

02/11/2022

PLENÁRIO

**REFERENDO NA QUARTA TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL NA  
ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 828  
DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	: MIN. ROBERTO BARROSO
<b>REQTE.(S)</b>	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
<b>ADV.(A/S)</b>	: ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI E OUTRO(A/S)
<b>REQTE.(S)</b>	: PARTIDO DOS TRABALHADORES
<b>ADV.(A/S)</b>	: EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO
<b>ADV.(A/S)</b>	: NATALIA BASTOS BONAVIDES
<b>REQTE.(S)</b>	: MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO ¿ MTST
<b>ADV.(A/S)</b>	: DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO
<b>REQTE.(S)</b>	: TERRA DE DIREITOS
<b>REQTE.(S)</b>	: CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS
<b>ADV.(A/S)</b>	: DAISY CAROLINA TAVARES RIBEIRO
<b>ADV.(A/S)</b>	: JULIA AVILA FRANZONI
<b>ADV.(A/S)</b>	: DIEGO VEDOVATTO
<b>ADV.(A/S)</b>	: ANDRE FEITOSA ALCANTARA
<b>ADV.(A/S)</b>	: LUCIANA CRISTINA FURQUIM PIVATO
<b>REQTE.(S)</b>	: CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS HUMANOS DA PARAÍBA
<b>ADV.(A/S)</b>	: OLIMPIO DE MORAES ROCHA
<b>ADV.(A/S)</b>	: HERRY CHARRIERY DA COSTA SANTOS
<b>REQTE.(S)</b>	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE JURISTAS PELA DEMOCRACIA
<b>REQTE.(S)</b>	: ASSOCIAÇÃO DAS ADVOGADAS E ADVOGADOS PÚBLICOS PARA DEMOCRACIA - APP
<b>REQTE.(S)</b>	: COLETIVO POR UM MINISTERIO PUBLICO TRANSFORMADOR
<b>ADV.(A/S)</b>	: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO
<b>ADV.(A/S)</b>	: PAULO FRANCISCO SOARES FREIRE
<b>REQTE.(S)</b>	: NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR LUIZA MAHIN

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 2 de 54

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

**ADV.(A/S)** : MARIANA TROTTA DALLALANA QUINTANS  
**REQTE.(S)** : ACESSO-CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS  
**REQTE.(S)** : MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - MNDH  
**REQTE.(S)** : NÚCLEO DE AMIGOS DA TERRA-BRASIL  
**REQTE.(S)** : CDES - CENTRO DE DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS  
**REQTE.(S)** : LUIZA CARDOSO BEHRENDTS  
**ADV.(A/S)** : JACQUES TAVORA ALFONSIN  
**ADV.(A/S)** : CLAUDIA REGINA MENDES DE AVILA  
**ADV.(A/S)** : CRISTIANO MULLER  
**REQDO.(A/S)** : UNIÃO  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**REQDO.(A/S)** : DISTRITO FEDERAL  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DO ACRE  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DE ALAGOAS  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DO AMAZONAS  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DO AMAPÁ  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DA BAHIA  
**ADV.(A/S)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DO CEARÁ  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DE GOIÁS  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DO MARANHAO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DE MINAS GERAIS

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 3 de 54

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DO PARÁ
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DA PARAÍBA
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DE PERNAMBUCO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DO PIAUÍ
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DO RIO DE JANEIRO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DE RONDÔNIA
<b>ADV.(A/S)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
<b>REQDO.(A/S)</b>	: GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DE SANTA CATARINA
<b>ADV.(A/S)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DE SERGIPE
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DE SÃO PAULO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DO TOCANTINS
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DE MATO GROSSO

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 4 de 54

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DO PARANÁ
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
<b>AM. CURIAE.</b>	: ASSOCIAÇÃO AMIGOS DA LUTA DOS SEM TETO
<b>AM. CURIAE.</b>	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO - IBDU
<b>ADV.(A/S)</b>	: ROSANE DE ALMEIDA TIERNO
<b>ADV.(A/S)</b>	: LETICIA MARQUES OSORIO
<b>AM. CURIAE.</b>	: GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
<b>AM. CURIAE.</b>	: PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRÁS
<b>ADV.(A/S)</b>	: LEANDRO FONSECA VIANNA
<b>ADV.(A/S)</b>	: TALES DAVID MACEDO
<b>AM. CURIAE.</b>	: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SEÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
<b>ADV.(A/S)</b>	: LUCIANO BANDEIRA ARANTES
<b>ADV.(A/S)</b>	: ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES
<b>AM. CURIAE.</b>	: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
<b>ADV.(A/S)</b>	: MARINA MAGRO BERINGHS MARTINEZ
<b>AM. CURIAE.</b>	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
<b>AM. CURIAE.</b>	: SOCIEDADE RURAL BRASILEIRA - SRB
<b>ADV.(A/S)</b>	: ELIAS MARQUES DE MEDEIROS NETO
<b>ADV.(A/S)</b>	: ELZEANE DA ROCHA
<b>AM. CURIAE.</b>	: CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS - CNDH
<b>ADV.(A/S)</b>	: CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA
<b>ADV.(A/S)</b>	: DANIEL LOPES CERQUEIRA
<b>ADV.(A/S)</b>	: EVERALDO BEZERRA PATRIOTA
<b>ADV.(A/S)</b>	: JULIANA GOMES MIRANDA
<b>ADV.(A/S)</b>	: MARCELO ANDRADE DE AZAMBUJA

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

<b>AM. CURIAE.</b>	:ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA - ABRASCO
<b>ADV.(A/S)</b>	:ALBERTO BRANDAO HENRIQUES MAIMONI
<b>AM. CURIAE.</b>	:CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA
<b>ADV.(A/S)</b>	:RUDY MAIA FERRAZ
<b>ADV.(A/S)</b>	:RODRIGO DE OLIVEIRA KAUFMANN
<b>ADV.(A/S)</b>	:TACIANA MACHADO DE BASTOS
<b>AM. CURIAE.</b>	:INSTITUTO ALANA
<b>ADV.(A/S)</b>	:PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
<b>ADV.(A/S)</b>	:ANA CLAUDIA CIFALI
<b>ADV.(A/S)</b>	:MARIANA ALBUQUERQUE ZAN
<b>ADV.(A/S)</b>	:PEDRO MENDES DA SILVA
<b>AM. CURIAE.</b>	:EDUCAFRO - EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRODESCENDENTES E CARENTES
<b>ADV.(A/S)</b>	:VITOR HUGO GONCALVES MIRANDA
<b>ADV.(A/S)</b>	:EVELYN BARBOSA DA SILVA

*Ementa:* DIREITO CONSTITUCIONAL E CIVIL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO À MORADIA E À SAÚDE DE PESSOAS VULNERÁVEIS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19. REGIME DE TRANSIÇÃO. REFERENDO DA TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL.

1. Pedido de extensão da medida cautelar anteriormente deferida, a fim de que se mantenha a suspensão de desocupações coletivas e despejos enquanto perdurarem os efeitos da crise sanitária da COVID-19.
2. Alteração do cenário epidemiológico no Brasil e arrefecimento dos efeitos da pandemia, notadamente com (i) a redução do número de casos diários e de mortes pela

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

doença, (ii) o aumento exponencial da cobertura vacinal no país e (iii) a flexibilização das medidas de distanciamento físico e de uso de máscaras faciais.

3. Na linha do que ficou registrado na última decisão, com a progressiva superação da crise sanitária, os limites da jurisdição deste relator se esgotariam. Expirado o prazo da cautelar deferida, é necessário estabelecer, para o caso das ocupações coletivas, um regime de transição para a retomada da execução das decisões suspensas por esta ação.

4. *Regime de transição quanto às ocupações coletivas.* Determinação de criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários, tendo como referência o modelo bem-sucedido adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

5. A Comissão de Conflitos Fundiários terá a atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada. As comissões poderão se valer da consultoria e capacitação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, e funcionarão, nos casos judicializados, *como órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece com a competência decisória.*

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

6. No caso de medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, o Poder Público deverá (i) dar ciência prévia e ouvir os representantes das comunidades afetadas; (ii) conceder prazo razoável para a desocupação pela população envolvida; e (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.

7. *Retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo.* A determinação de desocupação de imóvel urbano em ações de despejo reguladas pela Lei do Inquilinato não enfrenta as mesmas complexidades do desfazimento de ocupações coletivas que não possuem base contratual. Por isso, não se mostra necessário aqui um regime de transição.

8. Tutela provisória incidental referendada.

**A C Ó R D Ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual Extraordinário, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade de votos, por maioria de votos, referendar a tutela provisória incidental parcialmente deferida, para determinar a adoção de um regime de transição para a

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

retomada da execução de decisões suspensas na presente ação, nos seguintes termos: (a) Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais deverão instalar, imediatamente, comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes e, principalmente nesse primeiro momento, elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada; (b) Devem ser realizadas inspeções judiciais e audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos. As audiências devem contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nos locais em que esta estiver estruturada, bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados, Distrito Federal e Municípios onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021; (c) As medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis devem (i) ser realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) ser antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família. Por fim, o Tribunal referendar, ainda, a medida concedida, a fim de que possa haver a imediata retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo (Lei nº 8.245/1991, art. 59, § 1º, I, II, V, VII, VIII e IX). Tudo nos termos do voto do Relator, vencidos, parcialmente, os Ministros André Mendonça e Nunes Marques, nos termos de seus votos.

Brasília, 02 de novembro de 2022.

**MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - RELATOR**

02/11/2022

PLENÁRIO

**REFERENDO NA QUARTA TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL NA  
ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 828  
DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	: MIN. ROBERTO BARROSO
<b>REQTE.(S)</b>	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
<b>ADV.(A/S)</b>	: ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI E OUTRO(A/S)
<b>REQTE.(S)</b>	: PARTIDO DOS TRABALHADORES
<b>ADV.(A/S)</b>	: EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO
<b>ADV.(A/S)</b>	: NATALIA BASTOS BONAVIDES
<b>REQTE.(S)</b>	: MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO ¿ MTST
<b>ADV.(A/S)</b>	: DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO
<b>REQTE.(S)</b>	: TERRA DE DIREITOS
<b>REQTE.(S)</b>	: CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS
<b>ADV.(A/S)</b>	: DAISY CAROLINA TAVARES RIBEIRO
<b>ADV.(A/S)</b>	: JULIA AVILA FRANZONI
<b>ADV.(A/S)</b>	: DIEGO VEDOVATTO
<b>ADV.(A/S)</b>	: ANDRE FEITOSA ALCANTARA
<b>ADV.(A/S)</b>	: LUCIANA CRISTINA FURQUIM PIVATO
<b>REQTE.(S)</b>	: CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS HUMANOS DA PARAÍBA
<b>ADV.(A/S)</b>	: OLIMPIO DE MORAES ROCHA
<b>ADV.(A/S)</b>	: HERRY CHARRIERY DA COSTA SANTOS
<b>REQTE.(S)</b>	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE JURISTAS PELA DEMOCRACIA
<b>REQTE.(S)</b>	: ASSOCIAÇÃO DAS ADVOGADAS E ADVOGADOS PÚBLICOS PARA DEMOCRACIA - APD
<b>REQTE.(S)</b>	: COLETIVO POR UM MINISTERIO PUBLICO TRANSFORMADOR
<b>ADV.(A/S)</b>	: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO
<b>ADV.(A/S)</b>	: PAULO FRANCISCO SOARES FREIRE
<b>REQTE.(S)</b>	: NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR LUIZA MAHIN

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 10 de 54

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

**ADV.(A/S)** : MARIANA TROTTA DALLALANA QUINTANS  
**REQTE.(S)** : ACESSO-CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS  
**REQTE.(S)** : MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - MNDH  
**REQTE.(S)** : NÚCLEO DE AMIGOS DA TERRA-BRASIL  
**REQTE.(S)** : CDES - CENTRO DE DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS  
**REQTE.(S)** : LUIZA CARDOSO BEHRENDS  
**ADV.(A/S)** : JACQUES TAVORA ALFONSIN  
**ADV.(A/S)** : CLAUDIA REGINA MENDES DE AVILA  
**ADV.(A/S)** : CRISTIANO MULLER  
**REQDO.(A/S)** : UNIÃO  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**REQDO.(A/S)** : DISTRITO FEDERAL  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DO ACRE  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DE ALAGOAS  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DO AMAZONAS  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DO AMAPÁ  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DA BAHIA  
**ADV.(A/S)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DO CEARÁ  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DE GOIÁS  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DO MARANHAO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DE MINAS GERAIS

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 11 de 54

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DO PARÁ
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DA PARAÍBA
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DE PERNAMBUCO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DO PIAUÍ
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DO RIO DE JANEIRO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DE RONDÔNIA
<b>ADV.(A/S)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
<b>REQDO.(A/S)</b>	: GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DE SANTA CATARINA
<b>ADV.(A/S)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DE SERGIPE
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DE SÃO PAULO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DO TOCANTINS
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DE MATO GROSSO

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 12 de 54

## **ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DO PARANÁ
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
<b>AM. CURIAE.</b>	: ASSOCIAÇÃO AMIGOS DA LUTA DOS SEM TETO
<b>AM. CURIAE.</b>	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO - IBDU
<b>ADV.(A/S)</b>	: ROSANE DE ALMEIDA TIERNO
<b>ADV.(A/S)</b>	: LETICIA MARQUES OSORIO
<b>AM. CURIAE.</b>	: GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
<b>AM. CURIAE.</b>	: PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRÁS
<b>ADV.(A/S)</b>	: LEANDRO FONSECA VIANNA
<b>ADV.(A/S)</b>	: TALES DAVID MACEDO
<b>AM. CURIAE.</b>	: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SEÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
<b>ADV.(A/S)</b>	: LUCIANO BANDEIRA ARANTES
<b>ADV.(A/S)</b>	: ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES
<b>AM. CURIAE.</b>	: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
<b>ADV.(A/S)</b>	: MARINA MAGRO BERINGHS MARTINEZ
<b>AM. CURIAE.</b>	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
<b>AM. CURIAE.</b>	: SOCIEDADE RURAL BRASILEIRA - SRB
<b>ADV.(A/S)</b>	: ELIAS MARQUES DE MEDEIROS NETO
<b>ADV.(A/S)</b>	: ELZEANE DA ROCHA
<b>AM. CURIAE.</b>	: CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS - CNDH
<b>ADV.(A/S)</b>	: CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA
<b>ADV.(A/S)</b>	: DANIEL LOPES CERQUEIRA
<b>ADV.(A/S)</b>	: EVERALDO BEZERRA PATRIOTA
<b>ADV.(A/S)</b>	: JULIANA GOMES MIRANDA
<b>ADV.(A/S)</b>	: MARCELO ANDRADE DE AZAMBUJA

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 13 de 54

## **ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

<b>AM. CURIAE.</b>	:ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA - ABRASCO
<b>ADV.(A/S)</b>	:ALBERTO BRANDAO HENRIQUES MAIMONI
<b>AM. CURIAE.</b>	:CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA
<b>ADV.(A/S)</b>	:RUDY MAIA FERRAZ
<b>ADV.(A/S)</b>	:RODRIGO DE OLIVEIRA KAUFMANN
<b>ADV.(A/S)</b>	:TACIANA MACHADO DE BASTOS
<b>AM. CURIAE.</b>	:INSTITUTO ALANA
<b>ADV.(A/S)</b>	:PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
<b>ADV.(A/S)</b>	:ANA CLAUDIA CIFALI
<b>ADV.(A/S)</b>	:MARIANA ALBUQUERQUE ZAN
<b>ADV.(A/S)</b>	:PEDRO MENDES DA SILVA
<b>AM. CURIAE.</b>	:EDUCAFRO - EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRODESCENDENTES E CARENTES
<b>ADV.(A/S)</b>	:VITOR HUGO GONCALVES MIRANDA
<b>ADV.(A/S)</b>	:EVELYN BARBOSA DA SILVA

### **I. RELATÓRIO**

1. Trata-se de referendo do quarto pedido de medida cautelar incidental formulado pelo autor da ação, o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL em conjunto com o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST, o Partido dos Trabalhadores – PT, a Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares – RENAP, o Centro Popular de Direitos Humanos, o Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Luiza Mahim – NAJUP/FND/UFRJ, o Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES, o Conselho Estadual dos Direitos Humanos da Paraíba (CEDH/PB), a Terra de Direito, o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, o Transforma Ministério Público, a Associação Brasileira de Juristas pela Democracia e a Associação das Advogadas e Advogados Públicos para a Democracia. Os requerentes postulam a extensão do prazo da medida cautelar anteriormente deferida. Argumentam serem necessárias medidas urgentes para evitar a violação a preceitos fundamentais.

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

2. O pedido foi formulado nos seguintes termos:

“(...) requerem o partido arguente e os *amici curiae*, com fundamento no art. 5º da Lei nº 9.882/99, de modo urgente, inaudita altera pars e ad referendum do Plenário, a concessão de medida cautelar, a fim de que V.Excia. determine

A. De modo principal:

1. A extensão do prazo da medida liminar concedida até que advenha o julgamento de mérito da ADPF, ou por mais 6 (seis) meses ou até que cessem os efeitos sociais e econômicos da Pandemia e, deste modo, continuem sendo e/ou sejam suspensos todos os processos, procedimentos ou qualquer outro meio que vise a expedição de medidas judiciais, administrativas ou extrajudiciais de remoção e/ou desocupação, reintegrações de posse ou despejos de famílias vulneráveis, enquanto perdurarem os efeitos sanitários, sociais e econômicos da Covid-19; e

2. Que seja suspensa toda e qualquer medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em despejos, desocupações ou remoções forçadas que ordenam desocupações, reintegrações de posse ou despejos de famílias vulneráveis, enquanto perdurarem os efeitos sobre a população da crise advinda da Covid-19.

3. Até quando perdurarem os efeitos da pandemia, até o prazo estipulado por V.Excia., ou até que advenha decisão de mérito da ADPF, sejam vedadas as ordens administrativas ou extrajudiciais de desocupação, despejo ou reintegração de posse.

B. De modo subsidiário, a concessão de medida cautelar, a fim de que V.Excia.:

1. A manutenção das decisões de suspensão de ocupações e despejos proferidas em face da decisão na ADPF 828, até que sejam efetivamente estabelecidas as condições prévias estipuladas na Resolução n.º 10/2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos;

2. Sejam estabelecidas medidas permanentes a serem

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

observadas nos conflitos possessórios, conforme detalhadamente exposto no item H:

2.1. A criação e/ou consolidação de estruturas específicas internas ao Judiciário para realizar as audiências de conflitos possessórios coletivos, garantida a presença permanente de órgãos públicos municipais, estaduais e federais de habitação, regularização fundiária, assistência social, saúde e de proteção de direitos de vulneráveis (ex.: conselho tutelar), além da Defensoria Pública e do Ministério Público, com a fixação de prazo para criação/consolidação de tais estruturas no âmbito da Justiça Estadual, Federal e do Trabalho;

2.2. A fixação de normativos permanentes e a designação de membros do Poder Judiciário para atuação exclusiva e dedicados, de modo a assegurar a institucionalidade e a obrigatoriedade das arenas de mediação em conflitos fundiários coletivos;

2.3. A formação de juízes e juízas para mediação de conflitos coletivos fundiários e possessórios e disponibilização de um núcleo de apoio técnico multidisciplinar para fornecer informações urbanísticas e registrais sobre a propriedade em disputa, a situação econômico-social dos ocupantes;

