

AS DECISÕES ESTRUTURAIS E O PROCEDIMENTO DAS AÇÕES POSSESSÓRIAS: UM ESTUDO DE CASO DO RESIDENCIAL “CRISTO VIVE”Daniella Maria dos Santos Dias¹Chaira Lacerda Nepomuceno²Carlos Henrique Costa³**RESUMO**

A decisão estrutural é espécie de provimento jurisdicional na qual o juiz intervém na gestão de uma instituição, entidade ou organização, visando concretizar um direito fundamental, elaborar uma política pública ou resolver um conflito complexo. A discussão sobre esse tipo de decisão iniciou-se em 1954, nos Estados Unidos. No ordenamento jurídico brasileiro, as pesquisas sobre o tema indicam que existe fundamento legal para este tipo de provimento nos artigos 139 e 536 do Código de Processo Civil (CPC), as chamadas “cláusulas gerais executivas”. Neste artigo buscou-se evidenciar que o procedimento especial das ações possessórias também estabeleceu bases normativas para a instauração de um processo estrutural, tendo em vista os novos dispositivos introduzidos pelo CPC/2015. Empregou-se o método de abordagem dedutivo, partindo do caso geral (processos estruturais) para o específico (demandas possessórias) e como método de procedimento foi utilizado o estudo de caso de uma ação de reintegração de posse. A pesquisa foi fundamentalmente bibliográfica e documental e realizou-se análise qualitativa dos dados. Constatou-se que o caso concreto estudado funcionou como um processo estrutural, apresentando as características e

¹ Professora Titular da Universidade Federal do Pará. Professora do Instituto de Ciências Jurídicas e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Pará (1991); Especialista em Direito Ambiental pela Universidade Federal do Pará (1993); Especialista em Educação Ambiental pela Universidade Federal do Pará (1996); Especialista em Direito Agrário pelo CESUPA (2011) e Doutora em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2001). Realizou investigação Pós-Doutoral na Universidade Carlos III de Madri na Espanha, junto ao Departamento de Direito Público Comparado e ao Instituto Pascual Madoz. Atualmente é Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Pará e Professora da Universidade Federal do Pará (Graduação e Pós-Graduação). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público, atuando principalmente nos seguintes temas: Direito Ambiental, Direito Urbanístico, Direitos Humanos, Teoria Geral do Estado e Introdução à Ciência do Direito. Instituição: Universidade Federal do Pará - UFPA, Pará, Brasil. E-mail: diasdaniella@gmail.com

² Graduação em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Pará, Mestre em Estruturas e Construção Civil pela Universidade de Brasília. Instituição: Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará - UNIFESSPA, Pará, Brasil. E-mail: chaira01@gmail.com

³ Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (2016). Instituição: Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará - UNIFESSPA, Pará, Brasil. E-mail: chaira01@gmail.com

especificidades atinentes a este, o que foi bastante influenciado por este procedimento especial do CPC.

Palavras-chave: “estudo de caso”; “decisão estrutural”; “direito à moradia”; “ações possessórias”; “Minha Casa Minha Vida”.

STRUCTURAL INJUNCTION AND REPOSSESSION SUIT: A STUDY CASE OF “CRISTO VIVE” HOUSING COMPLEX

ABSTRACT

The structural injunction is a kind of jurisdictional provision in which the judge intervenes in the management of an institution, entity or organization, with the aim of realizing a fundamental right, developing a public policy or resolving a complex conflict. The discussion on this type of decision began in 1954 in the US. In the Brazilian legal order, researches on the subject indicate that there is a legal basis for this type of provision in articles 139 and 536 of the Civil Procedure Code (CPC/2015), the so-called "executive general clauses". In this article, it was pointed out that the special procedure of repossession suits also provided normative bases for the establishment of a structural process, considering the new devices introduced by CPC/2015. The method of deductive approach was used and as method of procedure was used the case study of a repossession suit. The research was fundamentally bibliographical and documentary and a qualitative analysis of the data was carried out. It was verified that the concrete case studied worked as a structural process, presenting the characteristics and specifics related to this, which was greatly influenced by this special procedure of the CPC.

Key-words: “study case”; “structural injunctions”; “right to housing”; “repossession suits”; “Minha Casa Minha Vida”.

INTRODUÇÃO

A decisão estrutural ou estruturante é espécie de provimento jurisdicional na qual o juiz intervém na gestão de uma instituição, entidade ou organização, visando concretizar um direito fundamental, elaborar uma política pública ou resolver um conflito complexo.

A discussão sobre esse tipo de decisão é recente. Data de 1954, do caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*, quando a Suprema Corte norte-americana entendeu que era inconstitucional a admissão de estudantes em escolas públicas americanas com base em um sistema de segregação racial. Ao determinar a aceitação da matrícula de estudantes negros em escolas

exclusivas para pessoas brancas, a Suprema Corte deu início a um processo amplo de mudança do sistema público de educação, que deu origem ao termo “*structural reform*”, ou reforma estrutural.

No Brasil, ainda é embrionária a pesquisa sobre esse assunto, especialmente diante da existência de óbices procedimentais e políticos que impedem esse progresso. Em termos procedimentais, o processo civil clássico está pautado em princípios forjados para os litígios individuais, bastante diferentes dos litígios complexos e multipolares que a decisão estrutural enfrenta. Além disso, este tipo de discussão realizada pelo Poder Judiciário coloca em xeque a Teoria da Separação dos Poderes, quando intervém no funcionamento de outros entes.

As recentes pesquisas sobre a decisão estrutural aduzem que existe fundamento legal para este tipo de provimento nos artigos 139 e 536 do Código de Processo Civil (CPC), as chamadas “cláusulas gerais executivas”, que permitem o cumprimento das decisões judiciais por medidas atípicas.

Destarte, neste trabalho tem-se por **objetivo** evidenciar que a estes fundamentos legais, soma-se o procedimento especial das ações possessórias previsto no CPC, um rito estrutural por excelência e demonstrar que no conflito pela posse existe a previsão legal desse tipo de provimento jurisdicional, o que não só autoriza, como impõe ao julgador o dever de assim proceder.

A **metodologia** proposta é de utilização do estudo de caso único ⁽ⁱ⁾ como método de procedimento, de uma ação de reintegração de posse no Conjunto Residencial “Cristo Vive”, em Tucuruí/PA, empreendimento financiado pela Caixa Econômica Federal, destinado a atender o perfil 1 do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). A pesquisa é fundamentalmente bibliográfica e documental e a análise dos dados coletados, qualitativa. Quanto ao método de abordagem, optou-se pelo dedutivo, partindo do caso geral (os processos estruturais) para o específico (a aplicado às demandas possessórias). Os dados do caso concreto foram obtidos por meio de consulta aos autos do processo (disponibilizados por e-mail em arquivos digitais pela subseção judiciária de Tucuruí/PA) e das sentenças proferidas no processo, disponíveis no site do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF).

Este artigo está estruturado em três capítulos principais, iniciando com uma revisão bibliográfica sobre as decisões estruturais, abordando definições e óbices, a relação do tema com o ativismo judicial e a proposição de uma hermenêutica adequada a esse tipo de provimento jurisdicional. Prosseguindo, tem-se um capítulo abordando o direito à moradia, as ações possessórias, e avanços do ordenamento jurídico em relação ao procedimento especial destas ações. Construídas as bases teóricas, segue-se com um capítulo dedicado ao estudo de caso do residencial “Cristo Vive”.

DECISÃO ESTRUTURAL

Originária do direito norte americano, a decisão estrutural (*structural injunction*) é definida pelo professor Owen Fiss (2008, p. 32) como aquela na qual “o juiz confronta a burocracia estatal em relação ao cumprimento de valores constitucionais e tenta reestruturar determinada organização ou instituição, eliminando a ameaça que ela representa a esses valores e direitos em virtude do atual arranjo institucional”. Em outras palavras, o Poder Judiciário adjudica um direito à sociedade, por meio da intervenção em um setor, instituição, órgão público ou mesmo no setor privado.

Como marco inicial, tem-se um litígio estrutural ocorrido em 1954, o caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*, quando a Suprema Corte norte-americana entendeu que era inconstitucional a admissão de estudantes em escolas públicas com base em um sistema de segregação racial. Ao determinar a aceitação da matrícula de estudantes negros numa escola pública, até então, de acesso exclusivo às pessoas brancas, a Suprema Corte deu início a um processo amplo de mudança do sistema público de educação nos Estados Unidos, fazendo surgir o que se chamou de “*structural reform*” (FISS, 2008), ou reforma estrutural, em tradução livre.

Para Fredie Didier *et al.* (2017), a decisão estruturante ou estrutural é espécie de decisão judicial, em que se propõe reformas e mudanças em uma instituição, ente ou organização, visando adjudicar um direito fundamental à sociedade, concretizar uma política pública ou resolver um litígio complexo.

Por sua vez, Vitorelli (2017, p. 372) define que processos estruturais são aqueles que envolvem conflitos multipolares, de elevada complexidade, cujo objetivo é promover valores públicos pela via jurisdicional, mediante transformação de uma instituição pública ou privada. Há necessidade de reorganização de toda uma instituição, com a alteração de seus processos internos, de sua estrutura burocrática e da mentalidade de seus agentes, para que ela passe a cumprir sua função de acordo com o valor afirmado pela decisão (VITORELLI, 2017, p. 372).

Acrescenta que “o litígio estrutural implica a implementação, pela via jurisdicional, de valores públicos reputados juridicamente relevantes, mas que não foram bem-sucedidos espontaneamente, na sociedade” (VITORELLI, 2017, p. 371). Na mesma linha, Sarlet (2017, p. 227) aduz que onde a omissão legislativa e administrativa é aguda e prolongada, as “decisões estruturantes servem para assegurar uma solução unitária e mais sistêmica”.

Cota e Nunes (2018) observaram que, no Brasil, são recentes as discussões acerca das medidas estruturais e da capacidade dessa nova tipologia processual em lidar com conflitos de interesse público ou viabilizar o dimensionamento de conflitos de alta complexidade. Nem mesmo

quanto à nomenclatura há consenso, se decisão estrutural ou estruturante, bem como processo estrutural ou estruturante.

Não se pode afirmar que tenha sido o primeiro processo estrutural julgado no Brasil, porém Arenhart (2015) cita o caso emblemático da “ACP do Carvão”, ajuizada em 1993 pelo Ministério Público Federal, cujo objetivo consistia na condenação das rés (Mineradoras, Estado de Santa Catarina e União, entre outros, perfazendo um total de 24 réus), à elaboração e execução de um projeto de recuperação ambiental de área degradada pela mineração. O processo estendeu-se por três fases, com duração de mais de 11 anos, prolação de várias sentenças e intensa cooperação entre MPF, Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), Ministério de Meio Ambiente e Justiça Federal.

Vários autores, como Didier *et al.* (2017); Fachin e Schinemann (2018) aduzem que, no processo civil pátrio, as decisões estruturais têm fundamento normativo nos arts. 139, inciso IV e art. 536, § 1º do CPC (Código de Processo Civil), que são “cláusulas gerais executivas”, das quais decorre para o órgão julgador o poder de promover a execução de suas decisões por medidas atípicas. O inciso IV do art. 139 do CPC explicita os poderes de *imperium* conferidos ao juiz para concretizar suas ordens. A intenção do preceito é dotar o magistrado de amplo espectro de instrumentos para o cumprimento das ordens judiciais (MARINONI; ARENHARDT; MITIDIERO, 2017).

No art. 536 do CPC, por sua vez, reconhece-se o poder de o juiz conceder a tutela específica ou o resultado prático equivalente e de fixar as chamadas “medidas necessárias” para tanto, ainda que não requeridas, quando permite que este aja “de ofício”. Há também a possibilidade de o juiz, atendo-se à providência que lhe foi pedida, impor meio executivo diferente do requerido (MARINONI; ARENHARDT; MITIDIERO, 2017).

Todavia, discorrer sobre decisões e processos estruturais no Brasil ainda é incipiente. Isso porque, não há um procedimento adequado para tratar da implementação de políticas públicas em nosso ordenamento (ARENHARDT, 2015). São várias as críticas e os óbices à prolação de decisões estruturais, estes últimos, divididos em procedimentais e políticos, que serão explorados nas seções abaixo.

Óbices de natureza procedimental

Retornando à temática dos óbices, o maior obstáculo procedimental citado na doutrina é, justamente, a ausência de um procedimento no processo civil brasileiro que se amolde às peculiaridades das demandas estruturais, quiçá ao próprio processo coletivo.

