

ACESSO À JUSTIÇA E DIREITO À MORADIA: UMA CRÍTICA À ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO NOS PROCESSOS DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE NO CENTRO DA CIDADE DE SÃO PAULO

Ana Carolina Cinoca Piovan¹

Sumário: Introdução. 1 A aplicação dos procedimentos de reintegração de posse em situações coletivas passivas: a coletividade no polo passivo da demanda. 2 Os mandados liminares. 2.1 As provas utilizadas para cumprimento dos requisitos do artigo 927 do Código de Processo Civil (CPC). 3 Os mandados de constatação. 4 A utilização de métodos consensuais de resolução de conflitos. 4.1 A participação de outros órgãos do poder público nos processos. 4.1.1 Ministério Público. 4.1.2 Órgãos do Poder Executivo municipal. 4.1.3 Polícias Militar e Civil. 4.2 Os movimentos sociais nos processos analisados. 5 A fundamentação das sentenças. Conclusão. Referências.

Resumo

No ano de 2014, os veículos de comunicação de massa apresentaram uma série de notícias sobre o cumprimento de mandados de reintegração de posse no centro da cidade de São Paulo. Essas notícias se justificam pelo forte impacto que a execução de uma ordem judicial pode promover no cotidiano da população local: fechamento de vias de tráfego intenso, utilização de bombas de gás e balas de borracha, ocupantes detidos, uma série de violações a direitos humanos, entre outras situações. Selecionamos 24 processos patrocinados pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos a fim de analisar alguns aspectos do procedimento aplicado nas ações de reintegração de posse. A pesquisa constata que o Poder

¹ Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP).

2.2 PODER JUDICIÁRIO

Judiciário não tem tratado o conflito de forma equitativa e, ademais, não aborda a complexidade dos interesses envolvidos, deixando de considerar a natureza distributiva dos conflitos. Dessa forma, entende-se que o tratamento dirigido às ações de reintegração de posse acaba por retroalimentar os conflitos fundiários urbanos, uma vez que não traz soluções para a falta de moradia dos réus, tampouco impõe sanções aos possuidores de imóveis que não cumprem sua função social.

Palavras-chave: Reintegração de Posse. Conflitos fundiários urbanos. Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Ação coletiva passiva. Função social da propriedade.

Abstract

In the year of 2014, mass media communication vehicles presented a series of news stories about the compliance of writs of repossession in downtown São Paulo. These news stories are justified by the great impact that can be caused by the execution of a court order in the daily lives of the local population: closing of intense traffic lanes, use of gas bombs and rubber bullets, detained occupants, a series of human rights violations, among other situations. We selected 24 legal proceedings led by the Gaspar Garcia Center for Human Rights (Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos) with the intent to analyze some aspects of the proceeding applied in the repossession lawsuits. The research concludes that the Judicial System have not treated the conflicts in an equal manner, and does not approach the problem the complexity of the involved interests, failing to consider the distributive nature of the conflicts. Therefore, it is understood that the treatment directed towards the repossession lawsuits is responsible for feeding the land conflicts in the city, because it does not bring a solution to the problem of homelessness faced by the defendants, neither impose penalties to the realty

owners that do not fulfill its social function.]

Keywords: Urban land conflicts. Gaspar Garcia Center for Human Rights (Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos). Defendant class action. Social function of property.

INTRODUÇÃO

Neste trabalho, analisamos o procedimento aplicado nas ações de reintegração de posse com a finalidade de investigar de que modo o processo impacta nos conflitos fundiários urbanos¹. Verificaremos se a condução do procedimento é realizada de maneira equitativa, que permita às partes expor os interesses envolvidos na resolução da controvérsia, possibilitando a adequada resolução do conflito. Por meio da análise documental de processos de reintegração de posse, investigaremos se o Poder Judiciário tem sido apto a reconhecer os interesses das partes envolvidas no conflito, principalmente no que diz respeito ao direito social à moradia dos réus, de difícil incorporação nos processos que tramitam na Justiça Comum.

Para o desenvolvimento da presente pesquisa, contamos com o auxílio do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, uma organização ecumênica, não governamental, sem fins lucrativos ou econômicos, que atua em favor de pessoas de baixa renda.² Mais precisamente, contamos com o auxílio do Projeto Moradia Digna, segmento do Centro Gaspar Garcia que atua diretamente na defesa do direito à moradia digna por meio da assistência jurídica às famílias moradoras de habitações precárias em processos de despejos, reintegração de posse, usucapião urbano e outras situações em que os direitos humanos estejam sendo desrespeitados. Atualmente, o Projeto Moradia Digna atua em casos encaminhados pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, fruto de convênio entre as duas instituições.³

¹ BRASIL. Ministério das Cidades. *Resolução Recomendada n. 87, de 8 de dezembro de 2009*. Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Brasília, DOU de 25/05/2010, Seção 1, n. 98 p. 88. Disponível em: <http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/87_Resolucao_Conflitos_versao_final_ConCidadesNacional.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2016.

² CENTRO GASPARGARCIA DE DIREITOS HUMANOS. *Quem somos*. Disponível em: <<http://www.gaspargarcia.org.br/quem-somos>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

Analisamos um total de 24 ações de reintegração de posse patrocinadas pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Aproximadamente oitenta ações/processos contaram com a atuação do Centro no ano de 2014, conforme relatório interno da entidade. Para a seleção dos casos, utilizamos os seguintes critérios: 1) presença de coletividades no polo passivo; 2) distribuição no ano de 2014; 3) tramitação no Foro Central João Mendes Junior, o qual é territorialmente competente para julgar as demandas de reintegração de posse no centro de São Paulo; 4) tramitação em varas cíveis, uma vez que o foro selecionado também possui Varas da Fazenda, responsáveis por julgar ações em que Fazendas Públicas municipais ou estaduais sejam partes do processo, as quais excluímos de nossa análise pois buscamos focar o nosso trabalho nos conflitos entre particulares; 5) tramitação no Foro João Mendes Junior, em decorrência de competência territorial, uma vez que somente o centro da cidade de São Paulo é objeto desta pesquisa⁴.

Nos processos selecionados, focamos nossa atenção em petições das partes, decisões judiciais, documentos produzidos por oficiais de justiça e manifestações de outros órgãos do Poder Público (bem como a presença de ofícios intimando tais órgãos a se manifestarem).

Com base no objeto apresentado, analisaremos a atuação do Poder Judiciário na resolução dos conflitos fundiários urbanos manifestados em ações de reintegração de posse, investigando se a atividade jurisdicional tem tratado o conflito de maneira equitativa e fornecido soluções adequadas.

1 A APLICAÇÃO DOS PROCEDIMENTO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE EM SITUAÇÕES COLETIVAS PASSIVAS: A COLETIVIDADE NO POLO PASSIVO DA DEMANDA

Neste trabalho, um dos critérios utilizados para selecionar os casos que seriam objeto de

análise foi a presença de coletividades no polo passivo da demanda. Tal escolha se justifica porque, ante o contexto em que ocorrem os conflitos fundiários no centro de São Paulo – imóveis urbanos, inseridos em uma região valorizada e que conta com o problema do déficit de moradia –, as ações de reintegração de posse com coletividades no polo passivo são manifestações marcantes dos conflitos fundiários. A ocorrência de ocupações irregulares realizadas por dezenas ou centenas de pessoas evidencia, por um lado, que a situação de déficit de moradia afeta uma parcela significativa da população e, por outro, o cenário de abandono dos imóveis da região que, além de numerosos, são vastos o suficiente para acomodar grandes grupos de pessoas. Além disso, tais ações tendem a apresentar maior impacto na vida cotidiana, posto que o cumprimento das decisões judiciais como as estudadas mobiliza grandes contingentes policiais, impacta no trânsito da região e, em alguns casos, apresenta confrontos entre ocupantes e autoridades, sendo frequentemente objeto de notícias nos meios de comunicação de massa. Por fim, não há previsão expressa em nossa legislação a respeito de qual deve ser o tratamento direcionado a coletividades que figurem no polo passivo de uma relação processual. A ausência de previsão legislativa para o tratamento de uma situação coletiva passiva coloca uma série de desafios para a resolução do conflito de maneira equitativa.

Dentro desse cenário de inexistência de previsão legislativa sobre situações coletivas passivas, a atuação do Poder Judiciário tem enfrentado uma série de desafios na resolução de conflitos diante da aparição crescente de demandas propostas em face de coletividades⁵. No caso das ações de reintegração de posse, a jurisprudência optou, por exemplo, por algumas práticas que não inviabilizem o acesso à justiça do autor, como no caso das decisões que determinam que a não identificação dos réus no momento de pro-

³ CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS. *Programa moradia digna*. Disponível em: <<http://www.gaspargarcia.org.br/projeto/programa-moradia-digna>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

⁴ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Resolução n. 148/2001*. Altera o disposto no inciso I, do artigo 54, da Resolução nº 2, de 15 de dezembro de 1976. O Foro Central João Mendes Jr é competente para julgar ações cujo valor da causa seja superior a 500 salários mínimos. Disponível em: <http://www2.oabsp.org.br/asp/clipping_jur/ClippingJurDetalhe.asp?id_noticias=11251&AnoMes=20019>. Acesso em: 12 jan. 2016.

⁵ VIANA, Flavia Batista. *Os fundamentos da ação coletiva passiva no ordenamento jurídico brasileiro*. 2009. 342f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, SP, 2009. p. 121-122.

positura da demanda não impede o deferimento da petição inicial.⁶ No entanto, verifica-se que ainda são tímidos os esforços do Poder Judiciário em garantir o direito de defesa dos réus.

Nos processos analisados, verificaram-se alguns padrões no apontamento dos réus na petição inicial: em aproximadamente 46% dos casos estudados – em 11 dos 24 analisados –, temos os ocupantes indicados pelo movimento social do qual fazem parte, ou seja, apesar de não apresentar personalidade jurídica, o movimento social é colocado como substituto processual dos ocupantes; em aproximadamente 33% dos casos estudados – oito casos –, os ocupantes eram apontados de maneira completamente genérica com o uso de termos como “os invasores do imóvel...”, “os ocupantes do imóvel...”; em relação aos cinco casos restantes, em aproximadamente 21% dos casos estudados, percebeu-se a identificação, ainda que precária, de um ou alguns dos ocupantes, enquanto o restante era apontado de maneira genérica.

Ainda que a jurisprudência mencione expressamente que a identificação dos réus é dispensada para o autor no momento da propositura da demanda, uma série de obstáculos de ordem prática dificulta a identificação dos réus em momentos posteriores da marcha processual, de modo que a dispensa dada ao autor no momento de propositura da demanda se mantém ao longo do processo. De todos os casos estudados, somente em um (autos nº 1021019-51.2014.8.26.0100), a identificação de um grande número de ocupantes foi trazida pelo oficial de justiça, permanecendo impossível saber se referida identificação correspondeu à totalidade dos ocupantes.

As dificuldades em superar tais desafios acabam por criar cenários que escapam da lógica da doutrina de direito processual ou mesmo

dar ensejo à violação dos princípios constitucionais que delimitam o que seria o “devido processo legal”. A título de exemplo, mencionamos dois dos processos estudados (autos nº 1020508-53.2014.8.26.0100 e autos nº 1033280-48.2014.8.26.0100), os quais apresentaram o deferimento de dois pedidos liminares no mesmo processo, ou seja, após o cumprimento da liminar de reintegração de posse requerida na petição inicial, a manutenção do abandono do imóvel permitia que uma nova ocupação se instaurasse no mesmo imóvel, de modo que o(s) autor(es) fazia(m) novo pedido de mandado liminar, valendo mencionar que em ambos os casos o pedido foi deferido e houve expedição de novo mandado de reintegração de posse. É possível que tal situação guarde relação com a forma como os réus são identificados na demanda. Mesmo nas peças dos advogados dos réus a qualificação era de apenas alguns dos ocupantes.⁷ Dessa forma, é possível questionar se a ausência da devida indicação daqueles que compõem o polo passivo não prejudica a identificação dos limites da demanda.

Seria possível vislumbrar a justificativa para tal postura do Poder Judiciário como medida que visa à economia processual. No entanto, tal argumento, além de colocar em segundo plano uma série de princípios e garantias processuais como o contraditório e a ampla defesa, propicia uma situação de insegurança no sistema processual, pois cria o cenário em que o réu não identificado passa a ser tratado como todo aquele que viola o direito do autor ao longo do processo, tornando incertos e imprevisíveis os limites das decisões proferidas naquele processo.

Ademais, esse tipo de medida é mais um ponto que evidencia a situação de abandono dos imóveis no centro da cidade de São Paulo e como

⁶ RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. *Apelação n. 0002462-61.2013.8.19.0068*. Décima Segunda Câmara Cível. Relator Des. Cherubin Helcias Schwartz Junior. Apelante:

Marisa Marrrochi Imperial Gonzalez e outro. Apelado: Réu incerto e desconhecido. Rio de Janeiro, RJ, 18 de setembro de 2014, p. 1. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201400161897>>. Acesso em: 6 jan. 2016; RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível n. 70061600391*. Apelante: Sucessão de Nery Estevan da Fonseca de Campos. Apelado: Ignorado. Relator Des. Marco Antonio Angelo. Porto Alegre, RS, 3 de março de 2015, p. 1. Disponível em: <http://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/download/exibe_documento_att.php?ano=2015&codigo=226781>. Acesso em: 6 jan. 2016; COSTA, Susana Henriques da; FRANCISCO, João Eberhardt. *Uma hipótese de “defendant class action” no CPC*, 2015. p. 13-16. (NO PRELO).

⁷ Acredita-se que a não identificação dos réus nas contestações seja fruto de uma série de obstáculos de natureza prática que impedem um contato aproximado dos advogados com todos os ocupantes, como a utilização do sistema de peticionamento eletrônico, a apresentação de procuração e de outros documentos necessários de dezenas, ou até mesmo centenas, de ocupantes, em um prazo processual que pode ser considerado exíguo quando se trata de uma coletividade no polo passivo.

2.2 PODER JUDICIÁRIO

a aplicação das normas processuais tem sido pouco eficaz para promover a pacificação social, uma vez que, inserido no contexto dos conflitos fundiários urbanos, o Judiciário acaba por atuar como uma ferramenta de “proteção em massa” do direito à propriedade sem questionar a destinação dada a tais imóveis, tampouco considerar o déficit de moradia instaurado na mesma urbe. Assim, o Judiciário, ao proporcionar a saída dos ocupantes de maneira célere a ponto de violar garantias processuais sem questionar a destinação dada ao imóvel, acaba por retroalimentar as demandas decorrentes dos conflitos fundiários urbanos, uma vez que os ocupantes retirados de um imóvel permanecem sem moradia, enquanto proprietários têm a garantia de que, caso haja uma invasão, o Poder Judiciário atuará rapidamente para preservar sua posse, ainda que o imóvel não exerça sua função social.

2 OS MANDADOS LIMINARES

O procedimento especial das ações possessórias prevê a possibilidade da concessão da tutela jurisdicional em caráter antecipado, sem que haja participação do réu, mediante o cumprimento de determinados requisitos previstos em lei que tornem evidente o direito do autor na demanda proposta. O cumprimento do mandado de reintegração de posse é medida irreversível que pode finalizar o processo de maneira precoce, sufocando uma série de questões importantes envolvidas no conflito. Nesta seção, investigaremos alguns aspectos práticos do mandado liminar nos casos estudados.

2.1 As provas utilizadas para cumprimento dos requisitos do artigo 927 do Código de Processo Civil (CPC)

De acordo com o artigo 927 do CPC de 1973, para a reintegração de posse, os requisitos para a concessão do mandado liminar são: a comprovação da sua posse; a comprovação do esbulho praticado pelo réu; a comprovação da data do esbulho; a comprovação da perda da posse.

Em todos os 24 casos analisados, a petição inicial trazia o pedido de expedição de mandado liminar, nos termos dos artigos 927 e 928 do CPC, entre os quais somente em quatro processos o pedido liminar foi indeferido. O conteúdo

de tais decisões será avaliado posteriormente, por ora a preocupação é avaliar quais foram as provas trazidas pelo autor para demonstrar o cumprimento dos requisitos apontados linhas atrás.

Em relação à *prova da posse*, percebemos que alguns documentos possuem maior incidência nos processos. Em 96%, ou seja, em 23 dos 24 casos estudados, o autor da demanda apresentava-se como proprietário do imóvel, ou seja, a comprovação do primeiro requisito do artigo 927 contou com comprovação da propriedade do imóvel em aproximadamente 92% dos casos – 22 casos –, a comprovação se deu pela apresentação de documentos como matrícula do imóvel, compromisso de compra e venda, formal de partilha, contrato de doação, entre outros. Em 37,5% dos casos estudados, a comprovação do primeiro requisito do artigo 927 deu-se somente com a apresentação de documento apto a provar a propriedade do imóvel, enquanto nos outros casos havia a comprovação da propriedade combinada com outros documentos. Assim, verificou-se que a incidência de documentos relativos à propriedade foi bem maior do que outros: comprovantes de quitação de contas do imóvel – como água, luz e IPTU – instruíram a inicial em apenas 50% dos casos; já comprovantes da realização de benfeitorias no imóvel – como recibos relativos a reformas –, somente em 12,5% dos casos estudados; mesma porcentagem encontrada em relação ao uso de comprovantes relativos ao serviço de segurança prestado no imóvel – escala de trabalho, comprovante de pagamento, entre outras formas.

Apesar da alta incidência de documentos relativos à propriedade do imóvel como cumprimento do requisito da prova da posse, é importante ressaltar que tanto o possuidor quanto o proprietário são partes legítimas para a propositura da ação. Ainda que se considere a reintegração de posse um mecanismo de tutela, mediatamente, do titular de domínio, fica bastante claro que o legislador busca valorizar o sujeito que de fato exerce os poderes inerentes ao domínio, protegendo aquele que explora economicamente a coisa, seja trabalhando, seja residindo no bem possuído.⁸

Já os outros três requisitos (*a comprovação do esbulho praticado pelo réu, da data do esbulho e da perda da posse*) tratam da violação do direito do autor pelo réu. Verificando os documentos que instruíram as petições iniciais dos casos analisados e as decisões que tratavam do pedido liminar, percebeu-se que não há uma delimitação precisa de quais requisitos são cumpridos em cada um dos documentos ou que o mesmo documento é apto a comprovar mais de um requisito. Dessa forma, optamos por analisar as provas dos três requisitos conjuntamente. Nos casos analisados, verificamos a apresentação de seis tipos de documentos a fim de comprovar os requisitos dos incisos II a IV do CPC, elencados aqui do mais incidente ao menos incidente: boletim de ocorrência, fotos do imóvel, declaração escrita do autor, notícias de jornal, declaração de testemunhas e notificação extrajudicial.

O boletim de ocorrência foi a fonte de prova mais utilizada para comprovar o ato ilícito praticado pelos réus, aparecendo em 91,6% dos casos analisados. No entanto, é importante ressaltar que, em uma leitura mais atenta dos documentos, verificou-se a necessidade de distinguir dois tipos de boletim de ocorrência: aqueles em que consta a mera declaração do autor de que houve esbulho do imóvel; e aqueles em que a ocorrência do esbulho foi verificada por autoridade que compareceu ao imóvel ocupado e confirma a declaração do autor frente à autoridade policial. O primeiro tipo de boletim de ocorrência, em que há a mera declaração pelo autor, é verificado em 62,5% dos casos analisados. Já o segundo tipo foi constatado em aproximadamente 29,1% dos casos analisados.

É importante olhar com cautela a aptidão de comprovar fatos mediante apresentação de boletim de ocorrência, uma vez que pode influenciar no deferimento do pedido liminar ou na procedência da demanda. Pelos casos analisados, verificou-se ampla utilização deste documento. Considerando que o boletim de ocorrência, em

regra, constitui a declaração unilateral do autor frente à autoridade policial, é uma fonte de prova que apresenta certa fragilidade, de modo que não pode o julgador considerar tal documento como suficiente para comprovar a evidência do direito do autor. Nos casos em que alguma autoridade vai até o imóvel e posteriormente comparece ao plantão policial para confirmar o alegado pelo autor, o boletim de ocorrência adquire maior credibilidade, entretanto, questiona-se se a apresentação deste documento seria suficiente. Dos casos analisados, em sete deles o boletim de ocorrência foi o único documento apresentado para comprovar a violação do direito do autor, dos quais apenas um teve o pedido liminar indeferido.⁹

Os outros documentos verificados para comprovar os requisitos do artigo 927 se apresentaram de maneira bem menos incidente: fotos do imóvel apareceram em 62,5% dos casos; depoimentos escritos pelo autor, em 12,5%; notícias de jornal, em 12,5%; declarações de testemunhas, em 4,16%; e notificação extrajudicial pedindo a saída dos ocupantes, em 4,16%. Na maioria dos casos, tais documentos estavam acompanhados do boletim de ocorrência.

Considerando os dados retromencionados, apontamos que as provas apresentadas não abordavam a situação do imóvel até o momento do esbulho. Inclusive, em muitos dos documentos apresentados pelo próprio autor ou na petição inicial havia a informação de que o imóvel estava desocupado: muitas das contas apresentadas foram enviadas por correio e apresentavam carimbos que continham informações como “imóvel vago”; nos boletins de ocorrência que contaram com a averiguação de alguma autoridade, afirmava-se, em alguns casos, a situação de abandono do imóvel até o momento do esbulho; em outros, verificou-se que os proprietários exerciam a posse com a mera contratação de seguranças para guardar o imóvel, sem lhe dar qualquer utilização.

⁸ DIDIER JUNIOR, Fredie. A função social da propriedade e a tutela processual da posse. *Revista de Processo*, São Paulo, RT, ano 33, n. 161. 2008, p. 16.

⁹ Dos sete casos em que o boletim de ocorrência foi o único documento apresentado na petição inicial para comprovar a violação do direito do autor pelos réus, destaca-se que em apenas dois foi expedido o mandado de constatação – que será mais bem explicado adiante. No primeiro caso, o oficial de justiça constatou a ocupação do imóvel, o que foi considerado pelo magistrado como situação suficiente para o deferimento do pedido liminar; no segundo caso, o cumprimento do mandado de constatação mencionou indícios de que a posse seria datada de período maior que um ano e dia, de modo que o juízo indeferiu o pedido liminar.

Ainda que a definição de “posse” adotada pelo Código Civil parta da noção de propriedade, esta, além de um direito humano positivado na Constituição brasileira, também impõe deveres ao titular, cujo cumprimento justifica a tutela estatal desse direito.¹⁰

Com base nos dados trazidos até este ponto do trabalho, percebe-se que, mesmo sendo um dever decorrente da propriedade em nosso ordenamento, a destinação adequada a um imóvel não é levada em consideração quando se discute o exercício da posse, o que, apesar de não ser previsão legal expressa, seria uma decorrência lógica do princípio da função social da propriedade.

Compreende-se que o esbulho do imóvel que atende à sua função social afetaria não apenas os interesses do possuidor, mas da coletividade, justificando a concessão de tutela jurisdicional da forma mais célere possível. No entanto, questiona-se a necessidade da concessão de tutela jurisdicional de forma célere com base na mera comprovação do domínio do autor sobre o imóvel, sem qualquer investigação a respeito da forma como a posse era exercida. Seria realmente medida de pacificação social a tutela da posse que não cumpre sua função social? Se a concessão do mandado liminar fosse realizada com base na comprovação de requisito que sustentasse a necessidade da celeridade da medida, qual seria o impacto na resolução do conflito?

Outra questão verificada durante a análise dos casos é que, apesar da redação clara dos artigos 927 e 928 do CPC, em relação a quais devem ser os requisitos cumpridos para o deferimento do pedido liminar, em 15% dos casos em que foi utilizado o procedimento especial as decisões que determinavam a expedição do mandado liminar

utilizaram como fundamento a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, previstos no artigo 273¹¹ do mesmo código.

Ainda que o princípio da fundamentação das decisões não determine quais diplomas legais devem orientar o entendimento do magistrado em determinado caso concreto, de modo que não se exclui a possibilidade de antecipar a tutela jurisdicional que reintegra o autor na posse com base em critérios de urgência, esta hipótese não foi verificada nos casos analisados.

A tutela prevista no artigo 928 do CPC consiste em tutela de evidência¹², que apresenta requisitos, características e finalidades diversos daquela prevista genericamente no artigo 273, que consiste em tutela de urgência. No entanto, em algumas das decisões analisadas, verificou-se o tratamento da tutela prevista no procedimento especial das possessórias como tutela de urgência, afirmando que o cumprimento dos requisitos do artigo 928 demonstrava a ocorrência do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Dito isso, questiona-se a familiaridade de alguns magistrados com o procedimento de reintegração de posse e, principalmente, com o tipo de conflito que pode estar envolvido nesse tipo de processo.

Outro ponto que merece atenção é o impacto da expedição do mandado liminar de reintegração de posse nos atos processuais posteriores. Com base nos casos analisados, foi possível perceber que o cumprimento do mandado liminar de reintegração de posse afeta os atos processuais posteriores em decorrência de dois fatores: *tempo e utilidade*.

Em relação ao fator *tempo*, verificou-se que a celeridade com que o mandado liminar de reintegração de posse é deferido, expedido e cum-

¹⁰ Art. 1.228 do Código Civil de 2002: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1o O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. [...]”

¹¹ Art. 273 do Código de Processo Civil de 1973: “O juiz poderá, a requerimento da parte, antecipar, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida no pedido inicial, desde que, existindo prova inequívoca, se convença da verossimilhança da alegação e:

I - haja fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação; ou

II - fique caracterizado o abuso de direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório do réu.”

¹² Essa modalidade de tutela ocorre nos casos em que o legislador se contenta com a probabilidade de o autor ter razão, ou seja, na evidência de que o direito afirmado existe. Como é o caso da liminar prevista no procedimento de reintegração de posse, tal modalidade só é admitida quando expressamente prevista em lei, de modo que, nos demais casos, devem ser cumpridos os requisitos do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*, presentes nas tutelas de urgência. Cf. FUX, Luiz. *Tutela de segurança e tutela de evidência*. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 305-306.

prido é tamanha que acaba por limitar a participação do réu no processo. Nos casos analisados, em que foi utilizado o procedimento especial, o tempo médio entre a distribuição da petição inicial e a data da reintegração adquirida liminarmente é de 116,8 dias¹³, de modo que a reintegração efetuada em menor tempo ocorreu em 32 dias e a efetuada em maior tempo em 219 dias. Considerando a complexidade de interesses envolvidos nos conflitos fundiários urbanos e a grande quantidade de pessoas envolvidas, que, como visto anteriormente, enfrentam uma série de questões de ordem prática para serem representadas no processo, nota-se que a concessão de medidas irreversíveis de forma altamente célere em casos complexos como os que são objeto deste estudo interfere no exercício da defesa dos réus.

Em relação ao fator *utilidade*, verifica-se que o deferimento do pedido liminar não afeta os atos processuais posteriores somente em relação à celeridade com que é cumprida a determinação do juízo mas também por conta da natureza da tutela concedida liminarmente. Ocorre que, após a desocupação do imóvel, a manutenção da relação processual torna-se inútil. Isso porque, satisfeita a pretensão do autor, não há mais razão para o polo passivo expor seus interesses, sua necessidade de moradia, vez que os ocupantes foram retirados do imóvel e qualquer medida para evitar a situação de desabrigo dos réus perdeu espaço na ação possessória. Ademais, diante dos problemas provenientes da ausência de um tratamento adequado à coletividade no polo passivo dificulta a sua participação no processo após a desocupação do imóvel, vez que os ocupantes se “espalham” em busca de moradia. Dessa forma, diante da ausência de interesse das partes em movimentar o processo, muitas ações de reintegração de posse deixavam de receber sentença, ficando esquecidas pelos magistrados.

Sendo assim, pode-se dizer que o procedimento de reintegração de posse, principalmen-

te no que diz respeito à concessão do mandado liminar, ainda é marcado por uma perspectiva imanentista do processo, que privilegia a situação do autor na relação jurídica processual em detrimento de uma resolução equitativa do conflito. Isso ocorre porque a tutela jurisdicional concedida por meio do mandado liminar, além de ser outorgada com base no critério de probabilidade do direito do autor, como apontado anteriormente, possui natureza *satisfativa e irreversível*.

A tutela de natureza satisfativa é, segundo entendimento doutrinário, aquela que se destina a resolver a crise de direito material, os litígios trazidos ao processo pelas partes, a fim de restabelecer o ordenamento jurídico e a paz social.¹⁴ No entanto, tal definição é passível de questionamentos. O cumprimento do mandado liminar tem apenas aptidão de satisfazer a pretensão do autor e resolve o conflito apenas no plano da relação jurídica processual. Questiona-se se a satisfação da pretensão do autor, nestes casos, é sinônimo de restabelecimento do ordenamento jurídico e da paz social, uma vez que violações de direitos como os direitos à moradia e à dignidade da pessoa humana, e o descumprimento de deveres do proprietário como o da função social da propriedade não são objeto de tutela jurisdicional e muitas vezes sequer chegam a ser considerados na resolução do conflito.

Diante dessa situação, ocorreram casos como a circunstância de tumulto processual analisada anteriormente: a pendência do processo permitia que, na ocorrência de nova ocupação do imóvel – que permaneceu abandonado –, o autor se utilizasse do mesmo processo para desalojar ocupantes diferentes daqueles que compõem a relação jurídica processual.

Bem se percebe que a previsão legal de expedição do mandado liminar do artigo 928 do CPC, com base na evidência do direito do autor, apresenta uma série de impactos na resolução do conflito. Portanto, são pertinentes os seguin-

¹³ Nos dois casos em que houve duas ordens de reintegração no mesmo processo, consideramos apenas o período abrangido entre a distribuição e o cumprimento da primeira reintegração, para evitar que a situação de tumulto processual nesses dois processos comprometesse o número buscado: o tempo médio entre a distribuição e o cumprimento do mandado de reintegração de posse.

¹⁴ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Tutela cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias e de urgência (tentativa de sistematização)*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 113.

tes questionamentos: seria possível a resolução equitativa dos conflitos que provocam as ações de reintegração de posse com a manutenção da tutela de evidência? Ainda, seria possível distinguir o procedimento especial de reintegração de posse sem a previsão do mandado liminar?

3 OS MANDADOS DE CONSTATAÇÃO

Em alguns dos casos estudados, o magistrado, ao constatar que o polo passivo era composto por uma coletividade, determinou que um oficial de justiça fosse até o imóvel cuja posse é objeto do conflito para constatar a situação da ocupação. Para isso, o juiz expede o *mandado de constatação*, em que são avaliados aspectos como o número de famílias no imóvel, as condições em que estão instaladas as famílias, a presença de pessoas idosas, deficientes ou crianças, entre outros pontos. Essa medida não está prevista em nenhum diploma legal, sendo criação dos juízes, na tentativa de adaptar o procedimento ao conflito.

O mandado de constatação representa uma oportunidade de trazer a realidade das ocupações aos autos, ampliando a possibilidade de reconhecimento de interesses e necessidades dos ocupantes no processo. No entanto, é um mecanismo que, isoladamente, não tem aptidão de proporcionar a resolução equitativa do conflito, uma vez que está sujeito à forma como os magistrados e oficiais de justiça valoram e descrevem a situação das ocupações. A propósito, o conteúdo dos mandados de constatação apresentou variações nos casos analisados: em alguns, o oficial de justiça descreveu características da ocupação com pouca subjetividade – relatava um número aproximado de ocupantes, o perfil socioeconômico dos ocupantes e a forma como estavam instalados –; em outros, percebeu-se que o oficial de justiça realizou a constatação imprimindo uma série de valores pessoais – mencionava hábitos e aparência dos ocupantes e, em alguns casos, chegava até mesmo a emitir opinião sobre a necessidade ou não da concessão do pedido liminar.

Dos processos analisados, foram emitidos mandados de constatação em 37,5% dos casos. Além disso, também se constatou que em 100% dos casos cujo processo tramitou pelo rito ordi-

nário, o procedimento foi adotado após o cumprimento do mandado de constatação, que trouxe aos autos a informação de que a posse dos réus era de mais de um ano e um dia.

4 A UTILIZAÇÃO DE MÉTODOS CONSENSUAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Apesar de a previsão legal da reunião de mediação nos procedimentos de reintegração de posse ser uma novidade do Código de Processo Civil de 2015, não há qualquer impedimento legal para a aplicação de métodos autocompositivos na resolução de conflitos sob a vigência do Código de 1973. Neste trabalho, percebemos que a utilização desses métodos nas ações de reintegração de posse analisadas é pouco expressiva: dos casos estudados, a única forma de autocomposição mencionada foi a conciliação, utilizada em apenas 12,5% dos processos.

Acreditamos que esse quadro guarde relação com a forma como Poder Judiciário e demais autoridades tratam o conflito. Como vimos anteriormente, os réus das ações de reintegração de posse apresentam uma série de dificuldades para expor seus interesses na relação processual. Além disso, considerando o perfil socioeconômico dos ocupantes e as dificuldades de natureza prática do advogado de contatar a totalidade dos réus, há que se considerar a possibilidade de que os réus apresentem uma noção imprecisa de seus direitos, dificultando a exposição de seus interesses no processo. Sendo assim, a situação de desvantagem dos réus em relação à participação no processo e ao reconhecimento de seus interesses prejudica a sua capacidade de negociação, de modo que o espaço de composição se torna pouco atrativo.

4.1 A participação de outros órgãos do Poder Público nos processos

Um dos aspectos da complexidade dos conflitos envolvidos nas ações de reintegração de posse com coletividades no polo passivo é a miríade de direitos envolvidos e, por consequência, a quantidade de órgãos aptos a tutelar tais direitos. Dessa forma, o Poder Judiciário tem como desafio realizar a prestação jurisdicional em diálogo com outros Poderes, de modo que questões

como orçamento e planejamento de políticas públicas emergem na discussão. Neste trabalho, constatamos que esse diálogo entre Poder Judiciário e demais órgãos do Poder Público não é visto facilmente nos processos de reintegração de posse. Diante da atuação distinta de cada um desses órgãos, analisaremos sua participação nas ações separadamente.

4.1.1 Ministério Público

O Ministério Público é a instituição que tem responsabilidade de zelar pelo interesse público no processo. Mais do que tutelar o interesse da sociedade no correto exercício da jurisdição, o *parquet* é responsável por garantir que certos conflitos e certos valores a ele inerentes recebam o tratamento adequado.¹⁵ O cumprimento das funções estabelecidas nos artigos 127 e 129¹⁶ da Constituição Federal é realizado por meio de uma série de atribuições ao órgão, como a legitimidade para propor ação civil pública e ação declaratória de inconstitucionalidade, entre outras. No entanto, atentaremos aqui para a função de *custos legis* – fiscal da lei – do Ministério Público, em que intervém em algumas causas específicas visando tutelar o interesse público.

Nos processos analisados, a atuação do Ministério Público foi pouco incidente, de modo que se manifestou apenas em 33,3% dos casos; em alguns casos, suas manifestações eram para declarar o desinteresse do órgão na ação. A pouca incidência de intimações do Ministério Públi-

co pode resultar do fato de que a obrigatoriedade de intervenção¹⁷ deste órgão nas ações de reintegração de posse é uma novidade do novo CPC, valendo anotar que, nos processos regidos pelo Código atual, a participação deste órgão ficava a cargo da iniciativa do magistrado. Ademais, em alguns casos, percebeu-se que a atuação do *parquet* foi solicitada não em função da questão do direito à moradia, mas devido à presença de interesse diverso, como o interesse de incapazes ou de questões de saúde pública, por exemplo.

Por fim, percebeu-se que a atuação do Ministério Público nas ações de reintegração de posse nem sempre era voltada para o reconhecimento dos direitos dos réus. Independentemente do tipo de direito envolvido que motivou a intervenção do *parquet*, as declarações são comumente marcadas por certa resistência em reconhecer direitos básicos dos réus, em alguns momentos carregadas por estigmas negativos em relação a ocupações e movimentos sociais.

4.1.2 Órgãos do Poder Executivo municipal

Conforme disposto na Constituição Federal, cabe aos municípios realizar políticas de desenvolvimento urbano.¹⁸ Ainda que a União seja responsável por estabelecer diretrizes em relação ao assunto, é função do Poder Público municipal a aplicação de políticas públicas que visem ao bem-estar dos habitantes da cidade. Dessa forma, a intimação de órgãos do Poder Executivo municipal é uma forma de reconheci-

¹⁵ DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições do direito processual civil*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. v. 1. p. 697.

¹⁶ Artigo 127 da Constituição Federal: “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”

Artigo 129 da Constituição Federal: “São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.”

¹⁷ O termo “intervenção” na legislação processual diz respeito à manifestação do Ministério Público. Dessa forma, a obrigatoriedade prevista no novo Código de Processo Civil não implica um dever do *parquet* de promover políticas públicas de acesso à moradia ou diálogo com demais órgãos do Poder Público, mas apenas de se manifestar nos autos, ainda que tal manifestação seja para declarar desinteresse do órgão.

¹⁸ Art. 182 da Constituição Federal: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”

to dos direitos sociais envolvidos nos conflitos fundiários urbanos que se manifestam nas ações de reintegração de posse, além de proporcionar uma via importante para uma resolução adequada do conflito, vez que, ainda que o autor retome a posse do imóvel, há possibilidade de garantir que os ocupantes não permaneçam privados de seu direito à moradia digna. No entanto, apesar da importância na atuação desses órgãos, sua intervenção foi pouco incidente nos casos analisados: em apenas 33,3% dos casos foi realizada a intimação para participar no processo e em somente 8,3% do total dos casos houve manifestação.

4.1.3 Polícias Militar e Civil

Diferentemente do Ministério Público e dos órgãos do Poder Executivo municipal, a atuação da Polícia Militar nas ações de reintegração de posse não é voltada para fornecer meios para a resolução do conflito, mas sim para o cumprimento dos mandados de reintegração de posse emitidos ao longo dos processos. A forma como os mandados de reintegração de posse são cumpridos não é regulada pela legislação processual, de modo que a estratégia traçada para a atuação da polícia fica a cargo dos comandantes dos batalhões competentes para atuar na área em que se encontra o imóvel cujo esbulho é objeto da demanda.

Ao longo deste trabalho, percebemos que o método adotado para o cumprimento da ordem judicial pode variar significativamente, a depender do batalhão responsável, diferença esta que interfere diretamente nos impactos sofridos pelos ocupantes e pela população local no cumprimento do mandado. Também foi possível perceber que, nos casos mais graves, o desalojamento dos ocupantes feito sem o devido preparo pode impactar fortemente nos arredores do imóvel, com o fechamento de vias principais, utilização de bombas de gás e balas de borracha, agressões e uma série de violações a direitos humanos. Por outro lado, há situações em que as autoridades policiais terminam por exercer funções que deveriam ser exercidas por agentes do Poder Ju-

diciário como, por exemplo, quando notificam a propositura da demanda para a maioria dos ocupantes.

Dos casos analisados em que foi expedido o mandado de reintegração de posse – 87,5% do total de casos –, em 95% deles o cumprimento da ordem judicial contou com a atuação da polícia.¹⁹ Dessa forma, fica claro que a atuação das polícias militar e civil é altamente frequente nas ações de reintegração de posse. No entanto, raramente esses órgãos contam com o auxílio de outros profissionais com o treinamento necessário para preservar a dignidade dos habitantes dessas ocupações, como assistentes sociais ou psicólogos. Constata-se, ainda, que as polícias não apresentam preparação para o atendimento adequado dessa população.

Outro traço marcante da atuação das polícias nas ações de reintegração de posse é a realização de reuniões com as autoridades responsáveis por conduzir o cumprimento do mandado de reintegração de posse, as quais nominaremos *reuniões preliminares*. Apesar de promover o encontro entre as partes envolvidas no conflito, essas reuniões são essencialmente diferentes das reuniões de mediação e conciliação, que buscam a resolução consensual do conflito. As reuniões preliminares não representam um espaço que visa pôr fim ao conflito, mas sim organizar a condução do cumprimento do mandado de reintegração de posse: analisar quais meios o autor deve fornecer para que as famílias sejam retiradas do local, estudar formas de minimizar o impacto no tráfego da região, entre outros pontos.

As reuniões costumam acontecer nos Batalhões de Polícia Militar ou Civil e contam com a presença das partes e seus advogados, o comandante do batalhão e autoridades do Poder Público – como representantes da subprefeitura, da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), entre outras.

Importante ressaltar que a realização das reuniões preliminares, apesar de frequente, não ocorre em todos os processos. Como não há qualquer previsão legal que regule a condução

¹⁹ Em 83,3% do total de casos analisados, houve atuação da polícia.

2.2 PODER JUDICIÁRIO

do cumprimento do mandado de reintegração de posse, sua ocorrência e a forma como é conduzida ficam a critério do chefe do Batalhão Policial competente para realizar o cumprimento do mandado de reintegração de posse. No presente trabalho, é importante destacar, em razão do recorte realizado com base em critérios territoriais, nos casos analisados a ocorrência das reuniões preliminares foi limitada à atuação dos Batalhões de Polícia competentes para atuar em área de competência do Foro Regional Central.

Considerando a discrepância da atuação da polícia no cumprimento dos mandados de reintegração de posse e a importância da forma como é conduzida tal operação, é questionável a ausência de certo controle pelo Poder Judiciário no cumprimento de suas ordens, uma vez que impacta diretamente na resolução do conflito, nas pessoas que circulam no entorno dos imóveis em que o litígio foi instaurado e na forma como a atuação deste Poder é percebida pelas diferentes camadas da sociedade. Além disso, questiona-se a necessidade do uso tão frequente de força policial no cumprimento dos mandados de reintegração de posse enquanto outros profissionais, como assistentes sociais, são tão pouco utilizados para auxiliar o Poder Judiciário nesses casos.

4.2 Os movimentos sociais nos processos analisados

Conforme visto anteriormente, em 46% dos casos estudados a demanda foi proposta em face do movimento social do qual os ocupantes faziam parte. Até o momento, verificamos que a ausência de previsão legal no tratamento de coletividades no polo passivo da demanda e as dificuldades enfrentadas pelo autor na identificação dos ocupantes trazem uma série de consequên-

cias para os processos de reintegração de posse, como a dispensa do autor de qualificar os réus na petição inicial e as dificuldades de identificação da demanda.

Com isso, outra consequência que se observou neste trabalho é a forma como os movimentos sociais estão presentes nos processos. Considerando que tais movimentos representam para os ocupantes uma forma de organização política, apta a organizar a luta por moradia daqueles que sofrem pelo déficit habitacional, fomentando uma cultura de direitos e coordenando estratégias para pressionar os órgãos do Poder Público para promover a tutela de direitos sociais, tais movimentos não são dotados de personalidade jurídica ou qualquer outra forma de organização que seja voltada à atuação processual em ações de reintegração de posse.

Considerando que no Direito brasileiro a questão sobre a representação processual adequada de coletividades no processo ainda seja objeto de controvérsia²⁰, e mesmo que a atuação dos movimentos sociais por meio da via processual fosse viabilizada²¹ – como pode ser visto nos *amici curiae*²² –, ressalta-se que a organização e a escolha da entidade apta a atuar como representante do polo passivo não podem partir do autor ao propor a ação em face de um movimento social sem qualquer previsão legal ou histórico de atuação processual daquele movimento, de modo a “impor” um representante a uma coletividade. No entanto, a descrição dos ocupantes enquanto membros de determinado movimento social na petição, que deveria ser considerado mero recurso para auxiliar na identificação dos réus, acaba sendo admitida como uma situação de substituição processual, ainda que sem previsão legal.

Apesar da irregularidade da situação, não

²⁰ GIDI, Antonio. A representação adequada nas ações coletivas brasileiras: uma proposta. *Revista de Processo*. São Paulo, RT, n. 108, 2002. p. 61-63.

²¹ Nesse sentido: MAIA, Diogo Campos Medina. *Fundamentos da ação coletiva passiva*. 2006. 220f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual)–Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, 2006. p. 158-173.

²² “A introdução da figura do Amicus Curiae no sistema legal nacional abriu espaço para as associações de magistrados, de advogados, de membros do Ministério Público, das entidades do movimento social, comunidades étnicas e raciais, comunidades e entidades religiosas, ONGs, Ministério Público, órgãos e entidades governamentais requererem ingresso nos processos em que se discute a constitucionalidade de leis e atos governamentais que ameacem ou violem os interesses e direitos coletivos dos grupos que representam, bem como os direitos difusos.(4) Esses novos atores do processo constitucional podem apresentar petições com documentos; pedidos de sustentação oral dos argumentos apresentados, podendo mesmo requerer a oitiva de testemunhas e de peritos, conforme o caso.” SILVA, Luiz Fernando Martins da. Amicus curiae, direito e ação afirmativa. *Revista Jurídica*. Presidência da República. Brasília, v. 7, n. 76, dez. 2005/jan. 2006. p. 1. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/revistajuridica/index.htm>. Acesso em: 15/01/2016.

2.2 PODER JUDICIÁRIO

verificamos problemas enfrentados pelos ocupantes em decorrência exclusiva da substituição, fora aqueles inerentes à situação de coletividade no polo passivo da demanda, já apontados anteriormente. No entanto, é neste momento que precisamos destacar o recorte do presente trabalho: os casos analisados foram fornecidos pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, de modo que não estudamos casos em que os ocupantes não conseguiram o patrocínio de um advogado, suprimindo a substituição processual irregular. Sendo assim, fogem da nossa investigação as consequências da identificação dos réus enquanto movimento social no polo passivo de uma ação de reintegração de posse.

O que se pôde verificar no presente trabalho foi o tratamento dispensado tanto pelo Poder Judiciário como pelo Ministério Público quando havia menção a algum movimento social de luta por moradia ao longo do processo, em que se constatou a presença de estigmas em relação à organização política.

Merece destaque o Processo n. 1058661-58.2014.8.26.0100, em que a organização dos ocupantes, mediante um movimento social de luta por moradia, foi utilizada como fundamento para indeferimento do pedido de justiça gratuita realizado na contestação. Tal postura do Poder Judiciário evidencia não apenas o pouco contato com movimentos sociais, mas também deslegitima a luta organizada que visa à ação estatal na garantia de direitos básicos.

Assim, nos procedimentos de reintegração de posse, não só verificamos que as discussões instauradas no processo deixam de reconhecer direitos básicos dos réus, como também foi possível perceber que a organização dessas camadas da população, enquanto movimentos legítimos que buscam a efetivação de direitos pela via política, não é reconhecida nas decisões judiciais ou cotas do Ministério Público, as quais são carregadas de estigmas negativos em relação a movimentos sociais.

5 A FUNDAMENTAÇÃO DAS SENTENÇAS

Como já apontado anteriormente, a prolação da sentença, ainda que decorrência lógica da marcha processual, não acontece em todas as

ações de reintegração de posse, uma vez que a satisfação da pretensão do autor, de forma irreversível, esgota a necessidade de novos atos processuais. Nos casos analisados, 58,3% dos processos apresentaram sentença, e não podemos deixar de considerar que o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos adotou como estratégia pedir a prolação da sentença após o cumprimento do mandado de reintegração de posse a fim de evitar tumultos processuais.

Apesar de 100% das peças de defesa apresentadas pelo Centro Gaspar Garcia trazerem argumentos levantando a questão do direito à moradia, nenhuma das sentenças proferidas mencionou dispositivos legais relacionados a este direito inerente à dignidade humana. Ainda que o entendimento predominante de que quaisquer pleitos relativos ao direito à moradia devam ser feitos em face do Poder Executivo, percebemos que o diálogo entre o Poder Judiciário e demais órgãos do Poder Público tem sido pouco incidente nas ações de reintegração de posse, o que pode indicar que os magistrados não considerem as ações de reintegração de posse como uma via adequada para a consideração do direito à moradia dos réus. No entanto, conforme vimos até o momento, percebe-se que os conflitos que perpassam as ações de reintegração de posse são bastante complexos, não se tratando apenas de uma questão de justiça comutativa, em que o réu suprime injustamente o autor de seus direitos. Sendo assim, evidencia-se que o Poder Judiciário não reconhece os conflitos fundiários urbanos como causa das demandas ajuizadas. Por isso, questiona-se: se não como pacificador do conflito, qual o papel exercido pelo Poder Judiciário nos conflitos fundiários urbanos?

CONCLUSÃO

Ao longo do trabalho, pudemos perceber uma série de questões na aplicação do procedimento de reintegração de posse que levam a um tratamento do conflito sob uma perspectiva meramente individual, que descola o conflito do contexto social em que ele se encontra. Por consequência, a resolução do conflito não passa pelo reconhecimento da violação de direitos sociais, nem, conseqüentemente, da problemática

distribuição de recursos e direitos que tem sido promovida por órgãos do Executivo e do Legislativo.

A maneira com que o Poder Judiciário tem enfrentado os conflitos envolvidos nas ações de reintegração de posse tem potencial de retroalimentá-los, ou seja, um processo de reintegração de posse que é resolvido de modo a não considerar a violação do direito à moradia dos réus proporciona sua retirada do imóvel ocupado de maneira inconsequente, expondo os ocupantes à necessidade de realizar nova ocupação para escapar da iminente situação de rua, o que farão de maneira dispersa, disseminada. Além disso, como o Poder Judiciário também não se preocupa em incentivar os proprietários e possuidores a fazer com que seus imóveis cumpram sua função social, acaba permitindo que sejam realizadas estratégias de especulação imobiliária que aumentam o déficit de moradia. Desse modo, a forma como o Poder Judiciário tem resolvido os conflitos instaurados nas ações de reintegração de posse promove a manutenção do cenário em que pessoas precisam de moradia e preserva a existência de imóveis vazios, passíveis de serem irregularmente ocupados. Tal deficiência do Judiciário, em parte, tem raízes em uma cultura jurídica conservadora, avessa e despreparada para o tratamento dos conflitos sob a visão da justiça distributiva.²³

Verificamos ainda que os grupos que utilizam ocupações irregulares como forma de acesso à moradia sofrem uma crise de reconhecimento pelo Poder Judiciário no procedimento aplicado às ações de reintegração de posse, que não reconhece a existência do direito à moradia e demais direitos humanos violados, com vocação para desconfirmar os valores sociais envolvidos em tais conflitos. Se por um lado os grupos vulneráveis atingidos pelo déficit habitacional não são efetivamente reconhecidos na esfera política, uma vez que não conseguem acionar os Poderes Legislativo e Executivo de maneira eficaz para a aquisição de moradia em tempo hábil; por outro, o Poder Judiciário negligencia tais grupos

quando sequer consegue decifrar seus interesses na resolução do conflito, o que se traduz em um problema de acesso à justiça das vítimas do déficit de moradia.

É importante destacar que não consideramos que a ineficiência do procedimento de reintegração seja uma forma legítima de acesso à moradia. No entanto, entendemos que a resolução do conflito deva ser realizada de modo que, na hipótese de satisfação da pretensão do autor, os réus não sofram com o agravamento de sua situação de vulnerabilidade econômica e social, colocados em situação de rua mediante a violação de direitos humanos. Sendo assim, considera-se que a abordagem da questão dos conflitos fundiários urbanos é condição necessária para o equacionamento do conflito, exigindo dos juízes uma postura mais cautelosa, que não considere que o simples desalojamento dos ocupantes seja uma resolução aceitável do conflito.

REFERÊNCIAS

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Tutela cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias e de urgência* (tentativa de sistematização). 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Resolução Recomendada nº 87*, de 8 de dezembro de 2009. Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Diário da União, Brasília, 25 maio 2010.

CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS. *Quem somos*. Disponível em: <<http://www.gaspargarcia.org.br/quem-somos>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS. *Programa moradia digna*. Disponível em: <<http://www.gaspargarcia.org.br/projeto/programa-moradia-digna>>. Acesso em: 12

²³ SANTOS, Boaventura de Sousa; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. *Os tribunais nas sociedades contemporâneas*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 1995. p. 33.

jan. 2016.

COSTA, Susana Henriques da; FRANCISCO, João Eberhardt. *Uma hipótese de “defendant class action” no CPC*. 2015 (no prelo).

DIDIER JUNIOR, Fredie. A função social da propriedade e a tutela processual da posse. *Revista de Processo*. São Paulo, RT, vol. 33, n. 161, p. 9-20, 2008.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições do direito processual civil*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. v. 1.

FUX, Luiz. *Tutela de segurança e tutela de evidência*. São Paulo: Saraiva, 1996.

GIDI, Antonio. A representação adequada nas ações coletivas brasileiras: uma proposta. *Revista de Processo*. São Paulo, RT, n. 108, p. 61-70, 2002.

MAIA, Diogo Campos Medina. *Fundamentos da ação coletiva passiva*. 2006. 220f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual)–Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2006.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. *Apelação n. 0002462-61.2013.8.19.0068*. Décima Segunda Câmara Cível. Relator Des. Cherubin Helcias Schwartz Junior. Apelante: Marisa Marrrochi Imperial Gonzalez e outro. Apelado: Réu incerto e desconhecido. Rio de Janeiro, RJ, 18 de setembro de 2014, p. 1. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/Consulta-Processo.aspx?N=201400161897>>. Acesso em: 6 jan. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível n. 70061600391*. Apelante: Sucessão de Nery Estevan da Fonseca de Campos. Apelado: Ignorado. Relator Des. Marco Antonio Angelo. Porto Alegre, RS, 3 de março de 2015, p. 1. Disponível em: <http://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/download/exibe_documento_att.php?ano=2015&codigo=226781>. Acesso em: 6 jan. 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. *Os tribunais nas sociedades contemporâneas*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 1995.

SILVA, Luiz Fernando Martins da. Amicus curiae, direito e ação afirmativa. *Revista Jurídica*. Brasília, Editor, v. 7, n. 76, dez. 2005/jan. 2006.

VIANA, Flavia Batista. Os fundamentos da ação coletiva passiva no ordenamento jurídico brasileiro. 2009. 342f. (Mestrado em Direito)–Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, SP, 2009.

Recebido: 01/11/2015

Aprovado: 15/12/2015