da decisão que negou seguimento a recurso especial.

O apelo extremo é intempestivo.

A intimação do acórdão recorrido ocorreu em 15/09/2006 (sexta-feira), e o prazo recursal findou em 02/10/2006 (segunda-feira). A petição, todavia, só foi protocolada em 04/10/2006, fora do prazo legal.

Ressalte-se que a ocorrência de feriado local, paralisação ou interrupção do expediente forense, por ato da Justiça do Estado, não prescinde da apresentação pelo recorrente de documento idôneo capaz de comprovar a prorrogação do prazo quando da interposição de seu recurso, sob pena de não-conhecimento.

Ante o exposto, não conheço do agravo.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 28 de maio de 2007.

Houve uma contradição, no mínimo. O Tribunal local reconheceu a tempestividade do recurso. O STJ negou. E não houve interposição na forma de pedido de esclarecimento ou tentativa de sanar esse problema. Simplesmente o advogado deixou o prazo escoar sem fazer nada no STJ, apesar do Código de Processo Civil vigente (o de 1973) prever em seu artigo 515 §4º a possibilidade de intimação das partes para corrigir tal erro. Hoje essa previsão está no parágrafo único do artigo 934 do Código vigente.

Já no recurso apresentado no processo secundário, também foi aposta a certidão abaixo<sup>64</sup>:

Certifico e dou fé que foi interposto tempestivamente Agravo de Instrumento em Recurso Especial registrado sob o n. 200.001.2000.009076-0, em face da r. decisão

<sup>62</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sípriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 548.

<sup>63</sup> Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=3144244&tipo\\_documento=documento&num\\_registro=200700428508&data=20070601&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=3144244&tipo_documento=documento&num_registro=200700428508&data=20070601&formato=PDF), acesso em 22/01/2020, às 13:23.

<sup>64</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0090760-09.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sípriano Alves Prado x Adão Gomes dos Santos e Outros, 25/08/2000, p. 302.



de fls. 226/228 o qual foi encaminhado ao Superior Tribunal de Justiça e, em cumprimento ao disposto no art. 1º da Resolução n. 015/2006, publicada no Diário da Justiça n. 183, de 29/09/2006, remeto os presentes autos ao juízo de origem, a fim de que ali se aguarde o trânsito em julgado ou a execução provisória.

No STJ o recurso foi autuado com o número AI 876.742/RO. Ele também não chegou a ser julgado por problemas de tempestividade<sup>65</sup>:

Vistos, etc.

Cuida-se de agravo de instrumento interposto da decisão que negou seguimento a recurso especial. O carimbo de protocolo da cópia do recurso especial encontra-se ilegível. Sendo assim, não há como verificar a tempestividade do recurso, o que inviabiliza o presente agravo.

Ante o exposto, não conheço do agravo.

Publique-se. Intimem-se

A decisão é teratológica. O recurso não foi conhecido porque um carimbo estava borrado e ilegível, apesar de haver uma certidão de escritã judicial do responsável pelo processamento afirmando que o recurso era tempestivo. Novamente o advogado dos moradores não realizou quaisquer tentativas de esclarecer o equívoco ou dar sobrevida ao pleito deles. Simplesmente houve silêncio. Merece destaque que o Tribunal de Justiça que é o órgão responsável por providenciar as cópias do recurso e de partes do processo para enviar para o STJ. Portanto, se o carimbo estava ilegível não era por um erro dos moradores. Era por um equívoco do próprio órgão estatal. Mas havia a certidão da escritã responsável pelo caso comprovando que o recurso tinha sido apresentado no prazo. Mas isso não serviu.

A decisão do STJ de não conhecer o recurso por conta dessa deficiência facilmente supável representa muito. Aparenta ser o mesmo raciocínio utilizado pelo Tribunal de Justiça de Rondônia ao “salvar” a empresa e o espólio da perda do imóvel na ação de comisso proposta pelo Município de Porto Velho<sup>66</sup>: privilegiar a propriedade em detrimento ao direito de moradia e a função social da posse. Após chegar ao fim as possibilidades dos moradores de modificarem o que foi decidido pelo juiz (principalmente em razão da inércia do advogado), o espólio apresentou pedido de que a decisão fosse cumprida. Na petição apresentada pelo espólio<sup>67</sup>, ele pediu para que fosse nomeado um engenheiro perito para avaliar as benfeitorias

<sup>65</sup>Disponível

em:

[https://ww2.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=3058393&tipo\\_documento=documento&num\\_registro=200700429480&data=20070427&tipo=0&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=3058393&tipo_documento=documento&num_registro=200700429480&data=20070427&tipo=0&formato=PDF), acesso em 24/01/2020, às 11:08.

<sup>66</sup> Essa análise já foi feita no item supra. O Tribunal reconheceu que teria havido um erro interno e superou a perda de prazo do espólio para aceitar sua defesa e manter com ele os imóveis dados pelo município em enfiteuse.

<sup>67</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 565/567.

necessárias que foram feitas pelos moradores. Esse foi o pedido: nomear um perito para avaliar o valor das benfeitorias feitas pelos moradores. Não foi pedido, nessa petição, que o juiz determinasse a reintegração de posse do espólio sobre a área ocupada.

O juiz substituto que recebeu esse pedido (não era o juiz titular da vara, que havia proferido a sentença) determinou que fossem intimados os moradores para se manifestarem sobre o pedido do espólio<sup>68</sup>. Os moradores não se manifestaram nos autos, apesar de possuírem certidão que comprova a intimação via diário oficial do advogado deles. Mas a surpresa veio depois. O magistrado titular retorna à vara e dá o seguinte despacho<sup>69</sup>:

Vistos.

Conforme se observa pela sentença e acórdão, os réus devem ser reintegrados na posse do imóvel, restando aos autores indenização por benfeitorias, mas sem direito à retenção.

O ato de pedido de indenização pelas benfeitorias realizadas, na fase de liquidação da sentença cabe aos autores, vencidos na possessória. Entretanto, mesmo intimados não se manifestaram, deixando clara a falta de interesse.

Assim, noto que os próprios réus fazem pedido diverso do resultado da decisão, inclusive que lhe é prejudicial e pratica ato que não é de sua atribuição. Por outro lado, o provimento que pede lhe é prejudicial.

Dessa forma, considerando que os autores não se manifestaram com relação a liquidação da sentença, bem como não possuem direito à retenção da coisa, pelas benfeitorias realizadas – mas tão somente à indenização delas – determino seja expedido o mandado possessório em favor dos réus, que deverá ser cumprido por Oficial de Justiça, com a utilização de força policial se necessário.

O magistrado assume nítida posição em favor do espólio. Afirma que o pedido formulado pelo próprio espólio é prejudicial a ele. Desconsidera esse pedido. E determina, sem que tenha havido nenhum pedido pelo espólio, que seja realizada a reintegração de posse. E com reforço policial se necessário. A imparcialidade do magistrado deveria ter sido questionada duramente pelo advogado neste momento. Não se tratava de impulsionar o processo. Tratava-se de tomar partido nitidamente para um lado, desequilibrando a balança da justiça em contra os interesses dos mais pobres e, em última análise, violando direitos humanos. De pronto foi formulado ofício, tendo sido enviado para o Comando Geral da Polícia Militar, sendo esse respondido também de maneira afirmativa. A direção da Polícia requereu apenas que:

a parte autora indique a localização exata da área com referência geográfica, a fim de evitar equívocos, para qual a Polícia Militar faça o devido Estudo de Situação do local e posterior defina as ações necessárias para a melhor eficácia do seu efetivo a ser empregado.

<sup>68</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.0000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 568.

<sup>69</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.0000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 571.

TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.0000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 580.

Depois dessa movimentação atípica realizada pelo magistrado, determinando a reintegração de posse sem haver requerimento do espólio e determinando a cooperação da Polícia Militar, alguns moradores ficaram receosos de seu futuro e ingressaram com embargos de terceiro<sup>70</sup>, distribuído sob o número 001.2009.006033-3. Esses moradores constituíram novo advogado (João Roberto Lemes Soares, OAB/RO 2094) e passaram a se defender da ordem de reintegração de posse. Eles argumentaram que compraram seus imóveis de pessoas que já estavam no local e alegaram que não sabiam da existência do processo que objetivava retirá-los da área. O morador Cristóvão Mário Moreira também apresentou embargos de terceiro, que recebeu o número 001.2009.0111558-8 com as mesmas alegações.