A experiência argentina não é muito diferente. Verbic (2013, p. 283) comentando o caso “Mendoza”, um processo estrutural paradigmático que discutiu na Suprema Corte Argentina, a “Corte Suprema de Justicia de la Nación”, a reparação dos danos ambientais ocorridos na bacia do

Rio *Matanza-Riachuelo*, observou que conflitos ambientais e sociais de grande vulto aturdem o processo civil tradicional, pensado tempos atrás para resolução de conflitos de menor dimensão, pois não se pode pretender que o processo idealizado para discutir direitos individuais possa fornecer a resposta adequada para demandas que envolvam direitos coletivos. Reafirma que estes últimos exigem um mecanismo de discussão que permita mais transparência, publicidade e garantias que permitam solucionar o conflito com observância do devido processo legal e que a República Argentina necessita de um marco legal adequado, para fornecer uma resposta a esses fenômenos, que, em pleno século XXI, não se pode dizer que sejam uma “novidade”⁽ⁱⁱⁱ⁾.

Quanto ao ordenamento jurídico pátrio, Marco Félix Jobim (2017), estudioso das decisões estruturais, também expõe que a decisão estrutural necessita de procedimentos que possam ser adequados à solução de cada específica controvérsia, ou seja, soluções que levem em conta o desenho de cada litígio.

Por isso, Arenhardt (2015, p. 2) explica que seja no contexto das demandas individuais ou do processo coletivo, os instrumentos processuais são “insuficientes para dar vazão às necessidades de uma discussão jurisdicional minimamente satisfatória de políticas públicas”. No que tange às ações de cunho individual, que pleiteiam a satisfação de algum direito vulnerado pela ausência de políticas públicas, as decisões acabam por privilegiar um pequeno grupo, que tem acesso ao sistema Judiciário. E, quanto ao processo coletivo, Arenhardt (2015) critica que pode ser resumido a um processo individual, no qual o autor é um legitimado extraordinário (que defende direito alheio em nome próprio), que, por vezes, não oportuniza a consulta e participação dos membros da comunidade ou coletividade cujo direito se tutela.

Acrescenta que os “instrumentos processuais são os mesmos, as técnicas são as mesmas e o procedimento desenhado é, substancialmente, o mesmo que é empregado para a tutela de interesses individuais em sentido estrito” (ARENHARDT, 2015, p. 3). Por fim, critica que o processo coletivo apresenta a lógica da tutela individual, ou seja, um processo “bipolarizado”.

O processo quando “bipolarizado” se resume a um autor, um réu e uma pretensão resistida ou, um credor, um devedor e uma obrigação, por exemplo. E, para solucionar estes conflitos, o Processo Civil brasileiro é regido por alguns princípios, que, em certa medida, não se adequam ao processo coletivo, tais como, o princípio da demanda ou adstrição, dispositivo e da congruência.

O princípio da demanda, inscrito no art. 141 do Diploma Processual Civil, dispõe que é eivada de nulidade a decisão judicial que se pronuncia sobre fatos essenciais não levantados nos fatos articulados das partes, não se pronuncia sobre os fatos essenciais alegados pelas partes ou que não se limita a examinar o pedido tal como engendrado pela parte (MARINONI; ARENHARDT;

MITIDIERO, 2017). Por conseguinte, o princípio dispositivo infere que o juiz não pode conhecer de matéria cujo respeito se exige iniciativa da parte.

Tem-se ainda o conteúdo do art. 492 do CPC e o princípio da congruência, que estabelece que a sentença seja conforme o pedido imediato e pedido mediato do demandante. Daí se extrai que é vedado ao juiz proferir sentença de natureza diversa da pedida, visando impedir que a jurisdição atue de ofício. A aplicação destes princípios segue a lógica dos litígios individuais, nos quais às decisões bastam os caminhos tradicionais de “deferimento”, “deferimento parcial” e “indeferimento”.

Contudo, uma das características das decisões estruturais é “estabelecer condições para sua implementação paulatina, representando uma decisão condicionada”, o que é vedado pelo sistema processual pátrio que exige que a decisão seja sempre certa (segundo o princípio da congruência) (SALAZAR; MEIRELES, 2017, p. 35).

São os chamados provimentos em série, ou provimentos em cascata: primeiramente tem-se uma decisão mais genérica que fixa as diretrizes a serem cumpridas pelas partes processuais e a partir desta, o juiz agirá como um administrador, pois executa a decisão judicial de forma gradual. Isso porque, após a primeira medida é que se terá ideia de eventuais problemas que poderão surgir (DALLA; CORTÊS, 2014).

Foram apresentados alguns princípios do direito processual clássico que não coadunam aos litígios coletivos e às sentenças estruturais, uma vez que “tratar as medidas estruturantes da mesma forma que a litigiosidade clássica individual é um equívoco manifesto” (RODRIGUES; VARELLA, 2017, p. 524).

Nesse sentido que se diz que na decisão estrutural “a oposição binária pressuposta pelo modelo de resolução de disputas foi substituído por um conjunto complexo e policêntrico de perspectivas, algo mais próximo de um encontro dos moradores de uma cidade” (*town meeting*) (FISS, 2017, p. 45), em vez do modelo “*in the dispute resolution*”, que se assemelha a briga de dois vizinhos (*two neighbors*) (FISS, 2005, p. 5).

Em outras palavras, Fiss propõe uma mudança paradigmática do processo, que deixa de ser visto como a briga de dois vizinhos, para ser encarado como um encontro de moradores de uma cidade. E, em alusão à legislação urbanística brasileira, o Estatuto da Cidade em especial, o “encontro de moradores da cidade” deve ser pautado pelas diretrizes da gestão democrática, da participação direta dos munícipes na definição dos rumos do planejamento urbano e da oportunidade de intervir nas decisões proferidas pelas autoridades em matérias urbanísticas, por meio de debates, formação de conselhos e realização de conferências, sobretudo assegurado o acesso às informações pertinentes, em linguagem clara e esclarecedora. Desta feita que

transportando essas diretrizes para o modelo processual, assegura-se um processo participativo, por meio de amplo debate e publicidade das informações.

Óbices de natureza política

No contexto político, a prolação desse tipo de decisão interfere na forma tradicional como se define a separação dos Poderes. No contexto das decisões estruturais, as Cortes assumem papéis típicos dos demais poderes instituídos, atuando na (re) definição da agenda de governo, apontamento de omissões inconstitucionais, falhas estruturais e no estabelecimento da necessidade de novas políticas e diretrizes orçamentárias (PINHO, 2017). Por isso, Arenhart (2013, p. 318) alerta que, no contexto das decisões estruturais, é necessário um sistema jurídico maduro o suficiente para compreender que “não há Estado contemporâneo que conviva com a radical proibição da interferência judicial nos atos de outros ramos do Poder Público”.

Essa “interferência” colide com os princípios democráticos da separação de poderes, pois o Poder Judiciário “não estaria apenas a corrigir, anular e exigir políticas públicas, mas de fato elaborando, ao menos em parte, a própria política” (SARLET, 2017, p. 228). Assim, além de agir como o “administrador”, Vitorelli (2017) acrescenta que a atividade do juiz se torna parecida com a do legislador, pois o juiz elabora a forma com a instituição reformada no processo deve atuar no futuro, por meio do processo, para satisfação do direito que se almeja adjudicar.

Outra dificuldade política que “recorrentemente ocorre em reformas estruturais é que o juiz, conquanto seja fio condutor do processo, é quem menos entende do objeto do debate” (VITORELLI, 2017, p. 400).

Desta feita que surgem as críticas, indicando que a prolação de decisões estruturais tornaria o Judiciário um “super poder”, quebrando a harmonia e independência entre os Poderes. E, sob essa ótica, o exercício da jurisdição estaria à margem de sua competência constitucional, sendo catalogado pejorativamente como “ativismo judicial”.

Verbic (2008) reforça que ativista não quer dizer “ativo”, pois existem muitos juízes ativos, que se encontram comprometidos com o *status quo* e trabalham para mantê-lo. O termo ativista representa um juiz com uma visão progressista, evolutiva e reformadora, que sabem interpretar a realidade de sua época e conferem às suas decisões um sentido construtivo e modernizador (tradução livre) ⁽ⁱⁱⁱ⁾.

Ocorre que há uma generalização do emprego do termo “ativismo” no Brasil, que traz consigo uma forte conotação negativa, pois é utilizado para classificar desde as mais teratológicas e subjetivistas decisões judiciais até sentenças progressistas e concretizadoras da Constituição. De fato, as decisões ativistas se apresentam em diferentes dimensões e formas, relativas especialmente ao contexto a qual se inserem (PINHO, 2017).

Para diferenciar os mais variados contextos em que se utiliza o termo “ativismo”, que Marshall (2002 *apud* PINHO, 2017) o classificou em sete categorias: o ativismo contramajoritário; ativismo não-originalista; ativismo procedimental; ativismo jurisdicional; criatividade judicial; ativismo remedial (ou ativismo estrutural) e ativismo partidário.

Deste modo, verifica-se que o termo ativismo encampa desde decisões teratológicas, como no ativismo partidário, motivado por finalidades políticas, até o ativismo estrutural, que surge diante de uma situação de anormalidade institucional, quando as estruturas políticas tradicionais fracassaram e as políticas públicas mostram-se insuficientes.

Afinal, “a chamada judicialização da política e das relações sociais não se resume e não é resultado do protagonismo do Judiciário, mas fruto de novas práticas de resistência e de demandas igualitárias da sociedade civil” (RIBAS; SOUZA FILHO, 2014, p. 50).

E não se pode negar que o ativismo vem ganhando espaço frente à crise de representatividade do Poder Legislativo. Trindade e Oliveira (2017) expõem que quando o sistema político é levado ao limite, aumenta a busca pelo Judiciário e, é exatamente nesses casos, que o perigo de decisões ativistas se mostra mais evidenciado.

As omissões inconstitucionais culminam em violações massivas de direitos fundamentais em decorrência de falhas estruturais, que devem assim ser reconhecidas não apenas pelo desacordo formal com o texto normativo, mas também da falha na transformação do texto constitucional em realidade (PINHO, 2017). Ou seja, a judicialização não é uma escolha do Judiciário, mas deriva do modelo institucional vigente (RIBAS; SOUZA FILHO, 2014).

O que preocupa Trindade e Oliveira (2017) é que o ativismo resulte de ato decisório fundado na vontade do juiz, a partir de convicções pessoais, escolhas políticas, argumentos morais, enfim, elementos metajurídicos, o que pressupõe certo grau de solipsismo, de forma que não pode ser classificado em bom, ou positivo, e mau, ou nocivo.

Streck (2013, p. 112) recomenda que o combate à discricionariedade, o ativismo, o positivismo fático e do subjetivismo traduz-se em compromisso com a Constituição e com a legislação democraticamente construída, “no interior da qual há uma discussão, no plano da esfera pública, das questões ético-morais da sociedade”.

Desta forma, para evitar a prolação de decisões subjetivistas, ao Judiciário cabe agir apenas caso essa atuação vá contra o que manda a Constituição. Não deve jamais buscar suprimir a política, tampouco a democracia, por meio da supressão do parlamento (BARROSO, 2012). De tal forma que, independentemente do contexto em que se situa o ativismo, se o mesmo ocorrer de forma antidialógica será, em qualquer hipótese, ilegítimo (PINHO, 2017).

A solução democrática

Após esse debate empreendido na revisão bibliográfica, sobre os óbices políticos e procedimentais à prolação de decisões estruturais, é necessário responder o questionamento de Verbic (2017): como pode a sociedade e o restante dos Poderes compreender como legítima uma decisão prolatada na obscuridade e sigilo de um procedimento escrito, fruto de um debate entre poucos, sem contato imediato com o juiz, nem audiências públicas, sem mecanismos de intervenção e participação social e sem ferramentas de publicidade que assegurem transparência e controle sobre a discussão? (tradução livre) ^(iv)

E, de fato, não se defende neste artigo a ideia de que o Judiciário possa efetuar reformas estruturais sem a participação de outros Poderes e da sociedade! No momento que o Judiciário passa a entender-se como único e final intérprete constitucional, concentrando o poder e a palavra final do Estado em si, tem-se a “supremacia judicial” (PINHO, 2017, p. 125) e não é o que se propõe. O que se propõe é a resposta pela via democrática.

Não no sentido da legitimidade democrática do Poder Legislativo e Executivo, cujos representantes são eleitos pelo voto popular, mas pela prevalência das medidas dialógicas, em detrimento de medidas coercitivas nos processos estruturais, medidas em que as entidades públicas condenadas são chamadas a fazer parte, de modo ativo, da implementação da decisão (FACHIN; SCHINEMANN, 2018). Propõe-se que o processo estrutural deve se tornar “palco de negociações e de debates prospectivos, procurando uma regulação razoável” para a problemática que se busca sanar (FACHIN; SCHINEMANN, 2018, p. 237).