2.4. A designação em audiências de mediação em casos de posse nova e velha;

2.5. Fixação de regra que obrigue a realização de audiência prévia de mediação e conciliação nas questões fundiárias coletivas, as quais são realizadas após a visita e relatório realizados pela Comissão;

2.6. Que na efetiva realização de audiência de mediação entre as partes e de inspeção judicial na área, ambas tenha[m] a garantia de participação obrigatória de instituições como a Defensoria Pública e o Ministério Público e convite a movimentos e entidades coletivas representativas (art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021);

2.7. A obrigatoriedade de realização de inspeção judicial na área do conflito (a exemplo do previsto no art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021);

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

2.8. A demonstração da função social da propriedade e da posse, da legitimidade do título e da ausência dos requisitos contidos no art. 1.228, §4º, do Código Civil, e art. 499, do Código de Processo Civil, com apreciação judicial expressa e fundamentada (em obediência aos art. 182, 184 e 186 da CF/88);

2.9. Que toda e qualquer das ordens remoções/despejos/reintegrações seja expedida precedida da manifestação dos órgãos de saúde e assistência social sobre os dados da localidade, e, em qualquer tempo, dos responsáveis por políticas judicial expressa e fundamentada;

2.10. A elaboração, nos casos em que as remoções forem inevitáveis, de um plano prévio de remoção e reassentamento dos atingidos, a ser discutido nas comissões/grupos de conciliação e mediação especializados em conflitos fundiários, no âmbito do Poder Judiciário, com a presença, contribuição e atuação de todos os órgãos que compõem essas comissões;

2.11. Que os locais para o reassentamento dos atingidos pelas remoções estejam previamente preparados para receber a todos, bem como sejam capazes de garantir o direito à moradia adequada dos que para ali serão levados, tudo isso 48 nos termos da Resolução 10/2018 do CNDH, bem como da legislação internacional em vigor;

2.12. Nos despejos inevitáveis advenham as decisões com modulação dos efeitos, levando-se em conta, impreterivelmente, parâmetros sociais e econômicos da medida e levando-se em conta a ancianidade da posse, o grau de vulnerabilidade e o impacto social da medida (número de famílias desalojadas), além das condições oferecidas para o Poder Público para absorver a demanda por moradia, saúde e integridade das pessoas e para promover reassentamentos.

2.13. Seja determinado que o poder público, em todas as suas esferas, deixe de promover remoções administrativas sumárias não fundadas em ordens judiciais prévias e específicas.

3. Seja reiterada a determinação da estrita observância ao artigo 565 do CPC, impondo-se o dever de realização de

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

audiência de mediação com a indispensável intimação do Ministério Público e Defensoria Pública;

4. Que sejam observados os ditames do art. 1.228, § 4º, do Código Civil, nas ocupações coletivas com prazo superior a cinco anos.

C. Subsidiariamente, e em não sendo deferidos os pedidos anteriores, requer-se que, conforme decidido na medida cautelar:

1. que continue a ser exigido do Poder Público o cumprimento de condições prévias mínimas onde se assegure às pessoas e comunidades moradia adequada como requisito para eventuais desocupações e, nos casos em que eventualmente ocorram os despejos e deslocamentos forçados no período em que perdurar os efeitos da pandemia, ou até o prazo estipulado por V.Excia., que as ordens administrativas, extrajudicial e/ou judicial sejam válidas apenas e tão somente se forem precedidas das seguintes condicionantes que garantam moradia e subsistência às pessoas e famílias, sem prejuízo de outras que V. Excia. entenda estipular:

i) A observância cumulativa dos requisitos, diretrizes e condicionantes estabelecidos pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos, a através da Resolução nº 10, de 17 de Outubro de 2018, especialmente, mas sem prejuízo dos demais:

i.1) Adoção de plano de remoção e reassentamento com efetivas e comprovadas medidas que garantam a subsistência das famílias; 49

i.2) O acolhimento das pessoas e famílias deslocadas e/ou despejadas em locais com a construção de casas, onde haja o fornecimento de água, saneamento, eletricidade, escolas, alocação de terras e moradias; e

i.3) Que o reassentamento não imponha ao grupo transferido, nem ao grupo que anteriormente residia no local de destino, consequências sociais, econômicas e ambientais negativas.

D. De modo complementar, se conceda a medida cautelar ordenando-se aos governos Federal, Estaduais e municipais,

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

para que se abstengam de todo e qualquer ato que viole a saúde pública, o direito à moradia, o direito à educação, os direitos da infância e da adolescência, bem como o direito à cidade diante do cenário social e econômico atual, devendo:

- i) promover o levantamento das famílias existentes, a fim de garantir-lhes moradia digna, resguardando principalmente a unidade familiar, buscando mitigar e resolver os problemas referentes às crianças e aos adolescentes presentes na ocupação;
- ii) sejam criados Planos Emergenciais de Moradias Populares em caráter provisório, com estruturas sanitárias e de fácil acesso aos aparelhos urbanos (Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS) para garantir a subsistência das famílias, devendo garantir o amplo debate para com as famílias, bem como a participação social, nos moldes do Estatuto da Cidade, com envio ao STF para conhecimento e controle;
- iii) sejam criadas, em no máximo 60 (sessenta) dias Políticas Públicas de moradias populares em caráter Permanente, com o devido debate com a sociedade, buscando resguardar a ampla participação social das tomadas de decisões com poder de veto popular, sob pena de nulidade dos atos administrativos;

**E. Subsidiariamente**, para os casos de área de risco que se reputa inadiável a intervenção do poder público, requer-se que se respeite os estritos limites da Lei Federal 12.340/2010, que em seu art. 3-B determina os procedimentos legais para a atuação do poder público em situações "suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos", adicionando-se as garantias medidas alternativas de moradia nos termos da lei e da Resolução n.17/2021 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos.

A fixação de multa diária pelo descumprimento da decisão.

Após a apreciação liminar, sejam o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República intimados para se manifestarem, nos termos do disposto no art. 103, §§ 1º e 3º, da

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 19 de 54

## **ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

CF.

Por fim, caso V. Excia. e esta Suprema Corte entendam pertinente, a adoção das providências do §1º do art. 6º da Lei 9.882/1999, fixando-se data e hora para a realização de audiência pública”.

3. Na decisão monocrática ora sujeita a referendo, deferi parcialmente o pedido de medida cautelar incidental para (i) determinar a adoção de um regime de transição para o reinício da execução de decisões suspensas na presente ação e (ii) autorizar a imediata retomada do regime legal de desocupações em ações de despejo reguladas pela Lei do Inquilinato. Submeto tal decisão, nesta ocasião, a referendo pelo Plenário.

4. É o relatório. **Passo a votar.**

**02/11/2022**

**PLENÁRIO**

**REFERENDO NA QUARTA TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL NA  
ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 828  
DISTRITO FEDERAL**

**O SENHOR MINISTRO LUIS ROBERTO BARROSO (RELATOR):**

**VOTO:**

*Ementa:* DIREITO CONSTITUCIONAL E CIVIL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO À MORADIA E À SAÚDE DE PESSOAS VULNERÁVEIS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19. REGIME DE TRANSIÇÃO.

1. Pedido de extensão da medida cautelar anteriormente deferida, a fim de que se mantenha a suspensão de desocupações coletivas e despejos enquanto perdurarem os efeitos da crise sanitária da COVID-19.
2. Alteração do cenário epidemiológico no Brasil e arrefecimento dos efeitos da pandemia, notadamente com (i) a redução do número de casos diários e de mortes pela doença, (ii) o aumento exponencial da cobertura vacinal no país e (iii) a flexibilização das medidas de distanciamento físico e de uso de máscaras faciais.
3. Na linha do que ficou registrado na última decisão, com a progressiva superação da crise sanitária, os limites da jurisdição deste relator se esgotariam.

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

Expirado o prazo da cautelar deferida, é necessário estabelecer, para o caso das ocupações coletivas, um regime de transição para a retomada da execução das decisões suspensas por esta ação.

4. *Regime de transição quanto às ocupações coletivas.* Determinação de criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários, tendo como referência o modelo bem-sucedido adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

5. A Comissão de Conflitos Fundiários terá a atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada. As comissões poderão se valer da consultoria e capacitação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, e funcionarão, nos casos judicializados, *como órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece com a competência decisória.*

6. No caso de medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, o Poder Público deverá (i) dar ciência prévia e ouvir os representantes das comunidades afetadas; (ii) conceder prazo razoável para a desocupação pela população envolvida; e (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.

7. *Retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo.* A determinação de desocupação de imóvel urbano em ações de despejo reguladas pela Lei do Inquilinato não enfrenta as mesmas complexidades do desfazimento de ocupações coletivas que não possuem base contratual. Por isso, não se mostra necessário aqui um regime de transição.

8. Tutela provisória incidental parcialmente deferida.

## **II. ANÁLISE DO PEDIDO CAUTELAR**

### **II.1. ALTERAÇÃO DO CENÁRIO EPIDEMIOLÓGICO BRASILEIRO**

4. Na ocasião em que concedi a terceira medida cautelar incidental, registrei que se deveria aguardar a estabilização da crise sanitária para a retomada da execução de ordens de despejo e, à medida que isso ocorresse, os limites da jurisdição deste relator se esgotariam. No mês em que concedida a terceira cautelar se verificava tendência de alta, diferentemente do momento atual.

5. De lá para cá, houve significativa melhora do cenário epidemiológico no Brasil, com o consequente arrefecimento dos efeitos da pandemia. Dessa forma, os motivos que fundamentaram a concessão da

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

medida cautelar devem ser revisitados, não se justificando a prorrogação da suspensão tal como pleiteada pelos requerentes. Embora possa caber ao Tribunal a proteção da vida e da saúde durante a pandemia, não cabe a ele traçar a política fundiária e habitacional do país.