Com isso, em 04 de maio de 2009, o magistrado decidiu suspender a ordem de reintegração que ele mesmo havia dado para todas as famílias da área até esclarecer os fatos alegados por essas 15 famílias. Mas dessa decisão houve recurso por parte do espólio, que conseguiu que a ordem de reintegração ficasse paralisada somente em relação às 15 famílias que ingressaram com os embargos de terceiro (Agravo de Instrumento 100.001.2009.006033-3). E com isso, o processo prosseguiu.

Em 23 de junho de 2009 o advogado dos moradores que entraram com embargos de terceiro emitiu uma petição declarando que o oficial de justiça já teria ido até a localidade e informado às pessoas que no dia 24 de junho de 2009 iria acontecer a reintegração de posse<sup>71</sup>. Com isso, a posição das famílias que ocupavam a área se tornou extremamente vulnerável. Como o recurso delas não foi avaliado pelo STJ, não havia mais formas de discutir o mérito da demanda até então. Conforme se verá a seguir, as partes passaram a buscar socorro e ajuda em outros lugares que não o judiciário, pois a tentativa de cumprir a ordem pelo oficial de justiça já tinha acontecido. A certidão do oficial de justiça que tentou cumprir a ordem de reintegração dá conta da vulnerabilidade dos envolvidos:

“Certifico e dou fé que em cumprimento ao R. mandado de reintegração de posse extraído nos autos acima devidamente qualificados, acompanhado de um efetivo Eu e Oficial Soares ao local onde ali, sendo entre muita resistência dos Réus e discursos inflamados de alguns vereadores que ali compareceram, começamos ao

---

<sup>70</sup> É uma forma de defesa que tenta fazer com que os efeitos da decisão judicial não atinjam os bens das pessoas que não figuraram no processo. No caso desse processo, eram moradores que adquiram a posse diretamente dos primeiros ocupantes, não tendo conhecimento (segundo alegam) do processo que tramitava.

<sup>71</sup> Conforme certidão do oficial de justiça juntada aos autos posteriormente, a tentativa de reintegração de posse somente ocorreu em 28/06/09.

cumprimento do r. mandado. E, por volta das 10:00 h. do dia 28 do corrente surgiu o (sic) o Rep. Legal dos Réus e proprietário da área e os invasores uma negociação. Motivo pelo qual, o referido Sr. Retirou o apoio ao cumprimento e solicitou a este Oficial que suspendesse as diligências, bem como fosse do local retirado o efetivo da PM. E, nesta data em Cartório, tomei conhecimento de Petição confirmando a negociação e pedindo ainda a suspensão do feito. Por todo o exposto, devolvo o R. Mandado a Cartório sem o integral cumprimento.  
PVH, 29/06/09 – Fernando Lima Fernandes – Of de justiça.

Dessa manifestação se tem a primeira notícia no processo de que um elemento estranho ao sistema de justiça teria lidado com o problema. A certidão fala que alguns vereadores ali compareceram. Não foi possível identificar qual vereador teria participado do ato.

Em 25 de junho de 2009, a manifestação do espólio, que foi assinada juntamente por quatro representantes das famílias da área, pelos advogados dos moradores dos embargos de terceiro e pelo advogado que iniciou o processo, dá conta que houve uma reunião da qual participaram: a associação dos moradores da área, os moradores que assinaram a petição, representantes do poder executivo e do poder legislativo municipal. A manifestação<sup>72</sup> dá conta que a reunião aconteceu no Gabinete do Prefeito de Porto Velho. A partir de então, começou a se tentar construir uma solução negociada para o problema das famílias que ocuparam a área. Mas da análise daquela manifestação surge a impressão de que as partes vulneráveis não contavam com representatividade adequada. A vulnerabilidade<sup>73</sup> delas foi explorada. Afinal, estavam no Gabinete do Prefeito, juntamente com alguns vereadores. Acreditavam firmemente que tudo que se falou ali seria exequível. Da manifestação se extrai que ficou estabelecido que a Caixa Econômica Federal financiaria a aquisição de 80% do bem em 20 anos. Convencionaram também que cada lote seria vendido por R\$20.000,00. Os 20% que a Caixa não financia seriam pagos pelos moradores diretamente ao espólio. A composição ficaria bastante interessante para os moradores. Entrariam em uma linha de crédito subsidiada pelo Governo Federal e teriam a titulação do seu imóvel. Mas não foi o que aconteceu.

Esse acordo se revelou extremamente prejudicial às famílias, pois não vinculava sua validade à possibilidade de financiamento junto ao banco oficial. E isso ficou expressamente consignado na cláusula 3.3 do acordo<sup>74</sup>:

3.3 Assim, é combinado o pagamento, tendo em vista que os adquirentes pretendem fazer o levantamento destes valores, mediante financiamento junto à Caixa Econômica Federal (CEF), ficando acertado, desde logo, que tal procedimento é ato

<sup>72</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 615 e seguintes.

<sup>73</sup> O conceito de vulnerabilidade já foi objeto de análise exaustiva em capítulo deste trabalho.

<sup>74</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 618 e seguintes.

de responsabilidade exclusiva dos interessados no referido financiamento, pelo que em caso de impossibilidade, não lhes isentará de cumprir o estabelecido no item acima.

Ou seja: os moradores firmaram um acordo acreditando que conseguiriam financiar 80% do bem junto ao banco. E que seriam ajudados pelos vereadores e pelo prefeito da cidade. Isso jamais aconteceu. O acordo previa que as partes deveriam pagar em seis meses o valor de R\$16.000,00 ao espólio. Esse valor seria financiado pela Caixa Econômica Federal. No entanto, as partes (em sua grande maioria) conseguiram pagar apenas a entrada de 20% do valor do imóvel, o que gerou o desenrolar deste processo, como se verá. O acordo também deixou determinado que os moradores da área é que seriam responsáveis pelo desmembramento dos imóveis (cláusula 3.4). Isso é um absurdo, pois é um processo extremamente complexo, burocrático e caro. A individualização dos imóveis seria uma das exigências da Caixa Econômica Federal para financiar a aquisição dos bens. Por conta disso, salta aos olhos a má-fé com que o acordo foi formulado. Também ficou estabelecido na cláusula 4.1. que o atraso de três parcelas importaria na perda do imóvel sem o direito de qualquer devolução de valor ou indenização por benfeitorias. Todas as famílias que moravam na área assinaram este acordo, conforme se vê da assinatura do termo de adesão das páginas 629 a 699 dos autos. A manifestação assinada pelas mesmas partes, de 07 de julho de 2009, pede a designação urgente de audiência para homologação do acordo, pois a instituição financeira exigiria um documento de homologação do acordo para dar início às atividades de financiamento<sup>75</sup>. Apesar de reafirmar que a Caixa Econômica Federal estaria apta a financiar o imóvel, bastando a homologação dos acordos, não há nos autos (e em nenhum dos processos correlacionados) nenhum documento daquele banco dando conta de que houve qualquer indício de tentativa de financiamento do imóvel<sup>76</sup>.

A audiência foi designada e aconteceu em 21 de julho de 2009, às 08:00 e foi presidida pelo mesmo juiz que sentenciou o processo<sup>77</sup>. O que já era ruim para os moradores, ficou pior. O valor total do imóvel saltou de R\$20.000,00 para R\$21.000,00. O montante de R\$16.000,00, que seria financiado pelo banco, deveria pago até 05 de fevereiro de 2010. A diferença de

---

<sup>75</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.0000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sípriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 712/713.

<sup>76</sup> Em entrevista com vários moradores da localidade depois do ingresso da Defensoria Pública nos autos, eles me relataram que havia a expectativa de que o financiamento “sairia” e que eles seriam chamados apenas para ir ao banco assinar os papéis.

<sup>77</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.0000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sípriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 717 a 726.

R\$5.000,00 deveria paga imediatamente em 20 parcelas de R\$250,00. Em caso de atraso de três parcelas alternadas ou sucessivas, haveria duas consequências a depender das condições:

- Se anteriormente ao pagamento dos R\$16.000,00, as partes perderiam todo o valor que já teria sido pago, sem direito a reembolso;

- Se posteriormente, o valor de R\$16.000,00 seria restituído ao morador, mas sem atualização ou juros, aliada à perda do valor que já teria sido pago.