Especialmente porque, para assegurar a efetividade da intervenção da elaboração judicial da própria política, quem deve apresentar um plano de ação factível e devidamente estruturado e justificado são os demais órgãos estatais ou as partes interessadas no processo, plano este que, elaborado de um autêntico diálogo institucional, seria homologado pelo órgão judiciário que emitiu a decisão (SARLET, 2017).

Considerando a finalidade de concretização dos direitos fundamentais, não há como alcançar esse desiderato sem envolver todos os membros da comunidade política na sua realização (MALISKA, 2007).

Pela via democrática direta, com ampla participação da sociedade, que se busca suprir a baixa “representatividade” do Poder Judiciário, por meio das figuras tradicionais do litisconsórcio, *amicus curiae*, convocação de audiências públicas e pelo exercício do mediação e conciliação. Assim expõe Marco Félix Jobim (2017, p. 448), que “o processo estrutural deve assemelhar-se a uma ampla arena de debate, em que as várias posições e os vários interesses possam fazer-se ouvir e possam interferir na formação da solução jurisdicional”.

Arenhardt (2015) também expressa sua preocupação com a relevância das soluções consensuais, trabalhadas a partir do diálogo entre as partes. Aduz que a “legitimidade das soluções consensuais sobre políticas públicas depende, indubitavelmente, da permeabilidade dessas negociações à participação dos grupos que podem ser atingidos e de especialistas no tema” (ARENHARDT, 2015, p. 16).

É por meio da participação dos mais variados atores no contexto do processo estrutural que se mantém a “harmonia e independência entre os Poderes”, pois atuam de forma conjunta, para a construção da resposta correta e adequada às demandas da sociedade. Evitando, portanto, a proliferação de decisões solipsistas, evitadas de subjetivismos dos julgadores, para dar vez a um processo que vise incluir toda a comunidade afetada, concretizando a ideia do “*town meeting*”.

Fiss (2005) não exclui sua importância, mas afirma que a legitimidade democrática da reforma estrutural não é oriunda da participação na instrução processual. Aduz que essa legitimidade advém do fato que o judiciário é parte do sistema democrático e sua demanda é simplesmente que os juízes tem única e especial competência para dar significado aos valores a Constituição ^(v) (tradução livre) (FISS, 2005, p. 12). Em outras palavras, o envolvimento e a cooperação das partes garante efetividade ao processo em si, mas a legitimidade de atuação do Poder Judiciário advém do fato de que a democracia é um regime de garantia de realização dos direitos fundamentais, do mesmo modo, que os direitos fundamentais dão suporte à garantia do processo democrático (BARBOZA, 2007).

Se o processo estrutural é medida subsidiária, que visa, em apertada síntese, a efetivação de direitos fundamentais por meio da intervenção judicial, é necessária uma hermenêutica constitucional adequada. Para a concretização dos valores constitucionais, busca-se aqui reforçar a importância da hermenêutica proposta por Peter Habërle, de uma sociedade aberta de intérpretes. Mediante tudo que já foi exposto, existe a necessidade de o processo tornar-se uma “arena de debates”, de forma que se mostra adequado que interpretação constitucional seja efetuada pela e para a sociedade aberta e não apenas pelos operadores oficiais do Direito, até mesmo porque “no processo de interpretação constitucional estão potencialmente vinculados todos os órgãos estatais, todas as potências públicas, todos os cidadãos e grupos, não sendo possível estabelecer-se um elenco cerrado ou fixado com *numerus clausus* de intérpretes da Constituição” (COELHO, 1998, p. 157-8).

Em tema de direitos fundamentais, quando se discute elaboração de políticas públicas pela via judicial, é certo que sem a participação dos seus destinatários, ou seja, daqueles que vivenciam esses direitos, não se produz uma interpretação sequer razoável do texto constitucional

(COELHO, 1998), especialmente, no que se refere ao direito social fundamental à moradia, que será discutido adiante neste artigo.

SOBRE O DIREITO À MORADIA E AS AÇÕES POSSESSÓRIAS

Finalizada a seção 02, que se prestou a sistematizar as principais referências bibliográficas a respeito da “decisão estrutural”, necessita-se elucidar os motivos pelos quais este artigo pretende traçar um paralelo entre este tema e as ações possessórias. São, sinteticamente, duas as razões, uma de ordem material e outra de natureza procedimental, que estabelecem uma relação bastante escurteira entre os temas.

Em termos substanciais ou materiais, as ações possessórias se prestam a assegurar o direito à moradia. A moradia compõe o espectro do mínimo existencial para promoção da dignidade da pessoa humana, cuja finalidade é “assegurar ao indivíduo, mediante a prestação de recursos materiais essenciais, uma existência digna” (SARLET, 2009, p. 309), o que reclama a tutela jurisdicional. Portanto, bastante adequado ao critério material de intervenção legítima do Poder Judiciário por meio do processo estrutural.

Contudo, a efetivação do direito social à moradia está umbilicalmente ligada à função social da propriedade e a “intenção é justamente utilizar a propriedade como instrumento para consecução de Justiça social, de forma que possa servir aos interesses do proprietário e também aos interesses sociais” (DIAS, 2012, p. 76). E o que se observa no Brasil é que existem mais imóveis vazios que famílias sem moradias, são imóveis que, possivelmente, não cumprem sua função social.

O Professor Edesio Fernandes, de direito urbanístico e ambiental da UCL (*University College London*), apresentou dados alarmantes em palestra proferida no *Brazil Forum UK*, evento organizado por estudantes brasileiros no Reino Unido: o país tem, pelo menos, 6,9 milhões de famílias sem casa para morar. Tem também cerca de 6,05 milhões de imóveis desocupados há décadas. “Esse descompasso, que já havia sido indicado pelo Censo de 2010, tem motivado uma onda de ocupações e invasões em uma escala jamais vista no país”, explicou Fernandes ^(vi).

Desta forma, as cidades informais, os espaços urbanos ocupados “de forma ilegal”, como favelas, loteamentos irregulares, ocupação de terrenos abandonados, e construção de moradias totalmente inadequadas à sobrevivência humana, são recorrentes na realidade urbana brasileira e refletem a falta de atuação estatal, de intervenção do poder público no sentido de ordenar o uso e ocupação do território urbano e mitigar os efeitos negativos do modelo econômico capitalista (DIAS, 2012).

Uma das principais características do processo de urbanização no Brasil foi a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano. Segundo Saule Júnior e Rolnik (2001) os números não são precisos, porém afirmam que boa parte da população da cidade é constituída de loteamentos que começaram de forma irregular e “milhões de brasileiros só têm tido acesso ao solo urbano e à moradia através de processos e mecanismos informais e ilegais” (ALFONSIN *et. al.* 2002, p. 12).

As origens dessa urbanização desordenada remontam o intenso êxodo rural ocorrido no país, em decorrência da modernização da agricultura no espaço rural. Cruz (2018) narra que em menos de meio século, a população brasileira se tornou majoritariamente urbana.

Com o início da redemocratização, tornou-se especialmente difícil contornar o passivo urbano acumulado em meio século de urbanização acelerada (CRUZ, 2018). Isso porque os processos informais de ocupação do solo urbano produziram um impacto negativo sobre as cidades e sobre a população urbana como um todo. A pressão exercida sobre os equipamentos urbanos, que não foram dimensionados para comportar o exponencial crescimento populacional, congestionou a prestação de serviços públicos.

Ainda pior no cenário amazônico, pois conforme narram Outeiro *et al.* (2018), entre 1960 e 1991 a população amazônica cresceu mais que a população total do país, o que aumentou os conflitos por espaço, acarretando um quadro de indefinição fundiária que chegou a atingir cerca de 50% do território da Amazônia em 2008 (BRITO; BARRETO, 2010 *apud* OUTEIRO *et al.*, 2018), quando o Programa Terra Legal (Lei nº 11.952/2009) foi criado, permitindo a regularização fundiária em terras situadas em áreas da União, localizadas na Amazônia Legal.

Atualmente, a regularização fundiária urbana é regida pela Lei nº 13.465/2017 e abrange um conjunto de normas e procedimentos gerais, desde medidas jurídicas, ambientais, sociais e urbanísticas, com o objetivo de tirar da irregularidade determinados núcleos urbanos. Ocorre que a simples titularização ou mesmo a realização de obras urbanísticas normalmente não são suficientes para construir uma cidade mais justa e mais igualitária (NUNES; FIGUEIREDO JR., 2019).

Ou seja, a regularização fundiária não se exaure em um processo judicial com pedido de titulação da terra em favor dos ocupantes, na medida em que diversas ações administrativas devem ser tomadas com o propósito de viabilizá-la (NUNES; FIGUEIREDO JR., 2019).

Também nesse sentido, Cruz (2018) acrescenta que a nova legislação colocou em prática um modelo de titulação que não se encontra necessariamente preocupado com as questões urbanísticas em seu conjunto. Ao impor as regras formais de titulação a esses grupos que estão

habitados ao sistema extralegal, incorre-se no erro de apenas editar uma nova regra que não será observada pelas periferias” (FERREIRA FILHO, 2018).

Ferreira Filho (2018, p. 1479) reitera que “a titulação é um passo ineficaz quando os projetos são executados ignorando as normas sociais, usos e costumes da comunidade beneficiada, levando ao não interesse das pessoas em aderirem ao programa”. É crucial garantir a melhoria de qualidade de vida das pessoas, para haver verdadeira integração das comunidades mais vulneráveis à sociedade formal, “sem expô-las a maiores riscos diante de uma inserção descuidada na lógica das relações estatalmente reguladas”, especialmente representada pelos interesses dos bancos em financiamentos e concessão de crédito.

Sintetizando este tópico, demonstrou-se que os espaços informais se proliferam pela falta de intervenção do poder público em assegurar que a propriedade cumpra sua função social. De tal forma que as habitações informais se tornaram um problema que necessita ser resolvido por meio de uma abordagem comprometida dos Poderes Públicos em implementar mudanças políticas e econômicas estruturais, em observância aos valores esculpidos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2.011).

Outrossim, a importância que a legislação deu à titularização teve o especial escopo de possibilitar as operações financeiras formais. Contudo, o “costume” ainda é a informalidade da posse, o que inflama os conflitos possessórios e acaba por privilegiar aqueles que têm acesso aos procedimentos cartorários para formalização da relação de dominialidade. Por isso, é necessário tratar como essa questão impacta na resolução de conflitos pelo Poder Judiciário.

Como o judiciário enfrenta as ações possessórias?

Costa e Acypreste (2016) estudaram, empiricamente, a partir de decisões judiciais prolatadas desde 2001 até 2014, a maneira como o Poder Judiciário enfrenta os conflitos fundiários urbanos por moradia ajuizados contra o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). Os autores perceberam que a legislação não comportava elementos procedimentais que dessem conta da complexidade social da demanda por moradia e que a qualidade de proprietária da parte autora constituía um *status* privilegiado, sob o ponto de vista da legalidade necessária para a instrução do processo (COSTA; ACYPRESTE, 2016). Em 34,37% das decisões analisadas havia referência expressa ao direito à moradia como direito humano, que só apresentava validade formal até que ele se contrastasse ao direito à propriedade (COSTA; ACYPRESTE, 2016). Quanto às formas de justificação da posse, perceberam que variavam de acordo com o caso concreto e com o que “o magistrado entende por posse”. Em algumas decisões, a posse é entendida como poder de fato referente à

utilização econômica do bem, ou a posse está intimamente ligada à aquisição do direito de propriedade ou ainda quanto ao cumprimento de obrigação tributária com o Imposto Predial e Territorial Urbano (COSTA; ACYPRESTE, 2016)

Por sua vez, o artigo de Milano (2017) buscou apresentar os resultados obtidos em pesquisa empírica acerca do perfil de atuação do Poder Judiciário nos conflitos fundiários urbanos. A autora analisou 311 decisões proferidas por Tribunais de Justiça das cinco regiões brasileiras, entre 2014 e 2015, dos estados que concentraram o maior número de domicílios em assentamentos precários ou aglomerados subnormais, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a saber: Pará, Pernambuco, Distrito Federal, São Paulo e Rio Grande do Sul.

Milano (2017) mostrou que, em que pese o avanço no novo diploma processual civil, quanto vedação à concessão de liminares previamente à realização de audiência de mediação com a participação de autor e réus da reintegração, nas decisões analisadas foi expressivo o número de despejos autorizados em sede liminar, sem que houvesse sequer a oitiva dos réus. Ao arripio da lei, a autora percebeu que no entendimento registrado nas decisões, “a melhor posse é aquela que deriva do direito de propriedade, desvinculadamente de aferições focadas no uso ou na funcionalidade que o proprietário tenha ou não dado ao imóvel” (MILANO, 2017, p. 11). Por outro lado, “o argumento reiterado nas contestações dos réus que aponta para o descumprimento da função social da propriedade pelo autor da ação é sumariamente afastado pela incompatibilidade da alegação da matéria no âmbito possessório” (MILANO, 2017, p. 13). Milano (2017) percebeu que na tradução processual do conflito social fundiário ser invasor é estar instituído de um estigma jurídico de difícil desconstituição, por meio do qual os despejos coletivos aparecem como resultados tomados judicialmente como inevitáveis.