6. De acordo com dados das secretarias estaduais de saúde publicados pelo consórcio de veículos de imprensa[1], a média móvel de mortes causadas pela COVID-19 encontra-se em patamar negativo (-3%), e a média móvel de casos conhecidos da doença também está em baixa, o que indica tendência de estabilidade. Em números de 25 de outubro de 2022, por exemplo, foram registradas 84 mortes nas últimas 24 horas, sendo a média móvel de mortes igual a 60.

7. Segundo a mesma fonte, a cobertura vacinal do país é uma das maiores do mundo. Mais de 80% dos adultos do país tomaram a 1<sup>a</sup> dose da vacina contra a COVID-19; 79% receberam a 2<sup>a</sup> dose ou a dose única; e 48% já reforçaram seu esquema vacinal. Em relação à vacinação infantil, mais de 90% das crianças entre 5 e 11 anos tomaram a 1<sup>a</sup> dose da vacina e 85%, a segunda dose.

8. As medidas de distanciamento físico e de uso máscaras faciais também foram flexibilizadas. Desde 17 de agosto de 2022, a ANVISA considera apenas recomendável o uso de máscaras para pessoas com sintomas gripais e para o público mais vulnerável, como imunocomprometidos, gestantes e idosos. Não subsiste a obrigatoriedade do uso de máscaras para o público em geral.

9. Por outro lado, ainda que no cenário atual a manutenção integral da medida cautelar não se justifique, volto a registrar que a retomada das reintegrações de posse deve se dar de forma responsável, cautelosa e com respeito aos direitos fundamentais em jogo. Por isso, em atenção a todos os interesses em disputa, é preciso estabelecer um regime de transição para a progressiva retomada das reintegrações de posse.

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

**II.2. ESTABELECIMENTO DE UM REGIME DE TRANSIÇÃO PARA A PROGRESSIVA  
RETOMADA DAS REINTEGRAÇÕES DE POSSE**

10. Na ocasião da concessão da terceira cautelar, também foi realizado um apelo ao legislador, a fim de que deliberasse sobre meios que pudessem minimizar os impactos habitacionais e humanitários eventualmente decorrentes de reintegrações de posse após esgotado o prazo de prorrogação. Nesse intervalo, embora tenha sido apresentado à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 1.501/2022, a proposição aguarda a designação de relator na Comissão de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da referida Casa desde 21.06.2022.

11. Sob o ponto de vista socioeconômico, ainda que o cenário atual seja de arrefecimento dos efeitos da pandemia da COVID-19, é grave o quadro de insegurança habitacional. De acordo com pesquisa realizada pela Prefeitura do Rio de Janeiro em 2021, 31% das pessoas estão na rua há menos de um ano, sendo 64% por perda de trabalho, moradia ou renda. Destes, 42,8% afirmaram que, se tivessem um emprego, sairiam das ruas[2]. Além disso, segundo levantamento do Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua (POLOS-UFMG), divulgado na mídia em 13.10.2022, pelo menos 38.605 novas pessoas começaram a morar nas ruas em todo o Brasil desde o início da pandemia da COVID-19. Os números revelam que, em 2019, eram 174.766 pessoas em situação de rua no país, enquanto, em setembro de 2022, o número saltou para 213.371[3]. Ainda que a concessão integral da medida cautelar não mais se justifique por conta da crise sanitária, é preciso considerar que a retomada das desocupações atinge parcela particularmente vulnerável da população, atraindo especial cautela.

12. Dados divulgados em 14.09.2022, pela Rede Brasileira de

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (PENSSAN), registram o avanço da fome. São 15,5% de domicílios com indivíduos passando fome, o que corresponde a 33,1 milhões de pessoas. Segundo a pesquisa, em relação ao levantamento anterior, de 2020, houve um crescimento de 73,2% ou 14 milhões de pessoas. Os números mostram que três em cada dez famílias brasileiras afirmaram não terem certeza quanto ao acesso a alimentos num futuro próximo. Em números absolutos são 125,2 milhões de pessoas nessa situação. A pesquisa conclui que a “continuidade do desmonte de políticas públicas, a piora na crise econômica, o aumento das desigualdades sociais e o segundo ano da pandemia da Covid-19 mantiveram mais da metade da população brasileira em insegurança alimentar, nos mais variados níveis de gravidade”[4].

13. Além disso, a renda média *per capita* do brasileiro teve queda recorde em 2021, atingindo o menor valor em dez anos. Entre os 5% de menor renda, a queda alcançou o patamar de 33,9%, e entre os de 5% a 10% mais pobres, a perda foi de 31,8%[5]. A parcela de pessoas em condição de pobreza no país avançou de 7,6%, em 2020, para 10,8%, em 2021. Os números correspondem a 7,2 milhões de novos pobres em relação a 2020 e 3,6 milhões de novos pobres em relação ao período pré-pandemia. Por essa classificação, pobres são aqueles que vivem com menos de R\$ 210 *per capita* por mês. A apuração, igualmente, demonstra crescimento daqueles que estão em situação de extrema pobreza, que são os que vivem com renda per capita mensal de até R\$ 105. Esta fatia subiu de 4,2%, em 2020, para 5,9%, em 2021, em relação ao total da população brasileira[6]. Ademais, segundo pesquisa realizada pelo IPEA, “os rendimentos habituais reais médios apresentaram uma queda de 5,1% no segundo trimestre de 2022 em comparação com o mesmo trimestre de 2021, sendo o quinto trimestre consecutivo de queda interanual na renda”[7].

14. As 188.621 famílias que estão na iminência das desocupações se encontram justamente na parcela mais pobre da

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

população. Além disso, também é preciso levar em consideração que o perfil das ocupações mudou durante a pandemia. Com a perda da capacidade de custear moradia, tem-se notícia de famílias inteiras nessa situação, com mulheres, crianças e idosos. Os números indicam haver mais de 153.715 crianças e 151.018 idosos(as) ameaçados(as) pelas desocupações neste momento[8].

15. Ante o quadro, cabe ao Supremo Tribunal Federal, à luz da Constituição, fixar diretrizes para o Poder Público e os demais órgãos do Poder Judiciário com relação à retomada das medidas administrativas e judiciais que se encontram suspensas com fundamento na presente ação. A execução simultânea de milhares de ordens de desocupação, que envolvem milhares de famílias vulneráveis, geraria o risco de convulsão social. Por isso, é necessário retornar à normalidade de forma gradual e escalonada, razão pela qual se faz indispensável o estabelecimento de um regime de transição.

16. A transição para a retomada da execução das decisões que ficaram suspensas em razão da medida cautelar concedida nesta arguição envolverá *duas providências essenciais*: (a) instalação imediata de comissões de conflitos fundiários pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, que deverão realizar inspeções judiciais no local do litígio e audiências de mediação previamente à execução das desocupações coletivas, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos; e (b) observância do devido processo legal para a retomada de medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, com concessão de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida, e o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos ou adoção de outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.

17. Recomenda-se, tanto quanto possível, a orientação da

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

atuação judicial e administrativa pela Resolução nº 90/2021 do Conselho Nacional de Justiça, que “recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19)”[9].

18. Em seguida, passo a detalhar cada medida do regime de transição.

**II.2.1. Determinação de instalação de comissões de conflitos fundiários pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais**

19. As Comissões de Conflitos Fundiários deverão ser instaladas pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, imediatamente, com o objetivo de mediar conflitos fundiários de natureza coletiva, rurais ou urbanos, de modo a evitar o uso da força pública no cumprimento de mandados de reintegração de posse ou de despejo e (r)estabelecer o diálogo entre as partes. As comissões poderão atuar em qualquer fase do litígio, inclusive antes da instauração do processo judicial ou após o seu trânsito em julgado, para minimizar os efeitos traumáticos das desocupações, notadamente no que diz respeito às pessoas de vulnerabilidade social reconhecida.

20. A critério de cada Tribunal, poderá caber às Comissões, por exemplo: (i) realizar visitas técnicas nas áreas de conflito, com elaboração do respectivo relatório, a ser remetido ao juiz da causa; (ii) atuar na interlocução com o juízo no qual tramita a ação judicial; (iii) interagir com as Comissões de Conflitos Fundiários instituídas no âmbito de outros poderes e órgãos, como o Governo do Estado, a Assembleia Legislativa, o Ministério Público, a Defensoria Pública etc.; (iv) participar de audiências de mediação e conciliação agendadas no âmbito de processo judicial em trâmite no primeiro ou segundo grau de jurisdição;

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

(v) agendar e conduzir reuniões e audiências entre as partes e interessados, elaborando a respectiva ata; (vi) promover reuniões para o desenvolvimento dos trabalhos e deliberações; (vii) monitorar os resultados alcançados com a sua intervenção; e (viii) executar outras ações que tenham por finalidade a busca consensual de soluções para os conflitos fundiários coletivos ou, na sua impossibilidade, que auxiliem na garantia dos direitos fundamentais das partes envolvidas em caso de reintegração de posse. Nos casos judicializados, as comissões funcionarão como órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece – como não poderia deixar de ser – com a competência decisória, podendo, inclusive, se assim desejar, acompanhar a realização das diligências.

21. Quanto ao tema, este Relator tomou conhecimento de um modelo bem-sucedido em funcionamento no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – TJPR[10]. Criada em 23 de outubro de 2019, a Comissão de Conflitos Fundiários (CFF) do TJPR ([comissao.fundiarios@tjpr.jus.br](mailto:comissao.fundiarios@tjpr.jus.br)) tem buscado soluções consensuais para os conflitos fundiários urbanos e rurais, seja na fase pré-processual, seja após a propositura da ação judicial. O objetivo principal do órgão, composto por três juízes, três desembargadores e uma servidora do Tribunal, é promover o diálogo entre os interessados e realizar visitas técnicas nas áreas em litígio, com a elaboração de relatório circunstanciado sobre as condições da ocupação e da comunidade, que servirá de subsídio para uma eventual composição entre as partes ou para a decisão a ser proferida pelo juiz da causa[11].