No mesmo acordo ficou estabelecido que se não houvesse o pagamento dos R\$16.000,00 até o prazo determinado, valor esse que os moradores acreditavam que conseguiriam financiar junto à Caixa, o presente acordo seria desfeito, eles perderiam todo valor já pago e teriam que deixar o imóvel sem poder reclamar pelas benfeitorias. Além disso, a cláusula 8 do acordo proposto em audiência novamente delega aos moradores a incumbência de desmembrar a área em lotes individuais. A cláusula 9 transfere aos moradores todos os débitos de impostos, passados e futuros, sem apresentar quaisquer valores ou planilhas. Ou seja, cheque em branco. Há ainda o desplante de se colocar em ata que os moradores pagarão as custas processuais, apesar de serem beneficiários da justiça gratuita (cláusula 12). A ata diz que as partes “transacionaram” que o valor da causa passaria a ser R\$20.000,00. Trata-se de conduta abusiva do magistrado, que deveria coibir tal prática, pois o valor da causa não foi impugnado em tempo hábil e o Tribunal de Justiça foi muito claro ao dizer que as partes não deveriam pagar custas. A cláusula diz:

Que as partes arcarão com os honorários de seus respectivos patronos, sendo que os interditantes arcarão com o pagamento das custas processuais iniciais que não foram pagas nos autos, tendo como valor da causa o valor ora transacionado de R\$ 20.000,00 por cada interditante, relativamente a cada cota parte ocupada do imóvel mencionado nos autos, sendo que o pagamento será feito até o dia 20/08/2009, mesmo pelos beneficiários de assistência judiciária gratuita, após o que o valor do débito será lançado em dívida ativa.

TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.0000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 720.

A materialização de que os moradores foram levados a crer que os poderes constituídos auxiliariam na resolução dos problemas foi lavrada em ata:

A pedido das partes, determino que seja oficiado ao Município de Porto Velho, Secretaria Municipal de Urbanização-SEMUR, Câmara de Vereadores de Porto Velho e Procuradoria Geral do Município de Porto Velho para a devida regularização e consolidação imobiliária da forma jurídica que se fizer necessária

TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.0000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 720

Oitenta e três pessoas, cada uma representando uma família, assinaram a ata. Segundo lavrado na ata, ainda haviam algumas pessoas que não aderiram a esse acordo. Com isso, o processo ficou parado até 2014.

**c) A terceira parte – do acordo até a intervenção da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis***

Da audiência que homologou o fatídico acordo até o ano de 2014, quando o espólio voltou à carga para retirar as famílias do local, algumas coisas aconteceram. O Município de Porto Velho mais uma vez tentou reaver os imóveis aforados. Ingressou com ação de reversão de bem público imóvel com a decretação de nulidade de ato jurídico (autuado sob o número 0151916-80.2009.8.22.0001). Argumentou que o imóvel tinha sido entregue à empresa para que fosse feita a instalação de uma indústria, o que dentro de cinco anos não tinha acontecido. Mas o juiz de primeiro grau afirmou que não era possível ao Município anular a carta de aforamento depois de mais de 20 anos de atraso na construção. Contudo, o juiz disse que as cláusulas da carta de aforamento continuariam em vigor, ficando a empresa com a obrigação de edificar a área e pagar os tributos devidos.

Dessa decisão houve recurso por parte do espólio, entendendo que não cabia ao juiz de primeiro grau dizer que eles deveriam fazer isso ou aquilo com o imóvel se o Município não tinha requerido isso de forma expressa. Em 1º de novembro de 2012 os desembargadores concordaram com o juiz e simplesmente disseram que a anulação não podia acontecer porque já havia passado mais de 20 anos. E só. Ou seja, a empresa não poderia ser cobrada pelos impostos ou obrigada a cumprir com a edificação ou função social do imóvel.

Algumas pessoas que foram atendidas por mim chegaram a afirmar que o espólio não cobrou os moradores relativo à inadimplência com impostos por medo de perder o imóvel em consequência dessa ação. Mas não há manifestação por parte do espólio nesse sentido. Como já era de se esperar, o imóvel não foi financiado pela Caixa Econômica Federal. Alguns moradores atendidos por mim afirmaram que a Caixa não financiaria o imóvel sem que ele tivesse escritura pública (passasse por processo de desmembramento). Outros disseram que a Caixa jamais chegou a iniciar o processo de financiamento.

O fato é que o espólio ingressou com pedido de cumprimento de sentença em 11 de julho de 2014<sup>78</sup>. Ele afirmou que 54 pessoas não tinham quitado o acordo, sendo que alguns

---

<sup>78</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 774 a 779.

não pagaram nada e outros poucas parcelas, mas que nenhum deles tinha pago o valor de R\$16.000,00. Dias depois, o espólio incluiu no pedido a Associação Comunitária e Sandra de Tal<sup>79</sup>. Ao receber o pedido, em 19/08/14, o juiz mandou que as partes fossem ouvidas sobre o pedido. Em 03 de novembro de 2014 o advogado José da Costa Gomes, que ingressou com a ação no ano de 2000, junta petição no processo, informando que renunciou ao caso. Foi determinado, então, que os moradores fossem intimados para constituir novo advogado, o que ocorreu em 06 de janeiro de 2015. O advogado do espólio não concordou com isso, pois o processo não poderia parar até que as partes se manifestassem sobre o seu novo advogado.

Em despacho de 13 de março de 2015, o juiz manteve o advogado José da Costa Gomes como advogado das partes, já que ele não tinha comprovado que tinha notificado cada pessoa de sua renúncia, como manda o artigo 45 do Código de Processo Civil. Também determinou nova intimação das partes via advogado, sob pena de expedição imediata do mandado de reintegração de posse. Ou seja, nada fez. Ele manda que as partes sejam intimadas por meio de um advogado que alega que não tem mais contato com as partes para que elas se manifestem sobre a renúncia dele. É desleal tal postura. Em nada atrasaria o processo designar um oficial de justiça para intimar uma única pessoa da localidade. Até mesmo o representante da Associação de Moradores. Mas preferiu o magistrado manter uma postura cômoda de intimar os moradores por meio do advogado através da imprensa oficial.

Outro não podia ser o resultado: nenhum. O despacho seguinte do magistrado, em 23 de abril de 2015, dá conta que as partes não se manifestaram, o que seria óbvio e já até esperado. Mas o magistrado atribuiu valor jurídico ao silêncio dos requeridos: determinou a imediata reintegração de posse. Ele entendeu que as partes tinham sido cientificadas pelo advogado que saiu do processo. E que o silêncio delas significaria algum tipo de concordância. E que por isso, determinava a imediata reintegração de posse do bem.

Somente em 12 de junho de 2015 é que se apresentou nos autos uma nova advogada. A nova advogada dos moradores juntou aos autos 38 procurações. Após o aparecimento da nova advogada, o magistrado determinou que as partes se manifestassem sobre a alegação do espólio de que teria havido o descumprimento do acordo. Em sua manifestação, a advogada aponta alguns pontos que deveriam ser esclarecidos e justifica o descumprimento do acordo. O primeiro ponto levantado por ela diz respeito ao fato de que a Caixa Econômica Federal exigia o desmembramento dos lotes para efetivar o financiamento. Ela relatou que os moradores

---

<sup>79</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 781/782.



tentaram junto ao município que esse desmembramento fosse feito, mas esbarraram em um impedimento por se tratar de uma área privada. Apesar desse impedimento, os ocupantes receberam todo o apoio do gestor naquela época, conforme acordo realizado dentro do gabinete do prefeito. A advogada também relatou que não houve a participação da Defensoria Pública no feito e nem foi oportunizado às partes realizar a perícia para saber o valor das benfeitorias em cada imóvel, o que foi indeferido pelo magistrado. Outro ponto apontado pela advogada foi a necessidade do município participar do acordo, haja vista o estabelecido na cláusula quinta da carta de aforamento<sup>80</sup>, que impunha tal prática. Ela juntou aos autos alguns comprovantes de pagamento de moradores, além da quitação estipulada pelo acordo. Alegou que os moradores inadimplentes procuraram por diversas vezes o escritório do advogado do espólio, mas todas as tentativas de conciliação foram rechaçadas.