O tratamento jurídico que é dado à posse e à propriedade, conforme relatado pelos pesquisadores supracitados, privilegiam títulos e formalidades, que, muitas vezes, não estão à disposição de quem detém a melhor posse. E, em virtude da concessão de liminares, o Poder Judiciário se furta da possibilidade de avaliar, de fato, qual é a melhor posse.

Em que pese o próprio texto da lei vedar alguns comportamentos que foram frequentemente observados nas decisões, tal qual discutir a relação de propriedade nos autos de ação possessória, percebeu-se que o próprio Poder Judiciário necessita de um olhar constitucional para a questão da moradia e priorizar a cognição exauriente, em detrimento da concessão de liminares (de cognição sumária), para oportunizar o debate em torno dos direitos que envolvem a lide. Também verificou-se que as decisões demonstram certa confusão na definição dos institutos da posse e propriedade entre os próprios magistrados.

Esses institutos, posse e propriedade, estão positivados na legislação civil mantêm as mesmas definições do Código Civil de 1916 no atual Código de 2002, ou seja, quase um século depois, manteve-se o mesmo olhar sobre esses institutos. O Código Civil define que detém a propriedade quem “tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha” (art. 1.228, CC/02). Por outro lado, considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade (art. 1.196, CC/02).

A posse tem natureza jurídica controvertida. Muitos doutrinadores divergem entre as teorias objetivistas e subjetivas. Tartuce (2017, p. 945) afirma que o CC/02 adotou parcialmente a teoria objetivista de Ihering, pois “basta o exercício de um dos atributos do domínio para que a pessoa seja considerada possuidora”.

A par desta discussão entre objetivistas e subjetivistas, o Projeto de Lei 699/2011 previa a “função social da posse”, de forma que a redação do art. 1.196 do CC/02 seria esta:

Considera-se possuidor toda aquela que tem poder fático de ingerência socioeconômica, absoluto ou relativo, direto ou indireto, sobre determinado bem da vida, que se manifesta através do exercício ou possibilidade de exercício inerente à propriedade ou outro direito real suscetível de posse.

Segundo anota o desembargador do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, Joel Dias Figueira Jr. “perdeu-se um momento histórico de corrigir um importantíssimo dispositivo que vem causando confusão entre os jurisdicionados e, como decorrência de sua aplicação incorreta, inúmeras demandas” (FIGUEIRA JR, 2003, p. 1095 *apud* TARTUCE, 2017, p. 946).

Infelizmente, não se positivou explicitamente a função social da posse, em que pese Tartuce (2017, p. 947) aduzir que esta primeira encontra-se implícita no CC/02 pela valorização da posse-trabalho, constante nos arts. 1228, 1238 e 1242.

Com fulcro no que dispõe a Constituição Federal, a propriedade como direito fundamental do cidadão é aquela que cumpre a função social, com observância das diretrizes constitucionais contidas no artigo 182 para a propriedade urbana e no artigo 186 para a propriedade rural, ou seja “a tutela da propriedade só se mostra razoável se o proprietário tiver dando cumprimento a função social do bem objeto de sua titularidade” (TORRES, 2015, p. 1371). Acrescentam Farias e Rosenvald (2013, p. 75) que a tutela da posse, pela própria relevância do direito de possuir, “deve dar atenção à superior previsão constitucional do direito social primário à moradia (art. 6º), e o acesso aos bens vitais mínimos hábeis a conceder dignidade à pessoa humana (art. 1º, III)”.

Destarte, diante do confronto em torno da propriedade e da posse, verifica-se que “seu fio condutor é a função social” (TORRES, 2015, p. 1364), quando então, deverá o juiz verificar se o proprietário reivindicante está cumprindo com a função social da propriedade para, só então, deferir-lhe a proteção buscada. Na perspectiva de Torres (2015) existe a necessidade de uma releitura das teorias possessórias para adequá-las à nossa realidade social, visando atender aos vetores contidos no art. 1º e 3º da Carta Constitucional, e reitera que tal situação só será possível se o Judiciário bem compreender a questão relativa à função social da propriedade e à função social da posse, dando efetividade e concretude a tal princípio, “afastando-se de posições abstratas e teóricas, para, no exame do caso concreto decidir a favor daquele que tem cumprido com a função social do seu direito” (TORRES, 2015, p. 1370).

Também nesse sentido, Dias (2012, p. 78) acrescenta que “é necessária uma hermenêutica progressista, que objetive a concretização a força normativa da Constituição, pois o capítulo da política urbana define claramente a necessidade de conformação do direito de propriedade em razão de sua função social”.

Nesta esteira que o último tópico deste capítulo visa demonstrar que os julgadores, pautados no ordenamento jurídico, detêm instrumentos para perquirir a melhor posse no caso concreto e promover uma discussão ampla com as partes, a sociedade e os outros Poderes, com o objetivo de concretizar o direito à moradia e a função social da propriedade.

O procedimento especial das ações possessórias

O ordenamento jurídico prevê três ações distintas que tem o condão de proteger o legítimo possuidor e a sua posse: a ação de reintegração de posse, a ação de manutenção de posse e o interdito proibitório. A ação de reintegração de posse é o remédio processual cabível quando o possuidor é despojado do bem possuído, prática esta denominada esbulho. A ação de manutenção na posse visa proteger o possuidor que tem o seu exercício da posse dificultado por atos materiais do ofensor (turbação). Por fim, o interdito proibitório é cabível quando o legítimo possuidor do bem sofrer uma ameaça de turbação ou de esbulho.

Do Diploma Processual Civil extrai-se que, se a ameaça, turbação ou esbulho forem novos, com duração de “menos de ano e dia”, caberá ação de força nova, que seguirá o procedimento especial, sendo possível a prolação de decisão liminar. Se de força velha, com “mais de ano e dia”, seguirá o procedimento comum, cabendo decisão liminar se preenchidos os requisitos do art. 300 do CPC, da probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e perigo de perecimento (*periculum in mora*).

O procedimento especial das ações possessórias está descrito nos artigos 554 ao 568. Bastante importante, o art. 557 do CPC atual prevê que “na pendência de ação possessória é vedado,

tanto ao autor quanto ao réu, propor ação de reconhecimento do domínio, exceto se a pretensão for deduzida em face de terceira pessoa”. E, mais que isso, estabelece o parágrafo único, desse mesmo preceito, que “não obsta à manutenção ou à reintegração na posse a alegação de propriedade, ou de outro direito sobre a coisa”. Em outras palavras, a relação de dominialidade baseada na propriedade não é discutível no rito das ações possessórias, para tanto, promovem-se as ações petitórias.

Marinoni, Arenhardt e Mitidiero (2017, p. 119) aduzem que “o juízo da ação possessória, para realmente viabilizar o alcance da tutela possessória, não pode se permitir discussões inerentes ao domínio, sob pena de a tutela jurisdicional, que deveria ser outorgada à posse, ser deferida sempre em favor do proprietário”.

O Código de Processo Civil atual trouxe alguma inovação às demandas coletivas. Nos termos do que prevê o art. 554, § 1º, do Código, no caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, será feita a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais (§ 2º), determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública. Estabelece-se que o juiz deve providenciar ampla divulgação da existência da demanda, das citações e dos prazos para a participação no feito, podendo para tanto utilizar-se de “anúncios em jornal ou rádio locais, da publicação de cartazes na região do conflito e de outros meios” (art. 554, § 3º, do CPC).

Por isso, prevê o art. 565 do CPC, que “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 de medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º”. Idêntico procedimento deverá ser observado quando, embora concedida a liminar, ela não tenha sido executada – por culpa do autor – em até um ano (art. 565, § 1º, do CPC).

Em face do caráter social dessa controvérsia, para a audiência devem ser intimados o Ministério Público e, se ela envolver interesses de beneficiário de assistência judiciária gratuita (no polo ativo ou passivo), também da Defensoria Pública (art. 565, § 2º, do CPC). Também poderá o juiz intimar para essa audiência os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana (conforme o caso) da União, do Estado ou do Distrito Federal ou do Município em que se situe a área em conflito, para que possam manifestar eventual interesse na causa ou para que possam propor soluções para o aquele conflito (art. 565, § 4º, do CPC).

Marinoni; Arenhardt; Mitidiero (2017, p. 132) ressaltam que essa ampla “participação pública e dos envolvidos visa assegurar uma solução ampla para o problema, comprometendo

também o Poder Público com a solução dessa questão – que extravasa os limites de uma simples controvérsia particular, refletindo para dimensões política e social muito mais importantes”. Supõe o legislador que, efetivamente, “o Poder Público estará engajado nessa solução e poderá protagonizar resposta muito mais adequada do que a simples resolução judicial da controvérsia” (MARINONI; ARENHARDT; MITIDIERO, 2017, p. 132).

Por fim, a última atualização legislativa significativa prevê que o juiz possa comparecer à área objeto da controvérsia, “quando sua presença se fizer necessária à efetivação da tutela jurisdicional” (art. 565, § 3º, do CPC).

Diante das mudanças processuais estabelecidas no CPC/2015 que se infere que o procedimento especial das ações possessórias se coaduna ao processo estrutural, especialmente no que tange os conflitos coletivos e ações de força velha. Conforme já afirmado no início do tópico 3, porque em virtude do direito social à moradia a concretizar, materialmente, se adequa à tutela via processo estrutural.

Processualmente, o próprio rito procedimental previsto no CPC estabelece o dever do juiz de provocar a participação dos vários entes interessados, buscando a solução dialógica, o que é especialmente adequada aos conflitos coletivos e de alta complexidade, envolvendo a disputa da posse por centenas ou milhares de família, como geralmente ocorre. Existe, portanto, a possibilidade de construção de uma decisão, entre juiz e as partes, que não se limite ao deferimento ou indeferimento do pedido, mas que possibilite uma intervenção mais profunda, com o protagonismo dos interessados e com o estabelecimento de uma atuação mais incisiva dos órgãos responsáveis por concretizar o direito à moradia.

Para demonstrar essa hipótese, será analisado um caso concreto de um processo estrutural, originário de uma ação de reintegração de posse do Programa Minha Casa Minha Vida “Cristo Vive”, movida pela Caixa Econômica Federal em face dos ocupantes irregulares do conjunto residencial, no qual o magistrado apropriou-se das mudanças legislativas no procedimento das possessórias.

ESTUDO DE CASO

O Residencial “Cristo Vive”, localizado em Tucuruí/PA, foi idealizado como um bairro residencial contendo mil casas populares, destinadas às famílias de baixa renda, sem moradia própria, pré-cadastradas junto ao órgão de assistência social da prefeitura e classificadas segundo os critérios do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Destinado ao perfil 1 do PMCMV, esse modelo prevê subsídio de parte significativa do valor do imóvel e estabelece taxas de juros abaixo das praticadas no mercado. O beneficiário contribui com 5% da sua renda mensal ou com prestações mínimas de R\$ 25,00 (vinte e cinco reais). Compete aos poderes locais (municípios, estados e DF) cadastrar e selecionar os beneficiários do programa, por meio de um cadastro único (CADÚNICO), a partir do qual os proponentes (entes financiadores) dos projetos habitacionais selecionarão as famílias beneficiárias desta categoria do PMCMV.

Dentre as famílias cadastradas, nem todas são contempladas, mas têm prioridade aquelas chefiadas por mulheres, pessoas com deficiência, residentes em áreas de risco ou insalubres que tenham sido desabrigadas e observada a reserva de 3% das unidades habitacionais ao atendimento de idosos. São elegíveis apenas aquelas famílias que não possuem casa própria ou financiamento habitacional em qualquer unidade federativa, bem como, os órgãos que operam o sistema das famílias com renda da Faixa 1 não exigem dados cadastrais dos beneficiários, tampouco fazem análises de capacidade de pagamento do mutuário, já que isto possivelmente as excluiria da política habitacional (OLIVEIRA, 2017).

No site do Ministério Público Federal encontra-se a informação de que o projeto do Residencial Cristo Vive foi orçado no valor total de R\$ 55 milhões e 854 mil reais e executado inicialmente pela construtora Efece, que abandonou as obras cerca de um ano depois de iniciadas, em 2012. Em 2014, a Caixa contratou uma segunda empreiteira para concluir as obras, a TechCasa, que paralisou a construção em 2015 com 70% do trabalho concluído. Desta feita, o local ficou abandonado, até ser ocupado por cerca de cinco mil pessoas, ainda em 2015 ^(vii).