22. O fluxo das atividades da Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que poderá ser utilizado como parâmetro para os demais tribunais, envolve: (i) seu acionamento pelas partes, juízes ou qualquer interessado, como o Ministério Público ou a Defensoria Pública, mediante a remessa eletrônica dos autos à Comissão; (ii) agendamento e realização de visita técnica pela Comissão, com comunicação ao juízo de origem, partes, advogados,

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

Defensoria, MP, Município e outros órgãos eventualmente interessados, que dela queiram participar; (iii) elaboração do relatório da visita técnica pela Comissão, com especificação do imóvel e principais constatações da visita, indicando o número de moradores, existência de acesso ou não a serviços públicos (água potável, energia elétrica, saneamento básico, escolas e postos de saúde), forma de construção das moradias e sua distribuição pelo imóvel, com registros fotográficos e outras informações importantes; e (iv) elaboração de recomendações, tais como: (a) congelamento da ocupação, de modo a não permitir que outras pessoas ou famílias adentrem no imóvel e que, paralelamente, não haja venda, cessão ou locação de lotes e casas; (b) colocação de placas informando que o imóvel está em litígio, sendo vedada a entrada de novas pessoas; (c) cadastramento das famílias nos programas sociais e habitacionais do Município competente; (d) verificação se se trata de núcleo urbano informal, passível de regularização fundiária; e (e) em caso de desocupação, que o mandado seja cumprido observando a Nota Técnica nº 01/2022 da Comissão de Conflitos Fundiários.

23. De acordo com a legislação processual, nos litígios coletivos pela posse de imóveis em que a ocupação tiver se iniciado há mais de um ano, o juiz deverá designar audiência de mediação (art. 565, CPC[12]). Dado o volume de trabalho de magistrados de primeira instância, a mediação deverá ser realizada pelas comissões de conflitos fundiários, constituindo etapa essencial e anterior às desocupações coletivas, inclusive em relação àquelas cujos mandados aguardavam cumprimento (ou se encontravam suspensos em razão da cautelar deferida nesses autos). De acordo com as informações oferecidas ao gabinete por representantes do TJPR, seria possível estruturar tais comissões de maneira relativamente célere e a baixo custo. Além disso, o Conselho Nacional de Justiça, a quem compete o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, poderá prestar consultoria para a instalação das comissões e capacitação para membros e servidores que vierem a integrá-las.

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

24. As comissões também poderão auxiliar o Tribunal de Justiça e o Tribunal Regional Federal a definir critérios para que as execuções de ordens de reintegração de posse não ocorram todas ao mesmo tempo, de forma a permitir que os órgãos do Poder Público se estruturem para oferecer soluções alternativas que evitem o aumento do número de desabrigados (*e.g.* planos de reassentamento, oferecimento de aluguel social etc.). Como critérios de priorização, poderão ser considerados, entre outros: (i) a antiguidade da ocupação; (ii) a quantidade de pessoas a serem removidas; (iii) se as terras são públicas ou privadas; (iv) o grau de consolidação da ocupação (se conta, por exemplo, com equipamentos públicos ou não, como escolas, postos de saúde, rede elétrica e de água e esgoto).

**II.2.2. Realização de audiências de mediação e inspeções judiciais pelas comissões de conflitos fundiários**

25. A retomada das desocupações deverá respeitar, em todo e qualquer caso, garantias legais de natureza processual ou procedural, que contribuirão para a preservação da dignidade das famílias desapossadas. Nessa linha, deverão ser observadas: (a) a garantia do contraditório e da ampla defesa, nos termos do art. 554, §§1º a 3º, do Código de Processo Civil; e (b) a realização de inspeções judiciais e de audiências de mediação, estas com a participação do Ministério Público, da Defensoria Pública e, quando for o caso, dos órgãos federais, estaduais, distritais e municipais responsáveis pela política agrária e urbana, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021.

26. A audiência de mediação e a visita ao local permitem aos atores processuais terem a exata noção da dimensão do problema enfrentado. Relatórios e registros fotográficos que porventura sejam

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

juntados aos autos não substituem a impressão colhida com a visita à área, notadamente para que o juiz tenha a compreensão do alcance e do grau de planejamento necessário para implementar medidas de caráter estruturantes (voltadas à regularização fundiária, por exemplo) ou de remoção de coisas e pessoas. Os juízes devem ponderar os impactos sociais da execução das reintegrações de posse e atuar, nos limites da sua jurisdição, a fim de evitar ao máximo a violação de direitos fundamentais.

27. Por fim, destaco a Resolução nº 90/2021 do Conselho Nacional de Justiça, que “recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19)”. Ainda que eventualmente não seja viável observar todos os parâmetros contidos na resolução, ela deve servir de orientação para os órgãos do Poder Judiciário.

**II.2.3. Observância do devido processo legal para a retomada de medidas administrativas que possam resultar em desocupações coletivas de pessoas vulneráveis.**

28. As medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis só poderão ser retomadas após a observância do devido processo legal. O Poder Público deve (a) dar ciência prévia e ouvir os representantes das comunidades afetadas; (b) conceder prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (c) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos ou outro local com condições dignas ou, ainda, adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família. Além disso, tanto quanto possível, deverão orientar-se pela Resolução nº 90/2021 do Conselho Nacional de Justiça.

**II.3. RETOMADA DO REGIME LEGAL PARA DESOCUPAÇÃO DE IMÓVEL URBANO**

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

**EM AÇÕES DE DESPEJO (LEI Nº 8.245/1991, ART. 59, § 1º, I, II, V, VII, VIII E IX)**

29. O art. 4º da Lei nº 14.216/2021, cuja eficácia foi estendida por medidas cautelares concedidas nesta ação, vedava o deferimento de liminar para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo (i) quando caracterizadas hipóteses específicas do art. 59 da Lei nº 8.245/1991, (ii) quando a alteração da situação econômica do locatário pela pandemia impedisse o pagamento do aluguel sem prejuízo da subsistência familiar e (iii) desde que o valor mensal do aluguel não fosse superior a R\$ 600,00 (seiscentos reais), em caso de locação residencial, ou a R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais), em caso de locação não residencial. Confira-se o teor do dispositivo legal:

“Art. 4º Em virtude da Espin decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, não se concederá liminar para desocupação de imóvel urbano nas ações de despejo a que se referem os incisos I, III, V, VII, VIII e IX do § 1º do art. 59 da Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, até 31 de dezembro de 2021, desde que o locatário demonstre a ocorrência de alteração da situação econômico-financeira decorrente de medida de enfrentamento da pandemia que resulte em incapacidade de pagamento do aluguel e dos demais encargos sem prejuízo da subsistência familiar.

Parágrafo único. O disposto no *caput* deste artigo somente se aplica aos contratos cujo valor mensal do aluguel não seja superior a:

I – R\$ 600,00 (seiscentos reais), em caso de locação de imóvel residencial;

II - R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais), em caso de locação de imóvel não residencial”.

30. Tal proibição fundava-se na gravidade de medidas liminares de despejo, sem prévio contraditório, contra pessoas vulneráveis em meio a uma pandemia. Todavia, com a alteração do quadro epidemiológico e o arrefecimento dos efeitos da doença, não há

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

mais razão para manter a vedação. A determinação de desocupação de imóvel urbano em ações de despejo reguladas pela Lei do Inquilinato não enfrenta as mesmas complexidades do desfazimento de ocupações coletivas que não possuem base contratual. Por isso, não se mostra necessário aqui um regime de transição.

**III. CONCLUSÃO**

31. Ante o exposto, voto por referendar a tutela provisória incidental parcialmente deferida, para determinar a adoção de um regime de transição para a retomada da execução de decisões suspensas na presente ação, nos seguintes termos:

(a) Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais deverão instalar, imediatamente, comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes e, principalmente nesse primeiro momento, elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada;

(b) Devem ser realizadas inspeções judiciais e audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa *prévia* e *necessária* às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos. As audiências devem contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nos locais em que esta estiver estruturada, bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados, Distrito Federal e Municípios onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021.

(c) As medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis devem (i) ser realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii)

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

ser antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.

32. Voto, ainda, por referendar a medida concedida, a fim de possa haver a imediata retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo (Lei nº 8.245/1991, art. 59, § 1º, I, II, V, VII, VIII e IX).

33. É como voto.

[1] Disponível em:

<https://especiais.g1.globo.com/bemestar/vacina/2021/mapa-brasil-vacina-covid/>. Acesso em 25.10.2022.

[2] Disponível em: <https://www.fiocruzbrasilia.fiocruz.br/populacao-em-situacao-de-rua-aumentou-durante-a-pandemia/>. Acesso em 27.10.2022.

[3] Disponível em:

<https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/10/13/ao-menos-38-mil-novas-pessoas-comecaram-a-viver-nas-ruas-desde-o-inicio-da-pandemia-no-brasil.ghtml>. Acesso em 27.10.2022.

[4] Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/estudo-aponta-crescimento-de-70-de-pessoas-com-fome-no-pais/>. Acesso em 27.10.2022.

[5] Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34052-em-2021-rendimento-domiciliar-per-capita-cai-ao-menor-nivel-desde-2012>. Acesso em 27.10.2022.

[6] Disponível em:

[https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/MontanhaRussaDaPobreza\\_Neri\\_He](https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/MontanhaRussaDaPobreza_Neri_He)

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

cksher FGV Social.pdf/. Acesso em 27.10.2022.

[7] Disponível em:

. Acesso em 27.10.2022.

[8] Disponível em: . Acesso em 27.10.2022.

[9] Disponível em:

.  
Acesso em 28.10.2022.

[10] O modelo foi reconhecido pelo próprio CNJ, em inspeção ordinária no TJPR. Disponível em:  
. Acesso em 25.10.2022.

[11] Disponível em:

.  
Acesso em 25.10.2022.