Apesar de serem bem articuladas as alegações, a advogada apenas pediu que o processo fosse enviado à Procuradoria do Município de Porto Velho e que a Defensoria Pública fosse intimada para atuar em favor de quem não possuía advogado. Não pediu a nulidade do contrato. Não pediu a manifestação do MP. Ao que parece, ela só se preocupou em combater a reintegração de posse e não em desconstituir o acordo ruim que foi firmado.

O espólio se manifestou unicamente para dizer que os moradores não comprovaram que cumpriram o acordo. Disse que a manifestação dos moradores é uma prova *cabal da má-fé dos executados, que procuram a todo custo e da forma mais vil possível, impedir a ação da justiça*<sup>81</sup>.

A juíza que recebeu os autos para decidir sobre essas manifestações foi bastante sucinta. Disse, em 07 de dezembro de 2015:

Considerando que as partes executadas indicadas na petição (fls. 592/600) não comprovaram o cumprimento integral do item "a", 1 e 2, implicando na desconsideração do acordo (fls. 547/556), razão pela qual, expeça-se mandado de reintegração dos imóveis nos termos dos itens 4 e 7 do referido acordo. Faculto a parte autora acompanhar o cumprimento do mandado.

TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.0000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 1049.

---

<sup>80</sup> Cláusula Quinta. Toda e qualquer transação do domínio útil que se vincule o presente contrato deverá contar com a anuência expressa da Prefeitura Municipal, nos termos do art. 686, do Código Civil Brasileiro, e item d. do art. 13 da Lei Municipal nº. 202/81

Parágrafo único. Nas transmissões onerosas, quando não exercer o direito de opção, o Município cobrará laudêmios, na forma do que dispõe o Código Civil Brasileiro.

<sup>81</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.0000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 1047.

Não houve nenhuma apreciação em relação aos argumentos lançados pelos moradores. A juíza apenas se limitou a dizer que houve o descumprimento do acordo e que isso importava na reintegração de posse, num mero exercício de silogismo jurídico desprovido de humanidade.

A advogada dos moradores apresenta recurso de embargos de declaração contra essa decisão. Mas os embargos apenas apontam como omissão o fato do Município de Porto Velho e da Defensoria Pública não terem sido intimadas. A advogada não falou sobre uma eventual audiência entre as partes.

Nesse momento, a advogada incluiu um argumento novo que ainda não tinha mencionado: a ausência de intimação dos órgãos públicos mencionados na ata que homologou o acordo para que fosse realizada a regularização e consolidação imobiliária. Também tentou reavivar a discussão sobre a indenização das benfeitorias, embora essa questão já tinha sido rediscutida no acordo. Mas apesar de ter apresentado esse argumento, não formulou pedido nesse sentido.

A decisão, emitida em 22 de fevereiro de 2016, como não poderia deixar de ser, foi simplória e em nenhum milímetro perquiriu sobre a realidade da situação ou como ficariam as famílias desalojadas. Apenas declarou que o acordo firmado entre as partes determina que em caso de descumprimento, ocorrerá a reintegração imediata, sem haver a necessidade de intimação do Município de Porto Velho. O juiz sequer menciona a Defensoria Pública.

Em 07 de março de 2016 a advogada dos moradores informa que conseguiu uma liminar no Tribunal de Justiça para paralisar a reintegração de posse. Foi um recurso que abordou, finalmente, o vício da manifestação de vontade dos moradores, que foram levados a crer que obteriam o financiamento, bem como o registro e a escritura dos imóveis. Além disso, citou nos autos pela primeira vez tratados internacionais de defesa dos direitos humanos. Mas o mérito do recurso foi julgado em 09 de fevereiro de 2017 e os moradores novamente perderam. Merece destaque o seguinte trecho<sup>82</sup>:

Os autos deste incidente demonstram ainda que, retornado o feito para cumprimento de sentença, os agravantes entabularam acordo com os agravados (doc. juntado n. 321700), objetivando regularizar suas posses que eram qualificadas de má-fé.

No entanto, os agravantes descumpriram o acordo e tornaram-se inadimplentes, o que motivou o pleito de cumprimento do acordo constante no Movimento n. 321704, de modo que dele se originou a decisão ora agravada.

A primeira questão que se coloca é que o acordo realizado pelas partes se mostra plenamente válido e legítimo, não se mostrando vícios ou nulidades que possam maculá-lo.

---

<sup>82</sup> TJRO. 2ª Câmara Cível. Autos 0800660-16.2016.8.22.0001, Luiz Carlos de Melo Almeida e outros e Prado Irmãos LTDA – ME, 11/03/16, p. 416.

As partes estavam na esfera privada e poderiam validamente transigir os direitos que detinham sobre o imóvel. Estavam representadas regularmente e tinham a noção exata das condições constantes

Aliás, foi dada uma oportunidade aos agravantes de regularizarem sua posse por meio da aquisição de seus terrenos; no entanto, anuíram ao acordo, porém não o cumpriram. Assim, nada mais natural juridicamente do que o cumprimento do acordo mediante os meios juridicamente adequados, conforme tramita na origem.

Ademais, considerando que as partes resolveram transigir e abrir mão do direito de retenção por benfeitoria que o acórdão lhes havia garantido, não assiste razão alegar, agora, a necessidade da referida garantia.

E, neste ponto, reafirma-se que os autos não dão conta de prova suficiente para desnaturar o acordo realizado entre as partes e o inadimplemento ocorrido, de modo que os interesses postos na lide são de caráter eminentemente privados.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso.

É como voto.

Portanto, mais uma vez a análise foi feita através de um silogismo jurídico desumano. O juiz considerou que os moradores eram partes que estavam em pé de igualdade com o espólio e manifestaram livremente sua vontade. Alegou, espantosamente, que se as partes resolveram abrir mão de um direito de assinar um acordo, não poderiam mais sequer discutir a situação em que estavam envolvidos e analisar a manifestação de vontade exprimida ali. Sem as lentes do constitucionalismo humanista que deveria imperar desde 1988, a derrota aconteceu.

O processo continuou. Em 05 de junho de 2017, o juiz informa que como os moradores perderam o último recurso, a reintegração de posse deve ocorrer. Mesmo que ninguém tenha assim pedido. Portanto, novamente um juiz determina que os moradores sejam retirados de seus lares mesmo sem que tenha havido pedido expresso da parte interessada. Com isso, o terror se instala no bairro novamente e o desespero bate à porta. Vários moradores começam a procurar os representantes do espólio para solicitar a permanência em seus lares. E com isso, novamente em situação de extrema vulnerabilidade, assinam novo acordo extremamente desvantajoso. De novo: o que era ruim ficou pior. O novo acordo prevê que o imóvel passa a custar R\$60.000,00 e o pagamento será da seguinte forma:

- 12 parcelas de R\$500,00;
- 12 parcelas de R\$600,00;
- 47 parcelas de R\$1.000,00.

Há uma cláusula especial para reafirmar que os acordos assinados anteriormente continuam válidos e que o morador informa que está ciente que terá que pagar todos os impostos atrasados. Em caso de não pagamento de três parcelas, sejam consecutivas ou alternadas, o morador perderá o imóvel e tudo que já tenha pago para ao espólio, não tendo direito de reclamar devolução de valores ou indenização pelas benfeitorias. Depois da determinação judicial de que a reintegração deveria acontecer, num período de 45 dias 58 famílias aderiram

a esse acordo tenebroso e apenas 5 desistiram dele antes da homologação. Portanto, 53 famílias ficaram amarradas novamente a esse acordo.

**d) A quarta parte – da intervenção da Defensoria Pública até a realização da audiência de conciliação**

Em razão do despacho que mandou reintegrar o espólio na posse, os moradores remanescentes procuraram a Defensoria Pública no posto avançado que funciona dentro do Tudo Aqui, pois se sentiam sem condições de firmar o novo acordo proposto. Essa instalação concentra vários serviços públicos em um único local. De pronto, o Defensor Público Leonardo Werneck de Carvalho atendeu ao representante dos moradores e constatou que como já havia processo em curso. Ele teria que encaminhar o atendimento para o setor competente em razão da organização interna de trabalho. Eu recebi o processo das mãos do colega. Juntos analisamos o caso, visitamos o local, fizemos entrevista com moradores da região. Decidimos que a melhor forma de atuar naquele momento seria promover o ingresso da instituição no feito na qualidade de *custos vulnerabilis*<sup>83</sup>, cujas particularidades de atuação já foram elucidadas neste trabalho.