Para narrar a sua experiência como magistrado no caso “Cristo Vive”, Hugo Leonardo Abas Frazão (2017) escreveu um artigo intitulado “Reflexões sobre a atuação do magistrado de primeira instância no controle de omissões inconstitucionais percebidas em casos concretos de grave repercussão social”. O magistrado explicou que, embora processualmente “ordinário”, no decorrer do processo verificou que a lide encampava graves omissões inconstitucionais, envolvendo a promoção do direito social à moradia popular. E que, por meio da abertura do processo de interpretação da Constituição à sociedade, mediante a adoção de institutos como *amicus curiae* e audiências públicas, foi possível estimular “as partes a celebrarem acordo judicial que, além de suprir as omissões inconstitucionais, eliminou o conflito e gerou a retomada da política pública imobiliária” (FRAZÃO, 2017, p. 128).

Frazão (2017, p. 135) narrou que o Poder Judiciário se viu diante do seguinte dilema: “não era possível retirar os cerca de cinco mil ocupantes mediante ordem “pura e simples” de desocupação (o que, provavelmente, agravaria os riscos à ordem social e à integridade física das

peças envolvidas); tampouco retomar a obra do PMCMV sem que tal impasse fosse resolvido”. E que “a ação de reintegração de posse estava prejudicada por questões de omissão inconstitucional imputadas contra o Poder Público”, tais como a falta dos atos executórios sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal (uma vez que a obra se encontrava paralisada e os imóveis, em situação de abandono), e a segunda em razão da lei do Programa Minha Casa Minha Vida não prever um plano de ação emergencial para situações de crise ou de invasão, que autorizasse o agente operador do programa (CEF) a adotar protocolos especiais voltados para prevenir ou remediar conflitos inesperados, como no caso de invasão (FRAZÃO, 2017).

Feita esta apresentação preliminar do caso, dá-se prosseguimento à narrativa da lide, em ordem cronológica dos acontecimentos, dividida em duas fases, para facilitar a compreensão do relato.

Fase 1

Em 04 de setembro de 2015, a Techcasa Incorporação e Construção LTDA (contratada para a execução das obras do residencial) informou à Caixa Econômica Federal (CEF) que neste mesmo dia, pessoas ligadas ao Movimento dos Atingidos pela Barragem (MAB) invadiram o canteiro de obras do empreendimento habitacional “Cristo Vive”. Logo, a CEF protocolou ação de reintegração de posse no Juízo Federal da subseção Judiciária de Tucuruí/PA contra os “Invasores do Residencial Cristo Vive”, iniciando a lide.

A parte autora narrou na exordial que no dia 04 de setembro de 2015 um grupo de pessoas não identificadas invadiram todas as unidades do empreendimento e que, imediatamente foi providenciado o Boletim de Ocorrência (BO), requerendo, com base no artigo 1.210 e seguintes do Código Civil de 2002, combinado com o art. 928 do CPC (Código de Processo Civil de 1973), deferimento liminar *inaudita altera pars* da proteção possessória, para reintegração de posse dos imóveis e restabelecimento do *status quo* anterior à invasão. Em se tratando de uma ação de força nova, ocorrida a menos de ano e dia, era cabível a prolação de liminar, sem necessidade de justificção do réu (art. 562, CPC/73).

Foi gerado o processo nº 2348-17.2015.4.01.3907, no qual a Juíza Claudia Giusti Belache, um dia depois (em 09 de setembro de 2015), deferiu o pedido liminar de reintegração de posse, nos moldes estabelecidos pelos arts. 926 a 928 do Código de Processo Civil (de 1973) para determinar aos “Invasores do Residencial Cristo Vive”, a desocupação dos imóveis, no prazo de 10 (dez) dias, sob pena de despejo compulsório.

Observe-se que a lide foi instaurada e a primeira decisão, a liminar de reintegração de posse, foi prolatada ainda com base no Diploma Processual Civil de 1973. Ou seja, as mudanças destacadas no tópico 3.2, quanto ao rito das ações possessórias ainda não estavam em vigor.

A Associação Comunitária de Moradores do Residencial Cristo Vive apresentou contestação, rogando dilatação de prazo para desocupação em mais 10 dias, o que foi deferido. Contudo, fatalmente, o prazo transcorreu e o Oficial de Justiça certificou o não cumprimento pacífico da ordem judicial de desocupação, afinal, grande parte dessas famílias, de fato, não tinha outra escolha, além de aguardar o despejo.

Diante da recusa da Polícia Federal em Marabá (que manifestou-se no sentido de que não haveria como executar o trabalho de reintegrar a posse de 1.000 casas sem paralisar por tempo indeterminado suas atividades investigativas), a Juíza oficiou ao IV Comando Regional de Policiamento da Polícia Militar solicitando o apoio necessário à desocupação do Residencial “Cristo Vive”.

Por conseguinte, a Associação Comunitária Residencial Cristo Vive interpôs agravo de instrumento ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF), com pedido de efeito suspensivo, alegando os pressupostos da lesão grave e de difícil reparação aos direitos dos agravantes, pois a área em questão seria a única moradia das 1.000 (mil) famílias residentes no local, que não teriam outro lugar para se abrigar, devido ao estado de vulnerabilidade social em que se encontravam.

Os agravantes alegaram em suas razões que a CEF não logrou êxito em provar sua posse anterior, uma vez que os imóveis estariam abandonados há mais de 2 (dois) anos. Reiteraram o argumento afirmando que a CEF teria, inclusive, sido notificada pelo Ministério Público Federal para apresentar justificativas pelo abandono e dar prosseguimento às obras, pois o tempo já castigava a integridade das construções. Alegaram ainda que o espaço urbano não estaria cumprindo a sua função social, em afronta ao Estatuto da Cidade.

O TRF 1ª Região suspendeu os efeitos da liminar, até manifestação do MPF, mediante a falta de condições logísticas para o pronto cumprimento do mandado de reintegração, além da grande quantidade de famílias na área (1.000 casas), em risco social e ainda sem condições de viabilizar as condições dignas de sobrevivência humana.

Com a liminar suspensa, o MPF solicitou ingresso na lide. E, para produção de provas, oficiou a Polícia Civil e a Polícia Militar, em Tucuruí, para que respondessem aos seguintes quesitos:

1. Há informações, formais e/ou informais, de que o Residencial Cristo Vive, após a sua invasão, vem sendo utilizado para a prática de crimes?
2. Há informações, formais e/ou informais, de que o Residencial Cristo Vive, após a sua invasão, vem sendo utilizado por criminosos, para se esconderem da fiscalização, após a prática de crimes em outros locais?
3. Quais os tipos/espécies de crimes (acaso cometidos) que vêm, rotineiramente, ocorrendo no Residencial Cristo Vive?

4. A polícia civil/polícia militar vem enfrentando dificuldades no exercício de suas funções, no interior do Residencial Cristo Vive, após a sua invasão? Se sim, por quais motivos?
5. Informe quaisquer outros pontos, que reputar relevantes, a fim de subsidiar a instrução judicial da ação de reintegração de posse nº 2348-17.2015.4.01.3907;
6. Remeta todo e qualquer documento, existente na repartição policial, que possa auxiliar na instrução do feito judicial.

O MPF também oficiou à Rede Celpa, para que, no prazo de 07 dias, se manifestasse sobre o uso de energia elétrica, no Residencial Cristo Vive, em especial, para que informasse:

1. Como vem ocorrendo o fornecimento de energia elétrica?
2. Os moradores, do Residencial Cristo Vive, vêm efetuando o pagamento pelo uso da energia?
3. A concessionária já adotou providências a fim de regularizar o fornecimento de energia?
4. Já houve tentativa, pela concessionária, no sentido de se interromper o fornecimento de energia?
5. Ainda, para que preste quaisquer outros esclarecimentos que reputar relevantes.

O teor dos questionamentos apresentados pelo MPF seria mais adequado a uma investigação criminal, além de não se vislumbrar no Diploma Processual Civil, em que medida esse tipo de informação poderia, objetivamente, influenciar na decisão do caso.

A partir deste momento processual, os autos restaram sem qualquer movimentação por cerca de oito meses, quando houve uma nova decisão no processo, já proferida por um novo magistrado, Hugo Leonardo Abas Frazão, citando o município de Tucuruí/PA para integrar a lide, na qualidade de *amicus curiae*. Na oportunidade, solicitou ao município informação sobre a existência de imóveis disponíveis no PMCMV, para serem destinados aos “Invasores do Cristo Vive”, que por ventura não estivessem no cadastro do residencial "Cristo Vive".

Fase 2

A Prefeitura Municipal de Tucuruí/PA passou a integrar a lide e anexou aos autos um Relatório Social elaborado em abril de 2016. O referido relatório mostrou que, das 1.001 casas, foi possível entrevistar apenas 595 famílias, pois 406 casas permaneceram fechadas. Em suma, dentre as famílias entrevistadas, verificou-se que 240 eram beneficiárias do Programa Bolsa-família; 477 de família chefiadas por mulheres e em apenas 07, os chefes de família declararam ter ensino superior completo, caracterizando o perfil dos ocupantes do “Cristo Vive” como famílias de baixa renda e baixa escolaridade.

O juízo também oficiou à CEF, para que informasse a existência de recursos para a conclusão das obras e à construtora Techcasa, para que se manifestasse quanto ao interesse de finalizar a obra. A CEF informou que até o presente momento o contrato com a Techcasa permanecia

vigente, existindo ainda saldo contratual no valor de R\$ 19.116.518,78, havendo condições de dar continuidade às obras.

Neste cenário, a “Associação Cristo Vive” peticionou ao juízo requerendo uma audiência de conciliação, quando foi debatida possibilidade de conciliação e composição amigável do litígio. A partir daqui, se inicia um novo cenário processual, mais complexa, com a inclusão de vários *amici curiae*, realização de uma audiência pública, com o desígnio de se obter a “solução conciliatória e humanizada”, termos utilizados pelo juiz. Integravam a lide, além das partes, o MPF e a Prefeitura Municipal de Tucuruí.

Com base nas informações recebidas da PM e CELPA, o MPF manifestou-se nos autos, afirmando que “a realidade fática demonstra os graves problemas que vêm sendo causados pela ocupação irregular [do “Cristo Vive]”. Juntou as manifestações da Polícia Militar, informando que “a ocupação irregular vem propiciando o uso do local seja para a prática de crimes, seja para a ocultação de bens fruto de crimes” e da Rede Celpa, que reiterou que a ocupação irregular estava causando riscos ao fornecimento de energia, seja pelo não pagamento do uso da energia, seja pelos danos causados em vias regulares de fornecimento de energia.

De certo que se há constatação do cometimento de ilícitos não é na seara cível, em sede de reintegração de posse, que esses fatos serão elucidados; tampouco, a existência de “gatos” de energia elétrica e inadimplência é discutível no bojo desta ação. Verifica-se cristalinamente uma tentativa de marginalizar os ocupantes, trazendo à baila fatos que nada tem a dizer neste tipo de ação. Em qualquer bairro periférico do Brasil, esse tipo de estatística poderá existir. Além disso, o tráfico extrapola a periferia, que em grande medida, comercializa o produto para abastecer mercados da classe média e alta.

A Polícia Civil do Estado do Pará também oficiou o MPF manifestando-se sobre a ocupação, documento do qual parafraseia-se um trecho: “[o residencial] é área de alerta, uma vez que o número de ocorrências envolvendo moradores é muito grande, principalmente casos de ameaça de morte entre os invasores. Bebedeiras, brigas de vizinhos, consumo e tráfico; [existência] de códigos de convivência, faz supor que a lei encontra-se ausente, que naquele lugar não existem normas ou regras. [...] que outras invasões em terrenos municipais aconteceram nesta cidade após a invasão do Cristo Vive como base de argumentação dos invasores era a de que “se pode no Cristo Vive, porque aqui não?”. O que também foi juntado pelo MPF. Somente reforça o que Milano (2017), Costa e Acypreste (2016) e Torres (2015) aduziram em suas pesquisas e que foi oportunamente pontuado na revisão bibliográfica: a absoluta confusão entre os institutos da posse e propriedade entre os doutos juristas e a estigmatização do “invasor”.

Destarte, sob a ótica do processo estrutural, percebe-se que o caso começa a tomar essas feições. E, um ponto que contribuiu para isso foi o início da vigência do Código de Processo Civil, em 18 de março de 2016, com as significativas mudanças que já foram narradas na Revisão Bibliográfica, que estabeleceram um rito compatível com o processo estrutural. Sob a égide do CPC/73, a juíza que primeiro tomou conhecimento do caso, com base no que dispunha a lei, apenas efetuou a subsunção do fato à norma, concedendo a liminar.