[12] Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º; § 1º Concedida a liminar, se essa não for executada no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de distribuição, caberá ao juiz designar audiência de mediação, nos termos dos §§ 2º a 4º deste artigo; § 2º O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência, e a Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça; § 3º O juiz poderá comparecer à área objeto do litígio quando sua presença se fizer necessária à efetivação da tutela jurisdicional; § 4º Os órgãos responsáveis

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio poderão ser intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório; § 5º Aplica-se o disposto neste artigo ao litígio sobre propriedade de imóvel.

02/11/2022

PLENÁRIO

**REFERENDO NA QUARTA TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL NA  
ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 828  
DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	: MIN. ROBERTO BARROSO
<b>REQTE.(S)</b>	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
<b>ADV.(A/S)</b>	: ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI E OUTRO(A/S)
<b>REQTE.(S)</b>	: PARTIDO DOS TRABALHADORES
<b>ADV.(A/S)</b>	: EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO
<b>ADV.(A/S)</b>	: NATALIA BASTOS BONAVIDES
<b>REQTE.(S)</b>	: MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO (MTST)
<b>ADV.(A/S)</b>	: DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO
<b>REQTE.(S)</b>	: TERRA DE DIREITOS
<b>REQTE.(S)</b>	: CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS
<b>ADV.(A/S)</b>	: DAISY CAROLINA TAVARES RIBEIRO
<b>ADV.(A/S)</b>	: JULIA AVILA FRANZONI
<b>ADV.(A/S)</b>	: DIEGO VEDOVATTO
<b>ADV.(A/S)</b>	: ANDRE FEITOSA ALCANTARA
<b>ADV.(A/S)</b>	: LUCIANA CRISTINA FURQUIM PIVATO
<b>REQTE.(S)</b>	: CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS HUMANOS DA PARAÍBA
<b>ADV.(A/S)</b>	: OLIMPIO DE MORAES ROCHA
<b>ADV.(A/S)</b>	: HERRY CHARRIERY DA COSTA SANTOS
<b>REQTE.(S)</b>	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURISTAS PELA DEMOCRACIA
<b>REQTE.(S)</b>	: ASSOCIAÇÃO DAS ADVOGADAS E ADVOGADOS PÚBLICOS PARA DEMOCRACIA - APD
<b>REQTE.(S)</b>	: COLETIVO POR UM MINISTERIO PUBLICO TRANSFORMADOR
<b>ADV.(A/S)</b>	: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO
<b>ADV.(A/S)</b>	: PAULO FRANCISCO SOARES FREIRE
<b>REQTE.(S)</b>	: NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR LUIZA MAHIN

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 38 de 54

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

**ADV.(A/S)** : MARIANA TROTTA DALLALANA QUINTANS  
**REQTE.(S)** : ACESSO-CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS  
**REQTE.(S)** : MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - MNDH  
**REQTE.(S)** : NÚCLEO DE AMIGOS DA TERRA-BRASIL  
**REQTE.(S)** : CDES - CENTRO DE DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS  
**REQTE.(S)** : LUIZA CARDOSO BEHRENDTS  
**ADV.(A/S)** : JACQUES TAVORA ALFONSIN  
**ADV.(A/S)** : CLAUDIA REGINA MENDES DE AVILA  
**ADV.(A/S)** : CRISTIANO MULLER  
**REQDO.(A/S)** : UNIÃO  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**REQDO.(A/S)** : DISTRITO FEDERAL  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DO ACRE  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DE ALAGOAS  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DO AMAZONAS  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DO AMAPÁ  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DA BAHIA  
**ADV.(A/S)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DO CEARÁ  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DE GOIÁS  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DO MARANHAO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO  
**REQDO.(A/S)** : ESTADO DE MINAS GERAIS

*Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 39 de 54

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DO PARÁ
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DA PARAÍBA
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DE PERNAMBUCO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DO PIAUÍ
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DO RIO DE JANEIRO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DE RONDÔNIA
<b>ADV.(A/S)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
<b>REQDO.(A/S)</b>	: GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DE SANTA CATARINA
<b>ADV.(A/S)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DE SERGIPE
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DE SÃO PAULO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DO TOCANTINS
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DE MATO GROSSO

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 40 de 54

## **ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
<b>REQDO.(A/S)</b>	: ESTADO DO PARANÁ
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
<b>AM. CURIAE.</b>	: ASSOCIAÇÃO AMIGOS DA LUTA DOS SEM TETO
<b>AM. CURIAE.</b>	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO - IBDU
<b>ADV.(A/S)</b>	: ROSANE DE ALMEIDA TIERNO
<b>ADV.(A/S)</b>	: LETICIA MARQUES OSORIO
<b>AM. CURIAE.</b>	: GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
<b>AM. CURIAE.</b>	: PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRÁS
<b>ADV.(A/S)</b>	: LEANDRO FONSECA VIANNA
<b>ADV.(A/S)</b>	: TALES DAVID MACEDO
<b>AM. CURIAE.</b>	: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SEÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
<b>ADV.(A/S)</b>	: LUCIANO BANDEIRA ARANTES
<b>ADV.(A/S)</b>	: ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES
<b>AM. CURIAE.</b>	: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
<b>ADV.(A/S)</b>	: MARINA MAGRO BERINGHS MARTINEZ
<b>AM. CURIAE.</b>	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
<b>AM. CURIAE.</b>	: SOCIEDADE RURAL BRASILEIRA - SRB
<b>ADV.(A/S)</b>	: ELIAS MARQUES DE MEDEIROS NETO
<b>ADV.(A/S)</b>	: ELZEANE DA ROCHA
<b>AM. CURIAE.</b>	: CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS - CNDH
<b>ADV.(A/S)</b>	: CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA
<b>ADV.(A/S)</b>	: DANIEL LOPES CERQUEIRA
<b>ADV.(A/S)</b>	: EVERALDO BEZERRA PATRIOTA
<b>ADV.(A/S)</b>	: JULIANA GOMES MIRANDA
<b>ADV.(A/S)</b>	: MARCELO ANDRADE DE AZAMBUJA

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 41 de 54

## **ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

<b>AM. CURIAE.</b>	:ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA - ABRASCO
<b>ADV.(A/S)</b>	:ALBERTO BRANDAO HENRIQUES MAIMONI
<b>AM. CURIAE.</b>	:CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA
<b>ADV.(A/S)</b>	:RUDY MAIA FERRAZ
<b>ADV.(A/S)</b>	:RODRIGO DE OLIVEIRA KAUFMANN
<b>ADV.(A/S)</b>	:TACIANA MACHADO DE BASTOS
<b>AM. CURIAE.</b>	:INSTITUTO ALANA
<b>ADV.(A/S)</b>	:PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
<b>ADV.(A/S)</b>	:ANA CLAUDIA CIFALI
<b>ADV.(A/S)</b>	:MARIANA ALBUQUERQUE ZAN
<b>ADV.(A/S)</b>	:PEDRO MENDES DA SILVA
<b>AM. CURIAE.</b>	:EDUCAFRO - EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRODESCENDENTES E CARENTES
<b>ADV.(A/S)</b>	:VITOR HUGO GONCALVES MIRANDA
<b>ADV.(A/S)</b>	:EVELYN BARBOSA DA SILVA

## **VOTO-VOGAL**

### **O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:**

1. Acolhendo o bem lançado relatório de Sua Excelência, o Ministro ROBERTO BARROSO, verifico tratar-se do quarto pedido de medida cautelar incidental formulado pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, autor da presente arguição, em conjunto com várias outras entidades (o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST, o Partido dos Trabalhadores – PT, a Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares – RENAP, o Centro Popular de Direitos Humanos, o Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Luiza Mahim NAJUP/FND/UFRJ, o Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES, o Conselho Estadual dos Direitos Humanos da Paraíba (CEDH/PB), a Terra de Direito, o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, o Transforma Ministério Público, a Associação Brasileira de Juristas pela Democracia e a Associação das Advogadas e Advogados Públicos para a Democracia), pretendendo, a

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

extensão do prazo da medida cautelar anteriormente deferida, sob alegação de que a referida prorrogação seria medida necessária para evitar violação aos preceitos fundamentais indicados na exordial.

2. Em apreciação monocrática dessa quarta tutela provisória incidental, o eminente Ministro Relator deferiu o pedido, em parte, nos seguintes termos:

**“31. Ante o exposto, defiro parcialmente o pedido de medida cautelar incidental para determinar a adoção de um regime de transição para a retomada da execução de decisões suspensas na presente ação, nos seguintes termos:**

**(a) Determino que os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais instalem, imediatamente, comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes e, principalmente nesse primeiro momento, elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada;**

**(b) Determino 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 relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos. As audiências devem contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nos locais em que esta estiver estruturada, bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados, Distrito Federal e Municípios onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021.**

**(c) Determino que as medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis (i)sejam realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) sejam antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) garantam o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para**

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

**abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotem outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.**

32. Autorizo, por fim, a **imediata retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo (Lei nº 8.245/1991, art. 59, § 1º, I, II, V, VII, VIII e IX).**" (realcei)

3. Na decisão sob referendo, o e. Relator aponta que, entre o momento em que prolatada a terceira tutela provisória incidental e a realidade atual, "*houve significativa melhora do cenário epidemiológico no Brasil, com o consequente arrefecimento dos efeitos da pandemia*". Ante tal cenário, conclui que "*os motivos que fundamentaram a concessão da medida cautelar devem ser revisitados, não se justificando a prorrogação da suspensão tal como pleiteada pelos requerentes*".

4. Nada obstante, em linha com advertência já apresentada em manifestações anteriores, entende ser "*preciso estabelecer um regime de transição para a progressiva retomada das reintegrações de posse*".

5. Quanto ao ponto, o e. Relator rememorou que, por ocasião da apreciação da terceira tutela provisória incidental "*foi realizado um apelo ao legislador, a fim de que deliberasse sobre meios que pudessem minimizar os impactos habitacionais e humanitários eventualmente decorrentes de reintegrações de posse após esgotado o prazo de prorrogação*". Contudo, registra que, "[n]esse intervalo, embora tenha sido apresentado à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 1.501/2022, a proposição aguarda a designação de relator na Comissão de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da referida Casa desde 21.06.2022".