A situação fática encontrada tinha de um lado dezenas de famílias que mais uma vez assinaram um acordo extremamente abusivo e de outro as famílias que apresentaram resistência à pretensão do espólio. Com a juntada de tantos acordos, foi necessário ao magistrado organizar o processo novamente. O despacho das folhas 1247 a 1252<sup>84</sup> determinou, em 08 de agosto de 2017, que eram necessários alguns esclarecimentos:

Desta forma, para regularizar a demanda e possibilitar a homologação das autocomposições, concedo o prazo de 15 (quinze) dias para que os exequentes informem se os executados indicados no item 2 supra (sem informação de acordo ou substituição) ainda fazem parte da lide ou se já deixaram a posse, bem como ratifiquem a manutenção da lide em face dos executados indicados nos itens 1, 3 e 4 (que celebraram acordo- executados já existentes e substituintes de outros executados -, e excluídos expressamente do acordo).

No mesmo prazo deverá o credor e os executados Irraquiel de Souza Lima e Edilce Cristiane Braun Freitas esclarecerem acerca da duplicidade de acordos em relação aos referidos executados, visto que ambas se encontram no acordo de fls. 951/956, bem como nos acordos individuais de fls. 982/985 e 986/989.

Por fim, deverá o exequente indicar também quais executados já quitaram o acordo, seja o primeiro homologado em audiência (fls. 547/556) ou o atual, apresentado nas últimas petições.

---

<sup>83</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 1149/1155.

<sup>84</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 1257/1252.

Foi esse mesmo despacho, dado por um juiz substituto, que teve o primeiro contato com o processo, que admitiu a intervenção da Defensoria Pública e determinou que a ela fosse dado vista após a manifestação do espólio. Foi um avanço bastante grande em termos de defesa de direitos humanos e respeito à vulnerabilidade das pessoas.

O espólio se manifestou nos autos em 19 de outubro de 2017 e disse que de todas as famílias que moravam na região, somente 11 não teriam aderido ao acordo proposto e ele não sabia a situação de cinco imóveis, tendo pedido prazo para esclarecer. Antes de analisar a manifestação do espólio o magistrado determinou, em 1º de dezembro de 2017, que a Defensoria Pública fosse ouvida primeiro. A homologação dos acordos, a expedição de mandados de reintegração de posse e outros pedidos formulados foram todos postergados para depois da manifestação do *custos vulnerabilis*. Em 28 de fevereiro de 2018 a Defensoria Pública apresenta seus primeiros pedidos nos autos na qualidade de *custos vulnerabilis*. Em razão da urgência da medida e do risco de despejo forçado daquelas famílias, a atuação se restringiu às 11 partes que sofreriam o desalojamento. Dentre os pedidos formulados, havia a necessidade de esclarecer em que momento aquelas partes entraram no processo, haja vista que se tratava de cumprimento de sentença (pedido deferido posteriormente pelo juízo). Havia também a necessidade de se esclarecer a existência de homônimos. Por fim, a Defensoria Pública requereu ainda a intimação de vários órgãos públicos (Ministério Público, Secretaria Municipal de Urbanização, Cartório do Registro de Imóveis), além de diligências (juntada de baixa de penhora de INSS, haja vista que a matrícula do imóvel juntado pela advogada dos moradores apresentava esse gravame), contrato social, planilha do acordo e relação das pessoas que fizeram acordo. Toda a manifestação feita pela Defensoria Pública tinha a intenção de analisar a situação em que o acordo original foi proposto e saber se se tratava de um bem “lícito”, ou seja, um bem que poderia ser objeto de acordo, haja vista as dúvidas sobre a penhora do imóvel pelo INSS, ausência de desmembramento ou loteamento, bem como possibilidade de se vislumbrar alguma nulidade em razão da não intervenção daqueles órgãos públicos.

Frente à manifestação da Defensoria, o espólio<sup>85</sup> se limitou a dizer que já havia coisa julgada e que o interesse dos moradores seria impedir a ação da justiça. De tudo isso, o

---

<sup>85</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 1311.

magistrado homologou os acordos, excluiu quem já tinha pago e se limitou a determinar a reintegração de posse somente em relação às 11 pessoas indicadas pelo espólio. Disse, ainda<sup>86</sup>:

Indefiro os pedidos da Defensoria Pública de acionamento de órgãos públicos quanto às condições da área porquanto a demanda se arrasta há quase 20 (vinte) anos, já sendo interpostos todos os recursos possíveis, não sendo cabível a discussão dos termos das sentenças transitadas em julgado na lide.

Os acordos derivam do exercício livre de vontade das partes, cabendo a elas analisar se desejam adquirir os lotes ou não. Ressalte-se que a sentença foi proferida em 2005, permanecendo os autos sujeito a recursos por mais de 10 (dez) anos até o definitivo trânsito em julgado da mesma.

Não se olvida da questão social que atinge as famílias envolvidas na área, mas também não se pode deixar de guarnecer o direito dos credores, que aguardam há anos pela negociação das áreas ou reintegração de posse das mesmas.

A análise é mais uma dotada de silogismo puro. Se as partes fizeram um acordo sem estarem sofrendo coação, tudo bem. Ele é válido, pois é manifestação do exercício livre de vontade. Mas não é o que ficou claro deste relato. O magistrado faz menção à questão social que atinge as famílias, mas indefere providências que poderiam minorar o sofrimento delas. Prefere, portanto, privilegiar a propriedade em caráter não utilitário.

A partir dessa decisão, foi apresentado recurso de agravo de instrumento, que foi autuado sob o número 0801927-52.2018.8.22.0000. Mas a análise deste recurso será feita em breve, haja vista que foi fundamental para o desfecho do processo. Outro ponto que merece destaque é a petição juntada pelo espólio, que dá conta de que uma moradora da região ingressou com processo contra ele para poder conseguir um acordo. Nesse processo ela foi atendida pela Defensoria Pública (por mim) e conseguiu que o pagamento fosse feito em 72 parcelas de R\$600,00<sup>87</sup>. Na ata que o espólio juntou é possível observar a seguinte anotação:

a parte autora (moradora do local), após a apresentação de proposta de acordo pela requerida, firmou entendimento de que deseja assinar o presente acordo e o Defensor Público solicitou que consignasse em ata de que esclareceu sobre todas as cláusulas que a mesma pretende firmar, bem como possíveis consequências e a situação jurídica do imóvel, e que a autora por vontade própria resolveu firmar o acordo.

Ainda que as cláusulas fossem desfavoráveis à ocupante da área em caso de descumprimento e inadimplemento, ela ao menos tinha plena ciência do tipo de acordo que estava assinando. A moradora também conseguiu, em razão da negociação feita na audiência, um valor de parcela diferenciado em relação aos demais moradores, ou seja, ela não pagaria parcelas de R\$1.000,00. Essa possibilidade de conseguir que os moradores pagassem parcelas

---

<sup>86</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 1324

<sup>87</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 1328/1330.

mais baixas passou a ser uma alternativa bastante viável. Esse tipo de acordo atenderia, pelo menos em parte, os anseios das famílias remanescentes no local, que ainda tinham risco de despejo forçado. Portanto, a realização de uma audiência de mediação passou a ser buscada pelo *custos vulnerabilis*. Para isso, seria necessário que fosse suspensa a ordem de reintegração de posse e a audiência designada.

O agravo de instrumento acima mencionado buscava, além da paralisação do processo, garantir que as medidas que mais protegessem os direitos humanos fossem adotadas. A direção do processo do primeiro grau também seguiu nesse sentido. Então, a Defensoria Pública, na qualidade de *custos vulnerabilis*, passou a atuar em duas frentes: no primeiro grau e no segundo grau, formulando pedidos bastante semelhantes. No primeiro grau a Defensoria se manifestou em 12 de julho de 2018 para:

- Postular mediação de conflito fundiário urbano, conforme Resolução 87/2009 do Conselho das cidades;
- Apresentar o Comentário Geral 07 do PIDESC, que veda o despejo forçado;
- Citar o artigo 25 do Código de Ética da Magistratura;
- Postular indenização das benfeitorias, conforme determinado pelo acórdão (e reconhecido pela parte requerida quando postulou a liquidação, apesar dos termos do acordo).