Transcorrido um ano da prolação da liminar de reintegração de posse e vigente o CPC de 2015, incidiu a regra do parágrafo 1º do art. 565 (e conseqüentemente dos parágrafos seguintes), que estabelece a necessidade de mediação e a intimação do Ministério Público, Defensoria Pública e órgãos responsáveis pela política urbana para solucionar a lide, o que se assemelha ao que Owen Fiss definiu como “*town meeting*”.

Não se quer dizer que apenas a multipolaridade caracterize um processo como estrutural. Mas principalmente a forma como se organizam as partes e os *amici curiae*, para a construção de uma solução dialógica de um problema complexo, causado pela omissão dos poderes públicos, frente à efetivação de um direito fundamental.

Após realizar visita *in loco* ao residencial, a convite do 13º Batalhão de Polícia Militar do Pará, o juiz Hugo Leonardo Abas Frazão proferiu nova decisão. Na inspeção judicial constatou condições de acesso ao residencial, infraestrutura urbana e sanitária precárias e casas inabitadas, vigiadas por especuladores (Ressalte-se que, a inspeção judicial foi incluída no procedimento das possessórias no art. 565, parágrafo 3º no CPC/15).

E sentenciou reforçando que a decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que suspendeu a ordem de reintegração no imóvel deixou claro que as mil famílias ali ocupantes não poderiam ser meramente despejadas na rua, sem assistência social ou residencial e para garantir a posse dos ocupantes, ainda que provisoriamente, até a solução da lide, não tem nenhum efeito sem que seja garantida, simultaneamente, a dignidade da pessoa humana e suas vertentes (trechos extraídos da sentença, com adaptações). Portanto, diante da existência de recursos públicos alocados na Caixa Econômica Federal para finalização das obras no Residencial Cristo Vive, oriundos do Programa Minha Casa Minha Vida e, havendo empresa contratada para conclusão destas, decidiu no sentido de constranger a CEF a executar uma série de obras urgentes de infraestrutura e saneamento básico, tais como vinculação das casas ao sistema de esgoto, pavimentação das vias de acesso e construção de calçadas, devendo apresentar plano de execução das obras no prazo de até quinze dias corridos.

Também nomeou o 13º Batalhão de Polícia Militar do Pará como *amicus curiae* nos autos, para realizar vistoria nos imóveis e realizar o cruzamento de dados sobre os ocupantes e seu

potencial perfil de beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida, afastando assim, os oportunistas que buscavam burlar a pré-seleção e adquirir o imóvel sem prévio enquadramento no perfil. Destarte, em atividade integrada entre Polícia Militar, Prefeitura e Poder Judiciário realizou-se uma triagem dos ocupantes que, por ventura, se enquadrassem no perfil de cliente do PMCMV, para submissão do relatório à Caixa Econômica Federal.

Percebeu-se a importância do instrumento da inspeção judicial, pois constatando *in loco* a situação precária em que se encontravam os ocupantes, o magistrado proferiu a primeira de uma série de decisões, determinando várias medidas tendo em vista assegurar a dignidade destas pessoas e concretizar um direito tão caro à sociedade, o direito à moradia, atuando no largo espaço deixado pela omissão dos Poderes Públicos.

Tão logo foi intimada do conteúdo da sentença, a CEF opôs embargos de declaração, com efeitos infringentes, alegando que a decisão proferida foi *extra petita*, posto que não havia pedido, direto ou contraposto, alinhado ao teor da decisão, qual seja, condenação da autora à realização de obras urgentes. Requereu também esclarecimento do *decisum* quanto à forma de execução das obras urgentes. E, ainda, alegou violação do princípio da adstrição ou congruência quanto ao conteúdo da decisão recorrida, afirmando que a realização de obras urgentes para assegurar a dignidade e sobrevivência dos ocupantes não era objeto da postulação, não podendo, por consequência, ser julgamento de mérito, ainda que parcial. Além disso, o objetivo final da reintegração de posse seria a conclusão das obras.

Nesse ponto fica cristalino que a prolação da decisão tipicamente estrutural, para o patrono da parte autora afrontou os princípios do direito processual civil. Como poderia, em uma ação de reintegração de posse, o juiz condenar a parte autora, a efetuar uma série de obras e melhoramentos, para conferir qualidade de vida aos ocupantes?

A sentença interveio na forma como a CEF conduzia a execução das obras do PMCMV, determinando a conclusão, ainda que os imóveis se encontrassem ocupados, tendo em vista o direito à moradia adequada dos ocupantes.

O juiz rejeitou os apelos da embargante, segundo o argumento de que para o Código de Processo Civil, não obstante o pedido formulado pelas partes deva ser certo, a sua interpretação deverá levar em consideração o conjunto da postulação (art. 322, *caput* e §2º, CPC). E a restituição da posse à autora (pedido mediato da ação) tem por objetivo a conclusão das obras do PMCMV. E que, em contestação, os ocupantes suscitaram a necessidade de consagração do direito à moradia, esculpido no artigo 6º da Constituição da República como direito social, bem como, em sede de agravo de instrumento, o TRF 1ª região encampou o argumento dos ocupantes.

E quanto à necessidade de integração da decisão, reforçou que a forma de execução das obras deveria ser proposta pela Caixa Econômica Federal, parte autora e contratante da obra, seguindo, tanto quanto possível, os projetos básico, executivo e outros materiais técnicos imprescindíveis à obra do loteamento.

Vale ressaltar que a Associação permanecia assistida por um advogado particular, porém por expressa disposição do art. 565, parágrafo 2º do CPC, a Defensoria Pública da União foi intimada da sentença, devido ao dever de atuar em casos de gratuidade de justiça e em ações que envolvam grande número de pessoas, em hipossuficiência econômica, conforme art. 554, §1º, no contexto do desempenho de função recém-adquirida, a de *amicus communitas*, ou amigo da comunidade desvalida.

Diante dos impasses relativos à forma de execução das obras urgentes, foi designada audiência de saneamento, ocasião em que foram nomeados três peritos, engenheiros e professores da Universidade Federal do Pará, para avaliar os danos causados nos imóveis e a possibilidade de retomada das obras sem retirada, total ou parcial, dos ocupantes. Contudo, antes da conclusão da perícia, o caso que se resolvia amigavelmente, teve uma reviravolta.

Fase 3

Antes da conclusão da perícia, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região retirou o efeito suspensivo do agravo e determinou a reintegração imediata do imóvel em favor da Caixa, citando o aparente fracasso da conciliação em razão do largo lapso temporal já transcorrido (cerca de um ano e cinco meses).

Por isso, foi realizada uma reunião entre a Desembargadora chefe do núcleo de conciliação do TRF1, o Secretário de Segurança Pública do Estado do Pará e o Juiz da causa, ocasião em que foram apresentados os resultados parciais da perícia, que mostraram a impossibilidade de execução das obras com os imóveis ainda ocupados. Diante dos fatos, decidiu-se na reunião que deveria ser efetivada a reintegração.

O fato da perícia (ainda que incompleta) indicar a necessidade de desocupação dos imóveis para conclusão das obras no Residencial foi crucial para interromper as negociações. Em que pese o padrão de construção popular basear-se na autoconstrução de moradias (o popular puxadinho, em que se “levanta as paredes”, cobre-se com um telhado, para ocupar imediatamente e a partir daí, já sem o ônus do aluguel, executar o acabamento do imóvel e a construção de mais cômodos), neste caso, tratando-se de uma obra financiada por empresa pública federal, havia a necessidade de se resguardar as normas de segurança do trabalho e zelar pela incolumidade física dos moradores, de forma que os peritos optaram por não assumir o risco de execução de obras com moradores dentro dos imóveis e circulando pelo bairro.

Submetidos à decisão do Tribunal e aproximando-se o prazo final para o cumprimento da reintegração de posse, os ocupantes do residencial buscaram apoio político, ainda na tentativa de firmar um acordo. Com o objetivo de frear a reintegração de posse, realizou-se uma audiência pública em Brasília, na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, da Câmara dos Deputados, e uma reunião na Secretaria Nacional de Habitação, subordinada ao Ministério das Cidades.

Na reunião ocorrida na Câmara estavam presentes representantes do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal, o Prefeito de Tucuruí, o Presidente da Câmara Municipal de Tucuruí, Deputados estaduais e federais da bancada paraense, entre outros, bem como 30 moradores do “Cristo Vive”.

O representante da Associação de Moradores apresentou várias propostas de conciliação, reforçando que os ocupantes que não se adequassem ao perfil 1 do MCVV deveriam desocupar os imóveis. Contudo, o representante do Ministério das Cidades alertou na audiência que as propostas apresentadas exigiam “o afastamento completo da norma de seleção de beneficiários do Ministério das Cidades” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 39), ao contemplar os ocupantes irregulares com os imóveis.

Observe-se, novamente, que surgiu um fato atinente ao processo estrutural, qual seja a necessidade de reorganização de um ente para assegurar um direito fundamental à coletividade. A rotina administrativa imposta pelo Ministério das Cidades impedia que os ocupantes pudessem tornar-se parte da lista de pré-seleção dos beneficiados.

Diante deste cenário que agendou-se nova reunião, desta vez no Ministério das Cidades, para tratar desse ponto crítico: o afastamento da orientação normativa do referido Ministério, quanto à seleção das famílias para o PMCMV e entrega dos imóveis aos ocupantes, que não se inscreveram na pré-seleção, mas se encaixavam no perfil 1 do MCMV.

Com sucesso, este óbice foi superado na reunião e nesta ocasião a Caixa se comprometeu a apresentar o nome da empresa que finalizaria a construção das casas (novamente, a segunda empreiteira havia abandonado a obra). Destarte, a Associação de Moradores do Residencial Cristo Vive postulou suspensão do processo, uma vez que a Caixa Econômica manifestou intenção conciliatória.

Nesse contexto, semanas antes do cumprimento da reintegração de posse, foi proferida nova decisão no processo, diante do sucesso empreendido nas negociações com o Ministério das Cidades. A principal vitória foi a possibilidade de que os ocupantes, preferencialmente, fizessem o contrato de financiamento com a CEF, das casas que já habitavam (porém, observadas as prioridades legais do PMCMV).

A sentença fixou nova data de reintegração, determinando uma série de providências aos envolvidos, visando evitar o confronto com a Polícia durante o cumprimento do mandado e resguardar os direitos dos ocupantes:

- À Prefeitura Municipal de Tucuruí, por intermédio da Secretaria de Ação Social, determinou a finalização do dossiê das 1.300 famílias pré-cadastradas no PMCMV e disponibilização de acomodação provisórias aos ocupantes removidos que se encaixassem no perfil social da faixa 1;
- À CEF determinou imediata ocupação do residencial, após cumprimento da reintegração de posse, para evitar um novo incidente, haja vista a dificuldade de mobilizar as tropas policiais para o cumprimento do mandado (o que custaria aproximadamente 2 milhões de reais aos cofres públicos). E que, tão logo a PMT finalizasse o dossiê das 1.300 famílias do PMCMV, que se realizasse o sorteio dos imóveis, observando que os ocupantes enquadrados como faixa 1, que desocupassem voluntariamente o imóvel até a data agendada para a reintegração de posse, seriam contemplados com o imóvel que ocupavam, sem participar de sorteio. Além disso, ficou determinado que a CEF providenciaria a retirada e transporte do mobiliário dos ocupantes e conclusão da obra até julho de 2018.

Mais uma vez, a Caixa Econômica Federal opôs embargos de declaração contra a decisão. A parte autora da reintegração de posse alegou suposta exiguidade do prazo para contratação de empresa de engenharia para ocupar o Residencial Cristo Vive no dia da reintegração programada para dia 29 de setembro de 2017. Alegou, ainda, poucos profissionais para realizar a análise dos dossiês das mil e trezentas famílias candidatas aos imóveis o PMCMV e que não poderia gerar contratos de financiamento com as famílias antes da finalização dos imóveis. Requereu suspensão da reintegração de posse, substituição do pré-contrato por acordo judicial e fixação do prazo de 10 meses para conclusão das obras, ao invés de determinar data específica.

Ou seja, quase dois anos após o ajuizamento da inicial, a CEF ainda não havia processado a lista da pré-seleção dos cadastrados, para sorteio dos imóveis e com o abandono da obra pela Techcasa, não havia mobilizado outra empresa para dar continuidade às obras. Esse cenário apenas facilitaria uma nova ocupação, tão logo se operasse o primeiro despejo. Por outro lado, a inércia da Caixa foi até reconfortante, por não frustrar expectativas de outras famílias que, porventura, aguardassem a desocupação, para assim assinar contrato com a instituição financeira.

Contudo, o juiz resolveu não conhecer os embargos de declaração, por entender não se enquadrar em qualquer das hipóteses previstas no artigo 1.022 do CPC e recebeu a manifestação enquanto pedido de reconsideração. Em sua decisão, o magistrado manifestou sua indignação, uma vez que passados três meses da fixação da data da reintegração, sequer havia empresa contratada para retomar as obras. Então, apenas acolheu parcialmente o argumento da embargante para acatar

a apresentação de minuta de acordo judicial que contivesse os elementos essenciais do contrato do Programa Minha Casa Minha Vida, em vez do pré-contrato, indicando expressamente a casa onde reside o ocupante que firmará o acordo e o compromisso de alocá-lo no mesmo imóvel, caso aprovado na triagem documental.

Chegada a fatídica data, a reintegração ocorreu com apoio da Polícia Militar e as famílias enquadradas no perfil 1 do PMCMV, que desocuparam espontaneamente os imóveis, puderam firmar acordo judicial com a CEF. Os ocupantes que não se enquadraram nos critérios do PMCMV deixaram os imóveis, para que se realizasse o sorteio destes, entre os pré-selecionados, observadas as preferências legais.

Em dezembro de 2018 o juiz prolatou a sentença homologatória de transação, nos termos descritos acima, e observou que:

No mais, destaco que o presente caso segue o desenvolvimento de “novo um método decisional, por meio do qual a jurisdição constitucional não termina com a prolação da decisão”. Em verdade, tal decisão, por reconhecer direitos fundamentais não implementados, apresenta-se como “um ponto de partida privilegiado para o desenvolvimento da jurisdição constitucional”. Novas providências executórias relativas à implementação da primeira etapa do Projeto Conciliatório estarão contidas em outro ato judicial, o qual sucede a presente sentença (JUSTIÇA FEDERAL. REINTEGRAÇÃO DE POSSE: processo nº 0002348-17.2015.4.01.3900. Juiz: Hugo Leonardo Abas Frazão, DJ: 05/12/2018).

Acredita-se, pelo que foi exposto neste capítulo, que esse “método decisional” citado pelo juiz é a decisão estrutural, pois no caso em deslinde, além de colmatar uma lacuna causada pela omissão dos poderes públicos mediante a decisão judicial, o juiz estabeleceu um protocolo de monitoramento do cumprimento das decisões judiciais, sem o qual, o processo poderia se tornar inócuo. Não bastava apenas o ato de proferir uma sentença, mas havia a necessidade de assegurar efetividade ao conteúdo deste ato decisional, o que é evidenciado pelo fato de que essa decisão não pôs fim a lide.

As obras se realizariam em duas fases, para conclusão das 1.000 casas. Contudo, nesta primeira fase, a entrega de 458 casas aos futuros proprietários que assinaram acordo individual com a Caixa Econômica Federal, datada para ocorrer em 21/12/2018, encontrou um obstáculo em fase de obras.

Parte das casas que seriam entregues na primeira fase necessitavam de implementação de muro de arrimo, em face das características do terreno, bastante íngreme, e para execução deste reforço estrutural, havia necessidade de intervenção do Ministério das Cidades. O referido Ministério foi intimado para manifestar-se nos autos sobre o procedimento para inclusão desta estrutura no

escopo do contrato, em três dias úteis, sob pena de multa diária de R\$1.000,00 (mil reais) em desfavor da União.

Considerando que não foram entregues 82 (oitenta e duas) unidades habitacionais no prazo, por questões estruturais e de segurança, apontadas por engenheiros da própria CEF, o juiz condenou esta empresa pública a assumir o ônus da mora no cumprimento de sua obrigação no acordo judicial, devendo providenciar pensão civil a cada família afetada, a título de aluguel social, para que estas possam custear sua moradia. Esta fase de monitoramento do cumprimento da sentença foi crucial para o alcance do objetivo inicial, qual seja assegurar o direito à moradia, sem penalizar as 82 famílias cujas casas não foram entregues no prazo

Por conseguinte, o magistrado estabeleceu medidas necessárias para que as 376 casas já concluídas pudessem ser entregues aos futuros proprietários, determinando a concessão do “Habite-se” e regularização da situação dos imóveis junto à CELPA, para que, porventura, a inadimplência do antigo morador, não impedisse a ligação de energia elétrica para o novo proprietário.

Verifica-se que grande parte do conflito foi pacificado, embora ainda em andamento (iniciou-se a segunda fase das obras), o que, certamente, ainda vai gerar outras intervenções judiciais até que todos os imóveis sejam concluídos e entregues aos proprietários. Em ato de cooperação, a Caixa Econômica Federal, a Associação de Moradores do “Cristo Vive”, Polícia Militar, Ministério das Cidades, CELPA, Prefeitura Municipal de Tucuruí, DPU, MPF e Poder Judiciário Federal, construíram a melhor solução, a solução adequada à Constituição, que assegurou o direito à moradia adequada aos ocupantes.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se que esta lide funcionou como um processo estrutural, formando um conflito multipolar, de elevada complexidade, com o objetivo de promover valores públicos pela via jurisdicional, no caso, o direito à moradia, em especial, à moradia adequada, mediante alteração dos processos internos dos entes responsáveis pela política habitacional, Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal.

Além de assegurar o direito social fundamental à moradia, supriu a omissão inconstitucional da Caixa Econômica, responsável por executar a política pública habitacional, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida.

Outra característica observada foi o mecanismo de formação da “*town meeting*”, com a prevalência da participação, comunhão de ideias e demonstração de vários pontos de vista de

todos os afetados pelo caso, em contraposição ao modelo de disputa tradicional do processo civil, em que uma das partes “ganha o processo”, além de assegurar a compreensão da lide pelo magistrado sob os mais diversos pontos de vista.

A formação do “*town meeting*” assegurou que a solução garantisse tanto a reintegração de posse requerida pelo autor (Caixa Econômica Federal) e conclusão das obras, quanto a moradia aos ocupantes do residencial, desde que enquadrados no perfil 1 do Minha Casa Minha Vida. Essa filtragem foi essencial, pois foi diagnosticado que dentre os ocupantes havia oportunistas, que tampouco moravam nos imóveis, apenas visavam apropriar-se do imóvel subsidiado com dinheiro público.

Quanto à discussão proposta sobre o termo “ativismo judicial”, pode-se enquadrar essa solução em “ativismo estrutural”, ou seja, diante de uma situação de anormalidade institucional, exige-se um exercício da jurisdição progressista e concretizador da Constituição. Todavia, de forma alguma há que se dizer que as decisões foram eivadas de subjetivismo ou solipsismo, pois o juiz não decidiu sozinho, ou melhor, as partes interessadas decidiram, submetendo ao juiz os termos para homologação da transação.

Por meio de vários instrumentos de participação no processo, como *amici curiae*, perícia do juízo e realização de audiência pública vislumbrou-se que neste estudo de caso empregou-se a hermenêutica constitucional proposta de Peter Häberle, de uma sociedade aberta de intérpretes da Constituição, o que, especialmente para casos estruturais, em que a postura do juiz é vista como “ativista”, legitima a intervenção judicial.

Neste processo também foi possível vislumbrar a ocorrência das “decisões em cascata”, características dos processos estruturais. Foram 12 decisões até o fim do ano de 2018 e o caso ainda nem foi concluído. Os problemas e as soluções foram relidos e redescobertos ao longo do processo, o que acarretou a prevalência dos provimentos em série, concretizando o direito discutido na lide de forma gradual.

Outra característica marcante do processo estrutural foi percebida após a sentença, quando o juiz persistiu no monitoramento do cumprimento das medidas. Ainda que a simples prolação de uma decisão findasse a lide, esgotando assim o exercício da jurisdição, o juiz optou por monitorar o cumprimento do que fora acordado entre as partes, utilizando de meios para que a satisfação dos direitos do caso discutido fosse efetiva e a sentença não representasse apenas um pedaço de papel com um texto bem escrito.

Em relação à temática dos óbices procedimentais, reforçou-se a necessidade de uma principiologia adequada ao processo estrutural neste processo. A autora (CEF) questionou a prolação de decisão *extra petita*, que determinou a realização de obras urgentes no residencial. Na ocasião,

o magistrado desincumbiu-se da alegação da autora aduzindo que decidiu com fulcro no “conjunto da postulação”, uma vez que na contestação da ré e na decisão do agravo de instrumento foi mencionado o direito à moradia e o respeito à dignidade dos ocupantes, o que mostra que em termos de princípios processuais, ainda há muito que avançar no ordenamento jurídico nacional no que tange litígios complexos.

E, ainda que reste o questionamento de que a confecção do acordo poderia ser feita fora do ambiente judicial é importante notar que, conforme se demonstrou na última decisão, os atributos de imperatividade e coercibilidade do provimento judicial foram essenciais para a satisfação do direito. Diante do atraso das obras e dos problemas para a entrega das casas aos futuros moradores, o juiz se valeu dos poderes do art. 536, compelindo o Ministério das Cidades, CELPA, Prefeitura Municipal de Tucuruí e Caixa Econômica a cumprirem as determinações já acordadas, inclusive responsabilizando o banco público pelo pagamento do aluguel social às famílias cujas casas não seriam entregues, resguardando assim, o direito à moradia e dignidade dessas pessoas.

Aqui cabe também ressaltar que, com cerca de 1 ano e 5 meses da prolação da liminar, o Desembargador do TRF1 entendeu que a conciliação já se alongava por demais, retirando o efeito suspensivo da reintegração de posse. Contudo, o próprio código dispõe que após um ano de prolação da decisão de reintegração, sem o efetivo cumprimento, cabe ao juiz instaurar a mediação (art. 565, §1º). Apenas cinco meses depois o Tribunal concluiu por excesso de prazo na mediação, porém não há como estimar o lapso temporal necessário para mediar um conflito com milhares de pessoas, 1.001 residências, envolvendo Caixa Econômica, Ministério das Cidades e Prefeitura Municipal, pois são muitas as questões a serem resolvidas e muitas pessoas afetadas.

Nesse sentido, vale observar que o lapso temporal necessário para solucionar casos complexos e estruturais não deve ser comparado ao tempo demandado em processos ordinários, tampouco podem ser desafiados ao cumprimento das metas dos Tribunais e do CNJ.

Verificou-se que sob a ótica do procedimento das ações possessórias, após a entrada em vigor do CPC/15, as sentenças prolatadas refletiram as mudanças legislativas, especialmente o que dispõe o art. 565, que privilegia a mediação (§ 1º), institui a possibilidade de inspeção judicial na área do litígio (§ 3º), a participação dos afetados, bem como, Ministério Público, Defensoria Pública (§ 2º) e 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 (§ 4º). E essas mudanças se tornaram importante vetor de transformação na forma que o litígio coletivo pela posse foi conduzido. De fato, estabeleceram o mecanismo de formação do “*town meeting*”, ampliando o debate, para a construção de uma solução negociada entre as partes.

A realização da inspeção judicial também foi crucial para a sensibilização do magistrado quanto à necessidade de prover moradia adequada aos ocupantes, não apenas uma habitação. A realização de audiência pública, com vistas à concretização da mediação, agregou ao processo vários pontos de vista. Note-se que a perícia do juízo também foi fundamental para acrescentar uma visão técnica ao problema, o que superou um óbice à prolação de decisões estruturais destacado na revisão bibliográfica, qual seja o fato de o juiz não dominar as especificidades do assunto tratado na causa.

Portanto, diante do que foi proposto como hipótese, depreende-se que foi possível demonstrar que as mudanças no procedimento das ações possessórias esboçaram a instauração de um processo estrutural, especialmente no que tange a ampliação do debate. Assim, concluiu-se que o estudo de caso proposto cumpriu seu objetivo, de demonstrar que o procedimento da ação possessória enseja a formação de um processo estrutural. Especialmente, tratando-se, de ação de força velha ou liminar de reintegração de posse não cumprida no prazo de um ano, quando a legislação impõe a formação do *"town meeting"*. Nada obstante, a legislação processual ainda necessite superar o caráter individualista do processo para atender aos conflitos de maior complexidade.

Note-se que a Associação de Moradores foi bastante ativa na condução do processo, o que foi crucial para assegurar o direito dos ocupantes à moradia. Formada por pessoas, em sua maioria, de baixa escolaridade e baixa renda, ainda assim conseguiram superar a vulnerabilidade técnica e econômica, para exercer sua cidadania e autonomia e buscar a concretização de seu direito à moradia, dialogando com magistrados, procuradores, deputados, dentre outras autoridades.

Por este motivo, aqui se faz necessário acrescentar uma sugestão para trabalhos futuros, traçando-se um paralelo entre a gestão democrática da cidade, diretriz estabelecida pelo Estatuto da Cidade e o estímulo à participação popular nos processos estruturais envolvendo a questão habitacional e outros temas da cidade. A gestão democrática pressupõe a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade para que se possa, assim, formular, executar e acompanhar planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, o que é condição de legitimidade das políticas públicas a serem implantadas.

Por fim, diante de manchetes que expõem que o Programa "Minha Casa, Minha Vida" possui mais de 40 mil unidades habitacionais com obras paradas ^(viii), seja por falta de recurso, problemas com a construtora, falta de obras complementares ou mesmo invasões aos imóveis, entende-se que a possibilidade de replicar esses moldes de processo estrutural a outras lides, podem conduzir ao sucesso do empreendimento habitacional, e assegurar o direito à moradia daqueles que aguardam ansiosamente a conclusão das obras.

NOTAS

ⁱ Robert Yin (2001) expõe que o método de estudo de caso único recebe críticas sobre a dificuldade de generalizar a partir de um caso único e responde que os estudos de caso são generalizáveis a proposições teóricas e não a populações ou universos. Ou seja, o estudo de caso não representa uma amostragem, pois o objetivo do pesquisador é expandir e generalizar teorias e não enumerar uma frequência.

ⁱⁱ Conflictos ambientales y sociales como el ventilado en la causa “Mendoza” claramente aturden el proceso civil tradicional, pensado siglos atrás para atender problemas de otras dimensiones. Esto es lógico. No puede pretenderse que un proceso ideado para discutir derechos individuales pueda brindar una respuesta adecuada a la hora de resolver asuntos que involucran derechos “de incidencia colectiva”.

[...] exigen un mecanismo de discusión rodeado de mayor transparencia, publicidad y ciertos reaseguros que permitan solucionar el conflicto sin vulnerar la garantía de debido proceso legal de las personas involucradas. La República Argentina carece de un marco legal adecuado para atender este fenómeno que, a esta altura del siglo XXI, ya no puede considerarse como algo verdaderamente novedoso (VERBIC, 2013, p. 283).

ⁱⁱⁱ "Activista" no significa solamente "activo". Hay muchos jueces activos que -sin embargo- se encuentran comprometidos con el statu quo y, eficazmente, trabajan para sostenerlo. Por el contrario, los jueces activistas son aquellos que asumen una visión progresista, evolutiva y reformadora; aquellos que saben interpretar la realidad de su época y confieren a sus decisiones un sentido constructivo y modernizador (VERBIC, 2008, p. 7).

^{iv} Como puede la sociedade y el resto de los poderes del Estado percibir como legítima una decisión dictada en la oscuridad y secretismo de un expediente escrito, como fruto de un debate entre pocos, sin intermediación con el juez ni audiencias públicas, sin mecanismos de intervención y participación social, sin herramientas de publicidade que concurren a garantizar transparencia y control sobre la discusión? (VERBIC, 2017, p. 74).

^v But I do not claim that the democratic legitimacy of this structural injunction comes from this participation in the trial process. What I do claim is that the democratic legitimacy of the structural injunction comes from the fact that the judiciary has to be viewed as an integral part of the democratic system and its claim is simply that the judges have a unique and special competence to render meaningful the values of the constitution (FISS, 2005, P 12).

^{vi} **G1**. Brasil tem 6,9 milhões de famílias sem casa e 6 milhões de imóveis vazios. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/brasil-tem-69-milhoes-de-familias-sem-casa-e-6-milhoes-de-imoveis-vazios-diz-urbanista.ghtml>>. Acesso em: 11 dez. 2018.

^{vii} **MPF**. Mais de duas mil pessoas participam de audiência pública sobre residencial do Minha Casa Minha Vida. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/mais-de-duas-mil-pessoas-participam-de-audiencia-publica-sobre-residencial-do-minha-casa-minha-vida-ocupado-em-tucuruui>>. Acesso em: 02. jan. 2019.

^{viii} **UOL**. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/08/13/minha-casa-minha-vida-tem-mais-de-40-mil-imoveis-com-obras-paradas-pelo-pais.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B. M. *et. al.* **Regularização da terra e da moradia**: o que é e como complementar. São Paulo: Instituto Pólis. 2002. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/949/949.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2018.

ARENHART, S. C. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de processo**. São Paulo: RT, 2013, a. 38, v. 225.

ARENHART, S. C. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista de Processo Comparado**, v. 2, p. 211-232, 2015.

COELHO, I. M. As ideias de Peter Haberle e a abertura da interpretação constitucional no direito brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 35, n. 137, p. 157-164, jan./mar. 1998.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Jurisdição Constitucional, Direitos Fundamentais e Democracia. In: CLÈVE, C. M. SARLET, I. W. PAGLIARINI, A. C. (*coords.*). **Direitos Humanos e Democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 277-293.

BARROSO, L. R. Judicialização, Ativismo e Legitimidade Democrática. In: **(Syn)thesis**: Cadernos do Centro de Ciências Sociais da Universidade do Rio de Janeiro, v. 5, n. 2. Rio de Janeiro: UERJ, 2012. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388>> Acesso em: 18/10/2017.

COSTA, A. B. ACYPRESTE, R. Ações de reintegração de posse contra o Movimento Dos Trabalhadores Sem Teto: dicotomia entre propriedade e direito à moradia. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4, p. 1824-1867, 2016.

COTA, S. P. NUNES, L. S. Medidas estruturais no ordenamento jurídico brasileiro: os problemas da rigidez do pedido na judicialização dos conflitos de interesse público. **Revista de Informação**

Legislativa: RIL, v. 55, n. 217, p. 243-255, jan./mar. 2018. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p243>.

CRUZ, C. E. de S. Regularização Fundiária e Cidade Sustentável: panorama sobre tendências atuais da urbanização brasileira. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Salvador, v. 4, n. 1, p. 59-79, jan./jun. 2018.

DALLA, Humberto; CÔRTEZ, Víctor Augusto Passos Villani. As medidas estruturantes e a efetividade das decisões judiciais no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 13, n. 13, 2014.

DANTAS, E. S. Ações estruturais, direitos fundamentais e o estado de coisas inconstitucional. **Revista constituição e garantia de direitos**, p. 155-176, 2017.

DIAS, D. M. S. **Planejamento e Desenvolvimento Urbano no Sistema Jurídico Brasileiro - Óbices e Desafios**. Curitiba: Juruá Editora, 2012.

DIDIER Jr., F. ZANETI Jr., H. OLIVEIRA, R. de A. Notas sobre as decisões estruturantes. **Civil Procedure Review**, v. 8, n. 1, jan-abr., p. 46-64, 2017.

FACHIN, M. G. SCHINEMANN, C. C. B. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, 1, 2018, p. 211-246.

FARIAS, C. C. ROSENVALD, N. **Curso de direito civil: direitos reais**. Salvador: JusPodivm, 2013.

FERREIRA FILHO, P. S. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1449-1482, 2018.

FISS, O. Modelos de Adjudicação. In: **Cadernos direito GV**, São Paulo: Ed. Getúlio Vargas, 2005.

FISS, O. Two models of adjudication. In: DIDIER JR. F., JORDÃO, E. F. (coord.). **Teoria do processo: panorama doutrinário mundial**. Salvador: Juspodivm, 2008.

FISS, O. Fazendo da Constituição uma verdade viva: quatro conferências sobre a structural injunction. In: ARENHART, S. C. JOBIM, M. F. (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, p.25-52, 2017.

FRAZÃO, H. L. A. Reflexões sobre a atuação do magistrado de primeira instância no controle de omissões inconstitucionais percebidas em casos concretos de grave repercussão social. IN: **Anais... II Congresso de tecnologia e desenvolvimento da Amazônia**. Tucuruí: UFPA, 2018.

JOBIM, M. F. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais: bases de uma possível construção. In: ARENHART, S. C. JOBIM, M. F. (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 449-466.

MARINONI, L. G. ARENHARDT, S. C. MITIDIERO, D. **Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados**, v. 3. São Paulo: Editora Revista Dos Tribunais, 2017.

MALISKA, Marcos Augusto. A concretização dos direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito. Reflexões sobre a complexidade do tema e o papel da jurisdição constitucional. In: CLÈVE, C. M. SARLET, I. W. PAGLIARINI, A. C. (coords.). **Direitos Humanos e Democracia**. Rio de Janeiro: Forense, p. 547-558, 2007.

MILANO, G. B. Poder Judiciário e conflitos fundiários urbanos: molduras processuais da disputa. **Civilistica.com**. Rio de Janeiro, a. 6, n. 2, 2017. Disponível em: Disponível em: <<http://civilistica.com/poder-judiciario-e-conflitos-fundiarios-urbanos/>>. Acesso em: 02 jan. 2019.

NASSAR, P. A. GLEZER, R. Os juízes no país da imprevisibilidade? Qualidade e previsibilidade no Brasil (Judges in Impredictability Land? Quality and Predictability in Brazil) **FGV Direito SP Research Paper Series**, n. 08, dez. 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2362265>

NUNES, M. A. C; FIGUEIREDO JR., C. M. A. F. Regularização fundiária urbana: estudo de caso do bairro nova conquista, São Mateus–ES. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 2, p. 887-916, 2019.

OLIVEIRA, G. H. J. O programa minha casa, minha vida (2009 – 2014) e a participação democrática dos movimentos e organizações sociais: impacto na inclusão social por meio da efetivação do direito à moradia. In: **Direito, instituições e políticas públicas: o papel do jusidealista na formação do Estado** [S.l: s.n.], p. 918; 23 cm, 2017.

OUTEIRO, G. M. DIAS, D. M. S NASCIMENTO, D. M. S. Da lei de terras ao Programa Terra Legal: um estudo do direito de propriedade e dos seus impactos na Amazônia. **Paper do NAEA**, n. 389, ago. 2018.

PINHO, V. B. **Ativismos estruturais na concretização dos direitos fundamentais: as perspectivas do Estado Constitucional Brasileiro diante da tese do estado de coisas inconstitucional**. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso, UNESC, Criciúma.

RIBAS, G. P. P. SOUZA FILHO, C. F. M. A Judicialização das Políticas Públicas e o Supremo Tribunal Federal. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 44, p. 36-50, jan./jun. 2014.

RODRIGUES, L. H. V. VARELLA, L. H. B. As structural injunctions e o direito processual brasileiro: apontamentos acerca do alcance coletivo, da participação e da executividade das medidas estruturantes no âmbito da litigância de interesse público. In: ARENHART, S. C. JOBIM, M. F. (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, p. 513-540, 2017.

SALAZAR, R. MEIRELES, E. Decisões estruturais e o acesso à justiça. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, v. 3, n.2, p. 21-38, jul./dez. 2017.

SARLET, I. W. Direitos fundamentais sociais e mínimo existencial – notas sobre um possível papel das assim chamadas decisões estruturantes na perspectiva da jurisdição constitucional. In: ARENHART, S. C. JOBIM, M. F. (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, p. 203-232, 2017.

SAULE JÚNIOR, N. ROLNIK, R. **Estatuto da Cidade**: novos horizontes para a reforma urbana. (Cadernos Pólis, 4). São Paulo: Pólis. 2001.

STRECK, L. L. Reflexões hermenêuticas acerca do papel (dirigente) da Constituição do Brasil e os velhos obstáculos à concretização dos direitos fundamentais/sociais. In: CLÈVE, C. M. SARLET, I. W. PAGLIARINI, A. C. (coords.). **Direitos Humanos e Democracia**. Rio de Janeiro: Forense, p. 385-405, 2007.

STRECK, L. L. **O que é isto** – decido conforme minha consciência? Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

TARTUCE, F. **Manual de direito civil**: volume único. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

TORRES, M. A. A. Das ações possessórias e a defensoria pública. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 03, 2015, p.1359-1392.

TRINDADE, A. K. OLIVEIRA, R. T. de. Os impactos do ativismo judicial no sistema político: notas sobre a relação entre o judiciário e os demais poderes em tempos de crise política. In: LEITE, G. S., STRECK, L., NERY JUNIOR, N. (coord.) **Crise dos poderes da república**: judiciário, legislativo e executivo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 225-243, 2017.

VERBIC, F. El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. **Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales**. Anais... Buenos Aires: U.N.L., n. 43, 2013.

VERBIC, F. Ejecución de sentencias en litigios de reforma estructural em La Republica Argentina – Dificuldades políticas y procedimentales que inciden sobre la eficacia de estas decisiones. In: ARENHART, S. C. JOBIM, M. F. (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, p. 63-84, 2017.

VITORELLI, E. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, S. C. JOBIM, M. F. (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, p. 369-422, 2017.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Trabalho enviado em 15 de abril de 2019

Aceito em 02 de fevereiro de 2020