6. Sua Excelência conclui, nessa conjuntura, após apresentação de dados que evidenciariam, sob o ponto de vista socioeconômico, quadro de insegurança habitacional, que "*cabe ao Supremo Tribunal Federal, à luz da Constituição, fixar diretrizes para o Poder Público e os demais órgãos do Poder*

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

*Judiciário com relação à retomada das medidas administrativas e judiciais que se encontram suspensas com fundamento na presente ação”.*

7. Com esse em tal compreensão, propõe-se a adoção de regime de transição que pode ser sumariamente sintetizado em três determinações centrais: *i) instalação*, pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, **de comissões de conflitos fundiários;** *ii)* determinação de que sejam realizadas **inspeções judiciais e audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva;** *iii)* estabelecimento de diretrizes que devem nortear a adoção de **medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis**, nos termos especificados pela parte dispositiva acima reproduzida.

8. Pois bem. Brevemente contextualizada a controvérsia, **passo a me manifestar, antecipando desde logo a minha divergência, em parte.** Renovo, nesta oportunidade, a **máxima vénia** já externada em assentadas anteriores, por nutrir compreensão em sentido diverso do eminente Relator, notadamente quanto aos limites de jurisdição desta Excelsa Corte Constitucional em demandas desse jaez. Explico.

9. Como já tive oportunidade de observar – *por ocasião do referendo das segunda e terceira tutelas provisórias* –, do ponto de vista epidemiológico, já há algum tempo comungo do entendimento ora manifestado pelo eminente Relator, no sentido de que **a situação contemporaneamente vivenciada é substancialmente distinta daquela que justificou “a concessão da primeira medida cautelar deferida em 03.06.2021”.**

10. Contudo, em linha com o posicionamento já externado na análise dos referendos anteriores, penso que, diante de tal contexto fático, não mais subsiste margem de atuação à jurisdição constitucional, pelo menos aquela exercida no plano abstrato, através de instrumento de controle

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

concentrado como o é a arguição de descumprimento de preceito fundamental, ante o grau de generalidade e abstração que lhe é inerente.

11. Assim, superada — espera-se definitivamente— a fase aguda da pandemia, **entendo não haver espaço, no âmbito do controle de constitucionalidade abstrato, para o estabelecimento, de modo cogente**, aos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais — e à Administração Pública —, **de um regime de transição** para a progressiva retomada das medidas administrativas ou judiciais voltadas à regularização possessória.

12. **Isso porque:** *i)* no atual contexto, **não há como se prescindir da análise dos contornos de cada caso concreto, a ser realizada pelo juiz natural no bojo de instrumento processualmente adequado** —e não em ações de controle concentrado—, para que se possa alcançar, em cada situação específica, a conclusão que melhor pondere os direitos fundamentais em choque; e *ii)* notadamente **em função da normatização já direcionada à matéria – disposições da Lei nº 14.216/2021; dispositivos do Código de Processo Civil; Recomendação nº 90/2021, do Conselho Nacional de Justiça; Resolução nº 10/2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos – e da competência normativa constitucionalmente conferida aos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais** como decorrência da garantia de *autogoverno*(ADI nº 410-MC/SC, Rel. Min. Celso de Mello, Red. do Acórdão Min. Carlos Velloso, j. 27.8.1992, p. 17.6.1994), **não vislumbro margem de conformação apta a ensejar a imposição de diretrizes de atuação únicas e nacionalmente invariáveis por esta Suprema Corte.**

13. Quanto ao ponto, reputo pertinente salientar que, na minha compreensão, **a adoção de postura de auto contenção por esta Suprema Corte, neste momento, não refletirá em omissão judicial na defesa dos relevantíssimos preceitos fundamentais cuja proteção se busca contemplar na presente arguição**. Pelo contrário, ante a conjuntura de relativa normalidade, descortina-se a possibilidade/necessidade de se

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

resguardar a atuação precípua dos órgãos do Poder Judiciário naturalmente vocacionados à análise das questões inerentes aos conflitos possessórios —que são essencialmente fáticos—. Portanto, penso que será através da observância da inafastabilidade da jurisdição que se garantirão os preceitos fundamentais em disputa.

14. Nessa direção parece ter apontado, inclusive, o próprio legislador ordinário. Este, imputou aos órgãos jurisdicionais ordinariamente competentes para análise dos conflitos possessórios o dever de promover, após o encerramento do prazo suspensivo estipulado, “*audiência de mediação entre as partes, com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nos processos de despejo, de remoção forçada e de reintegração de posse coletivos que estejam em tramitação*”, bem como “*realizar inspeção judicial nas áreas em litígio*”. Nesse sentido, veja-se o teor do artigo 2º, **caput** e § 4º, da Lei nº 14.216, de 2021:

*Art. 2º Ficam suspensos até 31 de dezembro de 2021 os efeitos de atos ou decisões judiciais, extrajudiciais ou administrativos, editados ou proferidos desde a vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, até 1 (um) ano após o seu término, que imponham a desocupação ou a remoção forçada coletiva de imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, que sirva de moradia ou que represente área produtiva pelo trabalho individual ou familiar.*

(…)

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

*§ 4º Superado o prazo de suspensão a que se refere o **caput** deste artigo, o Poder Judiciário deverá realizar audiência de mediação entre as partes, com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública, nos processos de despejo, de remoção forçada e de reintegração de posse coletivos que estejam em tramitação e realizar inspeção judicial nas áreas em litígio.*

15. Realça-se que o comando legal específico está a reforçar previsão já contida no art. 565 do Código de Processo Civil em vigor. *In verbis:*

*Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º.*

*§1º Concedida a liminar, se essa não for executada no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de distribuição, caberá ao juiz designar audiência de mediação, nos termos dos §§ 2º a 4º deste artigo.*

*§2º O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência, e a Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça.*

*§3º O juiz poderá comparecer à área objeto do litígio quando sua presença se fizer necessária à efetivação da tutela jurisdicional.*

*§4º Os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio poderão ser intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório.*

*§5º Aplica-se o disposto neste artigo ao litígio sobre propriedade de imóvel.*

(grifei)

16. No ponto, verifica-se, inclusive, a semelhança parcial entre as prescrições legais e a determinação contida na alínea "(b)" da decisão

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

cautelar proferida pelo Min. Roberto Barroso, na medida em que o legislador igualmente estipula um **dever** ("deverá realizar") de realização de "*audiência de mediação entre as partes*" e de "*inspeção judicial nas áreas em litígio*". A diferença consiste na previsão, pela decisão sob referendo, de que tais diligências sejam necessariamente realizadas pelas **comissões de conflitos fundiários**, cuja instalação se exige na alínea "(a)" da parte dispositiva.

17. Entendo, contudo, na esteira do que antecipei linhas acima, e com a mais respeitosa vénia às compreensões em sentido diverso, que a determinação de instalação de tais comissões vai de encontro ao comando normativo extraído do art. 96, I, a, do Texto Constitucional, que assegura aos tribunais judiciais nacionais o "postulado do autogoverno", nos termos do que decidido por essa Suprema Corte no âmbito da **ADI nº 410-MC/SC**, Rel. Min. Celso de Mello, **Red. do Acórdão Min. Carlos Velloso**, j. 27/08/1992, p. 17/06/1994.

18. Para deixar indene de dúvidas, registro expressamente que, em linha com os motivos elencados pelo e. Relator, entendo que a concentração de um feixe de atribuições que gozam de inegável peculiaridade técnica e operacional – *sobretudo quando cotejadas com o atuar ordinário da magistratura* –, a exemplo da comissão de conflitos fundiários, exitosamente instalada pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, é diretriz que potencializa a eficiência administrativa, na medida em que possibilita a aquisição de "*know how*" por aqueles que, destacados a tal atuação, evidentemente se especializarão no tratamento da questão. Minha dificuldade em acompanhar o eminente Relator exsurge da natureza impositiva da aludida medida. Imperatividade esta que, a meu sentir, somente poderia advir legitimamente de ato normativo primário, editado pelo Poder Legislativo, descabendo ao Poder Judiciário imiscuir-se, com tal grau de intensidade – e no âmbito da jurisdição constitucional abstrata – na seara de atuação constitucionalmente reservada à gestão de cada tribunal.

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

19. Nesse sentido, verifico que, como bem pontuou o eminente Relator, ao abordar as questões relacionadas aos conflitos possessórios no contexto da pandemia, o Conselho Nacional de Justiça editou a Recomendação nº 90, publicada em 02/03/2021, que orientou os órgãos do Poder Judiciário a: *i) avaliar “com especial cautela o deferimento de tutela de urgência que tenha por objeto desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, sobretudo nas hipóteses que envolverem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica”* (art. 1º); e *ii) “antes de decidir pela expedição de mandado de desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, verifiquem se estão atendidas as diretrizes estabelecidas na Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos”* (art. 2º).

20. Veja-se, portanto, que ao disciplinar a matéria em seara administrativa, o Conselho Nacional de Justiça não editou ato normativo de cariz imperativo, optando por **recomendar** diretrizes de atuação, as quais podem ser objeto de melhor sopesamento pela respectiva localidade/região.

21. De outro bordo, na esteira do que já pontuado em assentada anterior, da análise dos textos legais e regulamentares em torno da matéria, evidencia-se a construção de arcabouço normativo adequado e capaz de balizar a atuação da magistratura nacional, a qual, realça-se, pela própria complexidade inerente a tais conflitos específicos, será paulatina e gradualmente retomada, não se reputando razoável pressupor que o exaurimento da medida cautelar ora analisada, por si só, redundará em avalanche automática de ordens de despejos pelo país afora — especialmente quando se consideram as balizas da referida recomendação do CNJ.