Tratava-se de uma manifestação carregada de significado humanista. Não pretendia desconstituir a coisa julgada. Requeria que fosse designada audiência de mediação entre as partes para que encontrassem uma solução negociada do problema, além de outros requerimentos, como a intervenção do Ministério Público no feito e a indenização das benfeitorias. Nessa mesma manifestação, a Defensoria informou nos autos que havia interposto recurso contra a decisão anterior. Essa necessidade de informar a interposição do recurso é uma obrigação que decorre de lei<sup>88</sup>.

Em 10 de setembro de 2018 vem aos autos a informação de que o desembargador negou o pedido de paralisação imediata do processo. Mas, apesar da negativa do Tribunal, o despacho do magistrado<sup>89</sup> determinou que fosse aguardado o julgamento do recurso antes de executar a ordem de reintegração<sup>90</sup>. Isso equivaleu ao efeito suspensivo do pedido que o Tribunal havia

---

<sup>88</sup> Artigo 1.018 do código de processo civil.

<sup>89</sup> De 12/09/18.

<sup>90</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 1385/1386.

negado, pois a reintegração de posse não ocorreria enquanto não houvesse o julgamento definitivo do recurso.

Ao apresentar as suas informações ao Tribunal de Justiça, na mesma data, sobre o processo, o desembargador afirmou:

À decisão agravada pela Defensoria Pública do Estado, na condição de interveniente no feito, rejeito o seu pedido de acionamento dos órgãos públicos para análise das condições da área, em razão do processo tramitar há quase 20 (vinte) anos, sendo que houve sentença em 2005 reconhecendo o direito dos autores/exequentes, de forma que só não houve a reintegração da área pelos fatos dos requeridos/executados terem se valido de todos os recursos e impugnações possíveis para tanto por mais de 10 anos. Não há qualquer surpresa para eles quanto à necessidade de desocupação dos imóveis, visto que foram edificados de forma clandestina, irregular e cientes da má-fé por se tratar de área confessadamente invadida.

(...)

Se por um lado existem famílias com risco de perder a moradia, a qual fora ocupada de forma clandestina e com ciência de sentença judicial para desocupação proferida há 13 (treze) anos, por outro existe um proprietário que não tem o objeto da sentença judicial atendido nos mesmos 13 (treze) anos.

TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 1388/1389.

A manifestação desse magistrado dá conta da inadequação do processo civil em relação aos princípios constitucionais vigentes. Nenhuma linha escreveu sobre a função social que o antigo proprietário dava ao imóvel quando ele foi ocupado. Ele reconhece que existem famílias com risco de perder a moradia. Mas prefere fechar os olhos para a realidade social e se ater apenas ao formalismo da lei: que o objeto da sentença não foi entregue ao proprietário.

Em 14 de dezembro de 2018 é informado no processo do primeiro grau que o recurso interposto pela Defensoria Pública<sup>91</sup>, como *custos vulnerabilis*, foi rejeitado<sup>92</sup>. Merece destaque a seguinte passagem<sup>93</sup>:

Registre-se que, no tocante ao pleito de designação de audiência de conciliação para tentar uma solução amigável entre os representados listados nesse agravo de instrumento, anoto que a eventual composição é possível de ser feita extrajudicialmente, como os demais posseiros fizeram, somente vindo a juízo os termos acertados para a homologação judicial.

Novamente salta aos olhos a dificuldade dos julgadores em reconhecer que a situação fática é diferente daquela prevista em manuais e doutrinas. O julgador insiste que, para que as partes cheguem a um acordo, basta que os moradores procurem o espólio, como outros

<sup>91</sup> TJRO. 2ª Câmara Cível. Autos 0801927-52.2018.8.22.0000, Defensoria Pública do Estado de Rondônia X Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado, 16/07/2018.

<sup>92</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 1394.

<sup>93</sup> TJRO. 2ª Câmara Cível. Autos 0801927-52.2018.8.22.0001, Defensoria Pública de Rondônia e Espólio de Sipriano Alves Prado e Prado Irmãos LTDA – ME, 16/07/2018, p. 1362.



moradores fizeram, e aceitem o acordo que eles propõem. A intenção da Defensoria Pública é diametralmente oposta: fazer um acordo diferente, pois o proposto pelo espólio era inexecutável para os ocupantes<sup>94</sup>.

Em 18 de fevereiro de 2019, as partes são intimadas para se manifestarem sobre a informação de que o recurso foi denegado e em 07 de março de 2019 o espólio pede prazo de mais cinco dias para requerer o que entender de direito. O julgamento do recurso de agravo de instrumento desfavorável aos moradores foi combatido por meio do recurso cabível ao Superior Tribunal de Justiça. Em 28 de fevereiro de 2019, o órgão competente da Defensoria Pública com atuação no Tribunal de Justiça de Rondônia<sup>95</sup> apresentou recurso especial. Portanto, aquela via ainda não tinha terminado. Mas em 24 de abril de 2019 o juiz de primeiro grau, novamente sem pedido ou requerimento do espólio, determinou a expedição do mandado de reintegração de posse<sup>96</sup>:

Dito isto, cumpra-se a decisão de fls. 1.084/1.092 expedindo o mandado de reintegração de posse, com as cautelas necessárias, devendo o senhor Oficial de Justiça conceder o prazo de 7 (sete) dias para desocupação voluntária, em face dos ocupantes dos imóveis:

A essa altura, os moradores já estavam bastante receosos sobre o desfecho do processo. Conforme já explicitado em tópico próprio, a atuação como *custos vulnerabilis* é diferente da atuação da Defensoria Pública como representante processual. Por conta disso, em 09 de maio de 2019 as nove pessoas que sofreriam reintegração de posse passaram a ser representadas no processo pela Defensoria Pública, que atuaria em nome delas. Então haviam duas atuações da Defensoria Pública no mesmo processo: uma enquanto representante processual de cada uma das partes e outra enquanto guardião da coletividade vulnerável, ou seja, como *custos vulnerabilis*.

Nessa manifestação, as partes informaram que não teriam para onde ir em caso de efetivação da reintegração de posse e passariam à situação de rua. Fizeram um apelo desesperado para que fosse suspensa a ordem de reintegração e que fosse designada audiência de mediação entre as partes. O pedido foi solenemente rejeitado. A decisão de 3 de junho de

---

<sup>94</sup> A maioria dos moradores relatava que as parcelas de R\$1.000,00 seriam impagáveis e que não poderiam concordar com um acordo para ter novos problemas em menos de 24 meses, pois os termos previam 12 parcelas de R\$500,00, 12 de R\$600,00 e o resto de R\$1.000,00. Entretanto, a moradora que entrou com processo individual, 7022984-71.2017.8.22.0001, conseguiu em negociação diferenciada pagar apenas parcelas de R\$600,00.

<sup>95</sup> Divisão interna existente em razão da organização de trabalho dos Defensores Públicos.

<sup>96</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 1398/1399.

2019 diz que a sentença que reconheceu o direito do espólio era de 2005 e a reintegração só não ocorreu por conta do tempo exagerado que levou o julgamento dos recursos. E ainda diz que esse transcurso de tempo *não implica em qualquer direito sobre o mesmo(...)* sob pena de *prestigiar a procrastinação e extensão do processo*. Portanto, novamente fecha os olhos o magistrado para a situação fática que se apresenta, preocupando-se unicamente com o formalismo processual. Dessa decisão houve recurso (agravo de Instrumento 0802002-57.2019.8.22.0000).

Por conta do indeferimento dos pedidos da Defensoria Pública no primeiro grau, foi formulado pedido<sup>97</sup> como *custos vulnerabilis* dentro do processo que tramitava no Tribunal de Justiça para que o processo fosse enviado para o NUPEMEC (Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos)<sup>98</sup>, a fim de que ele fizesse a mediação do acordo e que a ordem de reintegração de posse fosse suspensa. Nessa mesma data, 12 de junho de 2019, a Defensoria Pública, na qualidade de *custos vulnerabilis*, também formulou pedido no primeiro grau, informando que o magistrado ainda não tinha se manifestado sobre a adoção das medidas acauteladoras previstas nas convenções internacionais de direitos humanos<sup>99</sup>. Nessa

<sup>97</sup> TJRO. 2ª Câmara Cível. Autos 0801927-52.2018.8.22.0001, Defensoria Pública de Rondônia X Espólio de Sipriano Alves Prado e Prado Irmãos LTDA – ME, 16/07/2018, p. 1707/1711.

<sup>98</sup> O NUPEMEC/TJRO foi instituído por meio da Resolução nº 028/2011-PR, da Presidência do Tribunal da Justiça do Estado de Rondônia, em atenção à Resolução nº 125, do Conselho Nacional de Justiça, funcionando como Coordenação-Geral dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), que são responsáveis pela realização de capacitações, parcerias, promovendo mutirões de conciliação e de mediação entre outras ações de promoção de cidadania e de pacificação social. Fonte: <https://www.tjro.jus.br/mn-nupemec-apresentacao/mn-nupemec-quem-somos>.

<sup>99</sup> A título de elucidação, transcrevo o pedido formulação da mencionada petição:

Isto posto, com fulcro nos artigos 1º, incisos II, III e IV, artigo 3º, inciso I e III e artigo 4º, inciso II, todos da Constituição Federal, no Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais da ONU, sobremaneira em seu artigo 11.1, no Comentário Geral 4/1991 e no Comentário Geral 7/1997 do Conselho de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, no Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, especialmente em seu artigo 2.3, na Convenção Interamericana de Direitos Humanos, especialmente em seu artigo 11 no Manual de Diretrizes Nacionais Para Execução de Mandados Judiciais de Manutenção e Reintegração de Posse Coletiva do Ministério do Desenvolvimento Agrário, no Programa Nacional de Direitos Humanos (Decreto 7.037/09), requer:

A) requer seja determinado à Polícia Militar que apresente plano de desocupação, que observe a doutrina da gestão negociada dos conflitos, proibindo-se o uso da doutrina da força progressiva;

B) Além do plano de desocupação pela Polícia Militar, requer seja determinado que antes da execução da sentença de reintegração de posse sejam adotadas as medidas de proteção elencadas pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (Comentário Geral n. 7, item 16):

B1) Realização de consultas à população afetada para discutir todas as demais possibilidades que permitam evitar ou ao menos minimizar a utilização do recurso da força;

B2) Concessão de prazo razoável e suficiente de notificação a todas as pessoas afetadas, com antecedência à data prevista para o despejo;

B3) Facilitar a todos os interessados as informações relativas ao despejo, dentro de um prazo razoável;

B4) Assegurar a presença de representante do órgão governamental competente pela política habitacional e fundiária, de promotores e defensores públicos e de Conselheiro Tutelar no local do despejo, para assegurar a prestação de assistência humanitária;

manifestação também foi feito pedido para que o juiz suspendesse a ordem de reintegração de posse e enviasse o processo para o NUPEMEC. Há um detalhe: as partes que não tinham assinado acordo formalizaram propostas para o pagamento do valor pretendido. As propostas variavam entre R\$300,00 (uma), R\$400,00 (três) e R\$500,00 (três). Isso comprovava a veracidade da disposição dos moradores em encontrar uma solução negociada.

Em 24 de junho duas coisas marcantes acontecem:

- No pedido feito junto ao Tribunal de Justiça dentro do recurso que deveria chegar ao STJ, foi deferido o pleito de que o processo fosse enviado ao NUPEMEC. Isso significava que a reintegração deveria aguardar a realização da mediação;

- No primeiro grau foi expedido novamente o mandado de reintegração de posse.

A providência adotada foi informar imediatamente ao juízo do primeiro grau (no caso, no dia seguinte, quando o Defensor Público tomou ciência das movimentações). Essa manifestação reiterou que as providências acautelatórias não tinham sido apreciadas ainda e informou da decisão do segundo grau, de enviar o processo ao NUPEMEC, sendo que o processo deveria ser suspenso.

Em 11 de julho é juntado aos autos as informações que o juiz prestou nos agravos de instrumento 0802002-57.2019.8.22.0000, que foi interposto pela Defensoria Pública enquanto representante das partes. Ele diz após algumas considerações:

Na visão deste juízo não há motivo para impedir o cumprimento da reintegração de posse. O desamparo das famílias que serão alvos da ordem de desocupação dos imóveis, ainda que não seja o desejado por este juízo, decorre, inegavelmente, da inércia destas em procurarem uma solução, seja por não terem cumprido com os acordos celebrados com a parte credora/agravada, seja por não terem procurado outra habitação.

A carência alegada dos atingidos não justifica a manutenção graciosa deles em propriedade particular, devendo-se destacar que pela parte credora nunca houve inércia na busca de seu direito, tanto que a demanda está completando 20 (vinte) anos de pendência.

O juízo atribui o problema social que a reintegração gera à inércia dos moradores, que não teriam procurado outra obrigação. Ele qualifica a propriedade como particular, o que impediria os moradores de ali permanecerem. Mas se esquece que se tratava de imóvel aforado pela municipalidade a uma empresa que não cumpriu com o seu compromisso de dar função social àquele bem.

---

B5) Identificação exata de todas as pessoas afetadas;

B6) Não realizar despejos durante mau tempo, à noite, nos finais de semana, dias festivos ou santos, salvo com o consentimento das pessoas afetadas;

B7) Apontar possibilidades de recursos jurídicos e assegurar que a assistência jurídica gratuita continue a ser prestada mesmo após a efetivação do despejo, com vistas a assegurar o devido processo legal e a possibilidade de recurso.

Em 17 de julho de 2019 o juiz se manifesta sobre os pedidos de *custos vulnerabilis*, ainda que de forma bastante superficial. Ele afirma que não é necessário que sejam adotadas as medidas previstas nas resoluções internacionais de direitos humanos, pois os oficiais de justiça *já possuem experiência na atuação e estão preparados para o desempenho do mister*<sup>100</sup>. Quanto à informação de que foi determinada suspensão da ordem de reintegração e envio dos processos ao NUPEMEC, ele assevera<sup>101</sup>:

não houve qualquer comunicação de decisão pelo Tribunal sobre este ponto, além do teor da decisão acostada evidenciar que os autos do agravo foram encaminhados e não os presentes autos, de forma que não existe qualquer revogação ou suspensão da decisão proferida por este juízo.

O magistrado afirma que o envio do caso ao NUPEMEC apenas aconteceu no Tribunal de Justiça e que ele não estaria vinculado a isso. Com essa decisão, há na comunidade intensa movimentação. Várias pessoas que haviam firmado o acordo em 2017 já teriam que passar a pagar a parcela de R\$1.000,00 e não tinham condições para isso. O clima piora, já que o acordo assinado previa a perda tanto de suas casas quanto dos valores pagos em caso de atraso de três ou mais parcelas.

A prova de que a luta que a Defensoria Pública, na qualidade de *custos vulnerabilis*, não se resumia às dez famílias que não assinaram o acordo de 2017 veio estampada na manifestação do espólio datada de 31 de julho de 2019, um aditivo ao acordo firmado em 2017. O espólio e mais 30 famílias passam a repactuar a forma de pagamento, tornando menos oneroso para os moradores a forma de pagamento. De 12 parcelas de R\$500,00, 12 de R\$600,00 e 46 de R\$1.000,00, passou-se para mais 40 parcelas de R\$600,00 (de Agosto de 2019 a Novembro de 2022) e por fim, 26 parcelas de R\$1.000,00 (de Dezembro de 2022 a Setembro de 2025). Portanto, somente depois que a Defensoria Pública conseguiu manifestação do Presidente do Tribunal de Justiça de Rondônia, determinando o envio do caso para o NUPEMEC (ainda que não aceito pelo juiz de primeiro grau logo de início), é que o espólio se dispôs a negociar com os moradores. Junto ao Tribunal de Justiça, no processo em que o Presidente da corte determinou o envio do caso para o NUPEMEC, foi informado que o magistrado de primeiro grau não paralisou o processo e nem determinou o envio do caso para a mediação. Com isso,

---

<sup>100</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 1483.

<sup>101</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 1483.

se pediu que fosse determinado, expressamente, que o processo que ainda corria em primeiro grau fosse suspenso<sup>102</sup>.

Em 07 de agosto de 2019 o juiz de primeiro grau homologa o aditivo do acordo e finaliza dizendo *aguarde-se a devolução do mandado expedido*<sup>103</sup>. Ou seja, ele não recolheu o mandado, não determinou que se aguardasse a mediação ou outra medida qualquer. A reintegração, portanto, poderia acontecer. Em 16 de agosto de 2019 a Defensoria Pública novamente pede a suspensão da reintegração e a designação de audiência. O argumento neste momento é básico: se o espólio estava negociando com outros moradores em idêntica situação, não haveria motivos para recusar a se negociar com os últimos<sup>104</sup>. E em 26 de agosto de 2019 a Defensoria Pública juntou comprovante de que os moradores apresentavam propostas idênticas àquelas que haviam sido aceitas no aditivo do acordo. Nesse mesmo dia é informado no processo junto ao Tribunal de Justiça que o NUPEMEC havia agendado sessão de pré-mediação para o dia 22 de outubro de 2019, ainda que o processo não estivesse suspenso<sup>105</sup>. Em 20 de setembro de 2019 é informado nos autos que o oficial de justiça esteve na localidade para intimar as partes a deixarem seus imóveis no prazo de até sete dias, conforme determinado pelo juiz<sup>106</sup>.

Tudo isso levou o Presidente do Tribunal de Justiça a determinar, em 24 de setembro de 2019, a suspensão do processo pelo prazo de 60 dias, comunicando-a imediatamente ao juiz de primeiro grau. Sua justificativa foi pontual, mas extremamente sensata<sup>107</sup>: *porquanto não teria a mediação condições de se desenvolver de forma equilibrada, estando em vias de ser cumprido o mandado de reintegração de posse*. Já havia, então, sessão de mediação designada pelo NUPEMEC e agora a reintegração de posse estava devidamente suspensa. As partes seriam acompanhadas pela Defensoria Pública e não estavam na iminência de serem despejadas.

Apenas seis dias após a determinação do Presidente do Tribunal, o juiz de primeiro grau decide mudar de posição. É possível ver dentro do recurso no tribunal que o juiz de primeiro

---

<sup>102</sup> TJRO. 2ª Câmara Cível. Autos 0801927-52.2018.8.22.0001, Defensoria Pública de Rondônia e Espólio de Sipriano Alves Prado e Prado Irmãos LTDA – ME, 16/07/2018, p. 1737/1741.

<sup>103</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 1505/15056.

<sup>104</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 1517.

<sup>105</sup> TJRO. 2ª Câmara Cível. Autos 0801927-52.2018.8.22.0001, Defensoria Pública de Rondônia e Espólio de Sipriano Alves Prado e Prado Irmãos LTDA – ME, 16/07/2018, p. 1746.

<sup>106</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 1526.

<sup>107</sup> TJRO. 2ª Câmara Cível. Autos 0801927-52.2018.8.22.0001, Defensoria Pública de Rondônia e Espólio de Sipriano Alves Prado e Prado Irmãos LTDA – ME, 16/07/2018, p. 1754.

grau foi formalmente comunicado da suspensão, mas no processo do primeiro grau essa informação não foi juntada naquele momento<sup>108</sup>. Mas ele justifica da seguinte forma:

Analisando detidamente os autos, verifica-se que o feito possui peculiaridades do caso concreto.

Tendo em vista a constante busca pela solução conciliatória, mormente porque este juízo sempre procura se pautar na prudência e cautela, antes de qualquer determinação que possa acarretar prejuízos e onerosidade excessiva às partes, DESIGNO audiência de tentativa de conciliação nos presentes, para a data de 18 de outubro 2019, às 9:30, na sala de audiências do juízo.

Oportunidade em que dúvidas serão dirimidas e as partes poderão compor judicialmente.

Aguarde-se a solenidade designada.

Determino seja suspensa, por ora, a reintegração. Recolha-se o mandado.

TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 1529.

Há um giro interpretativo da situação, ao que parece. A suspensão da reintegração e a designação de sessão de mediação já havia sido determinada. Mas o juiz de primeiro grau designa, então, audiência de conciliação dias antes da sessão de mediação (coisas distintas) que fora agendada pelo NUPEMEC. Em 18 de outubro de 2019 foi realizada junto ao juízo de primeiro grau a audiência de conciliação<sup>109</sup>. Salta aos olhos o fato de que na ata constou que *foi formulada proposta de acordo pelo juízo, na qual a exequente se manifestou concordar com a proposta a ser adimplida*<sup>110</sup>. No lugar de se encontrar uma solução negociada, houve uma proposta formulada pelo juízo. O espólio concordou com a forma de pagamento e apenas cabia aos moradores concordar ou não com ela. Para isso, o juiz deu prazo de dez dias para as partes *se manifestarem sobre a adesão da proposta de acordo*. Novamente houve imposição de condição desfavorável aos moradores<sup>111</sup>, como o aumento do valor do imóvel e a diminuição de três para duas parcelas em atraso para que a reintegração acontecesse:

os executados efetuarão o pagamento do valor do imóvel de forma parcelada e escalonada, em 90 (noventa) meses, com o pagamento no dia 10 de cada mês, como data inicial para pagamento o dia 10 de novembro de 2019.

1) As primeiras 20 (vinte) parcelas terão o valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais).

2) As 20 (vinte) parcelas subsequentes terão o valor de R\$ 700,00 (setecentos reais);

<sup>108</sup> A comunicação da decisão do Presidente do Tribunal só veio aos autos em 09 de outubro de 2019. TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 1541.

<sup>109</sup> Não participei da audiência em razão de estar afastado de minhas atividades por licença médica.

<sup>110</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 1543/1544.

<sup>111</sup> TJRO. 5ª Vara Cível. Autos 0082792-25.2000.8.22.0001, Prado Irmãos LTDA – ME e Espólio de Sipriano Alves Prado x Gerson Rodrigues de Freitas e Outros, 29/07/00, p. 1543/1544.

3) Após estas, haverá o pagamento de mais 40 (quarenta) parcelas de R\$ 850,00 (oitocentos e cinquenta reais);

4) As últimas 10 (dez) parcelas serão pagas no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais). Fica consignado pela parte autora que permanecem os demais termos do acordo formulado no ano de 2009, alterando-se que, no caso de atraso de 02 (duas) parcelas, a reintegração de posse do imóvel será feita de forma imediata, sem direito a retenção de benfeitorias e nem a restituição de valores pagos.

Os executados ficam cientes que, por força deste acordo, não poderão alienar o bem até a quitação. Por se tratar os débitos fazendários de natureza propter rem, o ônus para quitação e negociação serão devidas pelos executados.

Ficou esclarecido em audiência que os débitos fazendários não podem ser discutidos por este juízo, por absoluta incompetência. A seguir foi proferido o seguinte despacho: “Concedo o prazo de 10 (dez) dias para as partes se manifestarem sobre as a adesão da proposta de acordo. Com as devidas manifestações venham os autos conclusos para sentença homologatória. Saem os presentes intimados.

Contudo, os moradores que ainda não haviam feito acordo concordaram com a proposta e anuíram a ela, manifestando sua vontade no processo.

Aproximadamente dois anos após a intervenção da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* no processo, há o desfecho do caso. A maioria dos moradores conseguiu adequar o acordo proposto pelo espólio para algo que cabia em suas realidades. Não houve a análise em nenhum momento neste processo, sobre da função social que o espólio e a empresa deveriam ter exercido sobre a área de terras que receberam a fim de edificarem uma indústria. Também não houve no processo nenhuma consideração por parte dos diversos juízes que atuaram no feito sobre o direito constitucional fundamental da moradia. Não há menção, em nenhuma decisão às medidas previstas nas Convenções Internacionais de Direitos Humanos sobre a defesa dessas pessoas. A importância do “título de propriedade” sobrepôs toda e qualquer discussão sobre isso. Da análise atenta, se conclui que por diversas vezes a defesa dos moradores foi descuidada ao não observar vários fatos e argumentos que poderiam ser alegados em seu proveito. Aos moradores, faltou esclarecimento e educação em direitos para entenderem quão prejudicados eram.