



GT 03 – Desafios do Cumprimento da Função Social da Propriedade e dos Princípios da Política Urbana frente a (Des)Mercantilização da Cidade

A EXCEPCIONALIDADE DOS DESPEJOS NA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS PELA COMISSÃO REGIONAL DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ

Lara Paula de Meneses Costa¹
Lígia Maria Silva Melo de Casimiro²
Antônio Celestino da Silva Neto³

1. INTRODUÇÃO

Em 2021 foi ajuizada a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF, pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, requerendo a suspensão de medidas judiciais ou administrativas que resultasse em desocupações ou remoções forçadas, reintegrações de posse ou despejos de famílias vulneráveis, enquanto perdurassem os efeitos sobre a população da crise advinda da Covid-19. Em novembro de 2022, o Plenário do STF referendou a tutela provisória parcialmente deferida pelo Ministro relator, Luis Roberto Barroso, determinando a adoção de um regime de transição para que as desocupações coletivas sejam realizadas e estabelecendo uma série de medidas a serem seguidas pelo Poder Público no caso de remoção coletiva de pessoas vulneráveis.

Uma das medidas trata-se da imediata instalação de comissões de conflitos fundiários pelos Tribunais de Justiça e pelos Tribunais Regionais Federais para servir de apoio operacional aos juízes e elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela ação constitucional, de maneira gradual e escalonada; também determinada a realização de inspeções judiciais e de audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em

1 Pós-graduada em Direito Processual Civil (Curso CEI), servidora do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará e pesquisadora da Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU. E-mail: advcostalara@gmail.com.

2 Doutora em Direito Econômico e Desenvolvimento (PUC-PR), Professora de Direito Administrativo e Legislação Urbana da Universidade Federal do Ceará - UFC/CE, Coordenadora adjunta de Ensino e Pesquisa do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU e Vice presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo - IBDA. E-mail: ligiamcas@ufc.br.

3 Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Pós-Graduado em em Políticas e Instrumentos de Gestão Urbana (PUCPR, UFPR e Lincoln Institute of Land Policy) e Pesquisador da Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU. E-mail: antoniocelentino@live.com.



relação àquelas cujos mandados já tinham sido expedidos. As comissões de conflitos fundiários foram então instauradas nos tribunais pátrios no intuito de se evitar violações de direitos humanos contra populações vulneráveis na solução desses conflitos.

O presente resumo inicia um estudo bibliográfico e documental, de natureza descritiva e cunho qualitativo, sobre as soluções mediadas pela Comissão Regional de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (CRSF-TJCE), observando se essas soluções trata o despejo como excepcionalidade, buscando a efetivação do direito à moradia e o cumprimento da função social da propriedade dos imóveis objeto dos litígios judiciais.

2. AS COMISSÕES REGIONAIS DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS E O DESPEJO COMO MEDIDA EXCEPCIONAL

Antes da suspensão estabelecida na tutela provisória da ADPF 828/DF, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Recomendação nº 90/2021 pela adoção das soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos previstas na Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais em razão da pandemia do Coronavírus (Covid-19).

A referida resolução do CNDH busca ressoar a preocupação internacional com a moradia adequada e com os cuidados a serem dispensados aos direitos humanos envolvidos nos conflitos fundiários coletivos, judicializados ou não. Trata-se da busca pela harmonização entre preceitos nacionais e internacionais afetos ao tema, incentivando a aplicação direta dos instrumentos internacionais na solução de conflitos que envolvem direito à moradia⁴. Ao prever a excepcionalidade do despejo (Capítulo V) como medida garantidora de direitos humanos, a Resolução inverte a lógica da frequente resposta judicial às ações de reintegração de posse, mesmo aquelas que afetam dezenas de famílias, em que o despejo é a única e imediata resposta ao conflito.

Seguindo a resolução, as decisões jurisdicionais passariam a determinar medidas acautelatórias prévias à remoção forçada. Contudo, essa leitura tende a priorizar uma visão e uma prática jurisdicional que tomam as remoções como dadas e que não observam o núcleo estruturante da resolução que prescreve ser o despejo a *ultima ratio*: medida excepcional

4 SILVA, Lucas Cavalcanti da; MAZINI, Paulo Guilherme. *Resolução n. 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos e processo civil: a necessária harmonia no âmbito das ações possessórias coletivas*. Revista CNJ, Brasília, v. 7, n. 1, p. 109-122, jan./jun. 2023.



utilizada quando o deslocamento forçado for a única alternativa de garantia dos direitos humanos das famílias (art. 14). A seletividade com que a normativa vem sendo empregada não se trata apenas de um problema hermenêutico, caracterizado pela ausência de interpretação sistemática da resolução pelos operadores do sistema de justiça⁵.

Com a alteração do cenário epidemiológico brasileiro e o estabelecimento do regime de transição na ADPF 828/DF marcou-se o fim das suspensões dos despejos e o início de um novo tratamento dado pelo poder judiciário brasileiro para lidar com conflitos possessórios coletivos. A decisão cita a necessidade de observação da Recomendação nº 90/CNJ tanto para orientação dos órgãos do Poder Judiciário, como para as medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis.

O CNJ regulamentou a criação da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias por meio da Resolução nº 510/2023, fornecendo modelo de relatório para as visitas técnicas e um fluxograma para a atuação das comissões regionais de conflitos fundiários. Ela prevê a realização de reunião prévia, plano de ação e o cronograma da desocupação, mitigando-se os efeitos violadores de direitos humanos.

2.1. SOLUÇÕES MEDIADAS PELA COMISSÃO REGIONAL DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ

No Ceará, a CRSF do Tribunal de Justiça emitiu um relatório bianual sobre os trabalhos realizados entre 2023 e 2025. Dentre as demandas recebidas, 24 (vinte e quatro) casos de conflitos fundiários foram objeto dos trabalhos da comissão nesse período, recaindo a maioria das demandas sobre imóveis urbanos (17 conflitos), representando 70,8% dos casos em que a comissão atuou nesse período⁶.

Entre as demandas finalizadas, estão três acordos celebrados para solucionar o conflito e uma desocupação voluntária do imóvel com proposta de realocação das famílias em andamento. Os acordos foram celebrados nos seguintes casos:

I) Loteamento Granja Lisboa: Ação movida pelo Município de Caucaia em razão de edificações em vias públicas situadas no bairro Tabapuá Brasília II.

5 RIBEIRO, Daisy (coord). *Despejos e o sistema de justiça: violações de direitos humanos no tratamento de conflitos fundiários: análise do uso da Resolução n. 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos*. Curitiba: Terra de Direitos, 2022. p. 62.

6 Relatório disponível para Download na Aba 'Documentos' em:

<https://www.tjce.jus.br/comissoes/comissao-regional-de-solucoes-fundiarias-crsf/>.



O acordo celebrado em audiência de mediação contemplou 172 famílias, culminando com decisão que proibiu novas construções na área pública objeto da ação, e concedeu o prazo de 90 (noventa) dias para que o Município de Caucaia proceda ao cadastro social de todas as famílias/ocupantes e informe o prazo de cumprimento das demais etapas do processo de regularização fundiária dos núcleos urbanos informais, consoante a Lei nº 13.465/2017 (REURB).

II) Ocupação Terra Prometida - Vítimas da Covid-19: ocupação em terreno de propriedade da empresa Atacadão Distribuição, no bairro Serrinha, Fortaleza/CE. Foi celebrado acordo contemplando 113 famílias (379 pessoas), definindo que 45 famílias receberão aluguel social (R\$ 420,00 mensais) da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor), com duração de dois anos; ao fim deste período, deverão receber apartamentos do programa “Minha Casa, Minha Vida”, do Governo Federal, em bairro a ser definido; 33 famílias receberão o valor equivalente a dois anos de aluguel social, pago em parcela única (R\$ 10.080,00) pelo Atacadão; 35 famílias que ainda não moravam no terreno mas já haviam demarcado lote de terra também receberão da rede de supermercados uma indenização no valor de R\$5 mil. A desocupação pacífica do imóvel foi finalizada em 31/01/2024.

III) Comunidade Nossa Senhora de Fátima: Ocupação com 25 famílias em terreno de propriedade da Prefeitura de Crateús, no bairro Campo Velho, Crateús/CE. Em acordo audiência, a prefeitura informou que realizou o cadastro de todas as famílias ocupantes pela Secretaria de Assistência Social, que vai intensificar os atendimentos na área de saúde para as famílias; e comprometeu-se a fazer o levantamento da área com a Secretaria de Infraestrutura para averiguar opções para assegurar condições de moradia com um projeto de construção de 35 (trinta e cinco) unidades habitacionais destinadas às famílias ocupantes do terreno em questão. Foi determinada a suspensão do processo por 120 (cento e vinte) dias, para estudo técnico da área ocupada.

3. CONCLUSÃO

Observando os acordos mediados pela CRSF-TJCE, conclui-se que a remoção forçada passa a ser realmente considerada como a última medida para a solução fundiária dada aos conflitos judicializados, atraindo a perspectiva de possibilidade de efetivação do direito fundamental à moradia a partir da solução de conflitos pelo poder judiciário. A observância das normas internacionais de direitos humanos força uma nova postura do poder judiciário, para evitar que a execução de ordens judiciais represente violação de direitos fundamentais de populações vulneráveis, ainda que essa coletividade apareça no contexto de conflito com o direito individual de propriedade, na condição de ré de ações possessórias.

Verifica-se que a regularização fundiária apresenta-se como uma solução fundiária para conflito envolvendo imóvel público com condições de urbanização. Em todos os casos, as soluções exigem do poder executivo políticas públicas para cadastramento das famílias em



situação de vulnerabilidade, assistência social e, no caso da Ocupação Terra Prometida, a solução dada ao imóvel privado incluiu indenizações e inclusão em programas habitacionais, sendo usado o aluguel social como parâmetro de custo para o agente privado autor da ação possessória.

4. REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 - DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 2 de novembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355042872&ext=.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 90, de 18 de março de 2021**. Dispõe sobre o tratamento adequado das pessoas em situação de rua e em situação de vulnerabilidade econômica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. DJe: edição 53/2021, Seção 1, p. 2-4, 19 mar. 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3674>. Acesso em: 03 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Direitos Humanos. **Resolução nº 10, de 18 de dezembro de 2018**. Estabelece diretrizes nacionais sobre despejos e remoções forçadas no Brasil. DOU: seção 1, Brasília, DF, n. 246, p. 141-143, 26 dez. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/comissao/arquivos/direitoshumanos/resolucao-n-10-de-18-de-dezembro-de-2018.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2025.

RIBEIRO, Daisy (coord). **Despejos e o sistema de justiça: violações de direitos humanos no tratamento de conflitos fundiários: análise do uso da Resolução n. 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos**. Curitiba: Terra de Direitos, 2022.

SILVA, Lucas Cavalcanti da; MAZINI, Paulo Guilherme. **Resolução n. 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos e processo civil: a necessária harmonia no âmbito das ações possessórias coletivas**. Revista CNJ, Brasília, v. 7, n. 1, p. 109-122, jan./jun. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/390/253>. Acesso em: 29 jun. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. Comissão Regional de Soluções Fundiárias. **Relatório de Atividades Biênio 2023-2025**. Relatório CRSF Digital. TJCE: Fortaleza, 2025. Relatório disponível para Download na Aba 'Documentos' em: <https://www.tjce.jus.br/comissoes/comissao-regional-de-solucoes-fundiarias-crsf/>. Acesso em: 01 jun. 2025.