22. O que se está a cogitar, repisa-se, é **o retorno do exercício da jurisdição pelo órgão naturalmente investido para tanto, com a graduação e temperança que o atual momento e marco legal permitem,**

**ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF**

resguardando-se ao Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal respectivo a faculdade de promover a autogestão adequada às peculiaridades e vicissitudes locais ou regionais, “*com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes*”, como preceitua o art. 96, I, a, da Lei Fundamental.

23. No mais, registro, na esteira do que também pontuado pelo e. Relator que, sem desconsiderar a fundamental importância de se manterem os cuidados necessários ao combate da COVID-19, das ações adotadas pelas diversas esferas de governo e autoridades sanitárias, constata-se que o aludido retorno à normalidade, positivamente, é direção seguida por todos.

24. Com base em tais razões, renovando as **vênias** à Sua Excelência, repisando entendimento já outrora externado, comprehendo que, nesta via estreita e no atual contexto, “*os limites da jurisdição*” deste Pretório Excelso por ora se esgotaram.

25. Tal conjuntura embasa, outrossim, a minha **aquiescência** com a conclusão alcançada pelo eminentíssimo Relator quanto à “*imediata retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo (Lei nº 8.245/1991, art. 59, § 1º, I, II, V, VII, VIII e IX)*”. Motivo pelo qual divirjo, mas não em absoluto, do eminentíssimo Ministro Roberto Barroso.

26. Ante o exposto, **divirjo** de Sua Excelência, na extensão acima delineada, e **indefiro a tutela provisória incidental** pleiteada.

É como voto, Senhora Presidente.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 51 de 54

## **PLENÁRIO**

### **EXTRATO DE ATA**

#### **REFERENDO NA QUARTA TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 828**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO**

REQTE. (S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)

ADV. (A/S) : ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (29498/DF, 7040/O/MT)  
E OUTRO (A/S)

REQTE. (S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES

ADV. (A/S) : EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO (04935/DF, 30746/ES,  
428274/SP)

ADV. (A/S) : NATALIA BASTOS BONAVIDES (9683/RN)

REQTE. (S) : MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO & MTST

ADV. (A/S) : DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO (63551/DF, 73032/RJ)

REQTE. (S) : TERRA DE DIREITOS

REQTE. (S) : CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS

ADV. (A/S) : DAISY CAROLINA TAVARES RIBEIRO (96566/PR)

ADV. (A/S) : JULIA AVILA FRANZONI (160020/MG)

ADV. (A/S) : DIEGO VEDOVATTO (51951/DF, 241417/RJ)

ADV. (A/S) : ANDRE FEITOSA ALCANTARA (257833/SP)

ADV. (A/S) : LUCIANA CRISTINA FURQUIM PIVATO (59751/DF)

REQTE. (S) : CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS HUMANOS DA PARAÍBA

ADV. (A/S) : OLIMPIO DE MORAES ROCHA (14599/PB)

ADV. (A/S) : HERRY CHARRIERY DA COSTA SANTOS (17576/PB)

REQTE. (S) : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURISTAS PELA DEMOCRACIA

REQTE. (S) : ASSOCIAÇÃO DAS ADVOGADAS E ADVOGADOS PÚBLICOS PARA  
DEMOCRACIA - APD

REQTE. (S) : COLETIVO POR UM MINISTERIO PUBLICO TRANSFORMADOR

ADV. (A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO (32147/DF, 140251/MG,  
234932/RJ, 1190/SE, 439314/SP)

ADV. (A/S) : PAULO FRANCISCO SOARES FREIRE (50755/DF)

REQTE. (S) : NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR  
LUIZA MAHIN

ADV. (A/S) : MARIANA TROTTA DALLALANA QUINTANS (121310/RJ)

REQTE. (S) : ACESSO-CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS

REQTE. (S) : MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - MNDH

REQTE. (S) : NÚCLEO DE AMIGOS DA TERRA-BRASIL

REQTE. (S) : CDES - CENTRO DE DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS

REQTE. (S) : LUIZA CARDOSO BEHRENDS

ADV. (A/S) : JACQUES TAVORA ALFONSIN (3320/RS)

ADV. (A/S) : CLAUDIA REGINA MENDES DE AVILA (31017/RS)

ADV. (A/S) : CRISTIANO MULLER (40494/RS)

REQDO. (A/S) : UNIÃO

PROC. (A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

REQDO. (A/S) : DISTRITO FEDERAL

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

REQDO. (A/S) : ESTADO DO ACRE

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 52 de 54

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE  
REQDO. (A/S) : ESTADO DE ALAGOAS  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS  
REQDO. (A/S) : ESTADO DO AMAZONAS  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS  
REQDO. (A/S) : ESTADO DO AMAPÁ  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ  
REQDO. (A/S) : ESTADO DA BAHIA  
ADV. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA  
REQDO. (A/S) : ESTADO DO CEARÁ  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ  
REQDO. (A/S) : ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
REQDO. (A/S) : ESTADO DE GOIÁS  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS  
REQDO. (A/S) : ESTADO DO MARANHAO  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO  
REQDO. (A/S) : ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROC. (A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
REQDO. (A/S) : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
REQDO. (A/S) : ESTADO DO PARÁ  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ  
REQDO. (A/S) : ESTADO DA PARAIBA  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA  
REQDO. (A/S) : ESTADO DE PERNAMBUCO  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO  
REQDO. (A/S) : ESTADO DO PIAUÍ  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ  
REQDO. (A/S) : ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
REQDO. (A/S) : ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
REQDO. (A/S) : ESTADO DE RONDÔNIA  
ADV. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA  
REQDO. (A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA  
REQDO. (A/S) : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
REQDO. (A/S) : ESTADO DE SANTA CATARINA  
ADV. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
REQDO. (A/S) : ESTADO DE SERGIPE  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE  
REQDO. (A/S) : ESTADO DE SÃO PAULO  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO  
REQDO. (A/S) : ESTADO DO TOCANTINS  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS  
REQDO. (A/S) : ESTADO DE MATO GROSSO  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 53 de 54

REQDO. (A/S) : ESTADO DO PARANÁ  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ  
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO AMIGOS DA LUTA DOS SEM TETO  
AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO - IBDU  
ADV. (A/S) : ROSANE DE ALMEIDA TIERNO (174732/SP)  
ADV. (A/S) : LETICIA MARQUES OSORIO (31163/RS)  
AM. CURIAE. : GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS  
PROC. (A/S) (ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO  
AM. CURIAE. : PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRÁS  
ADV. (A/S) : LEANDRO FONSECA VIANNA (53389/DF, 150216/RJ)  
ADV. (A/S) : TALES DAVID MACEDO (20227/DF)  
AM. CURIAE. : ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SEÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
ADV. (A/S) : LUCIANO BANDEIRA ARANTES (45016/DF, 17319/ES, 085276/RJ, 398336/SP)  
ADV. (A/S) : ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES (128986/RJ)  
AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
ADV. (A/S) : MARINA MAGRO BERINGHS MARTINEZ (169314/SP)  
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO  
PROC. (A/S) (ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL  
AM. CURIAE. : SOCIEDADE RURAL BRASILEIRA - SRB  
ADV. (A/S) : ELIAS MARQUES DE MEDEIROS NETO (67853/DF, 236777/RJ, 122927A/RS, 196655/SP)  
ADV. (A/S) : ELZEANE DA ROCHA (333935/SP)  
AM. CURIAE. : CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS - CNDH  
ADV. (A/S) : CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA (075208/RJ)  
ADV. (A/S) : DANIEL LOPES CERQUEIRA (101544/MG)  
ADV. (A/S) : EVERALDO BEZERRA PATRIOTA (2040B/AL)  
ADV. (A/S) : JULIANA GOMES MIRANDA (22184/DF)  
ADV. (A/S) : MARCELO ANDRADE DE AZAMBUJA (96844/RS)  
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA - ABRASCO  
ADV. (A/S) : ALBERTO BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (21144/DF, 7234/O/MT)  
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA  
ADV. (A/S) : RUDY MAIA FERRAZ (22940/DF)  
ADV. (A/S) : RODRIGO DE OLIVEIRA KAUFMANN (23866/DF, 374576/SP)  
ADV. (A/S) : TACIANA MACHADO DE BASTOS (30385/DF, 45189/RS)  
AM. CURIAE. : INSTITUTO ALANA  
ADV. (A/S) : PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG (329833/SP)  
ADV. (A/S) : ANA CLAUDIA CIFALI (80390/RS)  
ADV. (A/S) : MARIANA ALBUQUERQUE ZAN (421461/SP)  
ADV. (A/S) : PEDRO MENDES DA SILVA (473198/SP)  
AM. CURIAE. : EDUCAFRO - EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRODESCENDENTES E CARENTES  
ADV. (A/S) : VITOR HUGO GONCALVES MIRANDA (230274/RJ)  
ADV. (A/S) : EVELYN BARBOSA DA SILVA (477905/SP)

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 54 de 54

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, referendou a tutela provisória incidental parcialmente deferida, para determinar a adoção de um regime de transição para a retomada da execução de decisões suspensas na presente ação, nos seguintes termos: (a) Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais deverão instalar, imediatamente, comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes e, principalmente nesse primeiro momento, elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada; (b) Devem ser realizadas inspeções judiciais e audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos. As audiências devem contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nos locais em que esta estiver estruturada, bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados, Distrito Federal e Municípios onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021; (c) As medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis devem (i) ser realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) ser antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família. Por fim, o Tribunal referendou, ainda, a medida concedida, a fim de que possa haver a imediata retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo (Lei nº 8.245/1991, art. 59, § 1º, I, II, V, VII, VIII e IX). Tudo nos termos do voto do Relator, vencidos, parcialmente, os Ministros André Mendonça e Nunes Marques, nos termos de seus votos. Plenário, Sessão Virtual Extraordinária de 01.11.2022 (18h00) a 02.11.2022 (17h59).

**Composição:** Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármem Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário