

RECLAMAÇÃO 61.147 PARAÍBA

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
RECLTE.(S) : MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA
RECLDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
BENEF.(A/S) : NÃO INDICADO

DECISÃO

RECLAMAÇÃO. CONSTITUCIONAL. DIREITO À MORADIA. COMUNIDADE PORTO DE CAPIM. POPULAÇÃO RIBEIRINHA INSTALADA HÁ SETENTA ANOS ÀS MARGENS DO RIO SANHAUÁ. ÁREA DE ALEGADO RISCO À SEGURANÇA E INCOLUMINDADE DOS OCUPANTES. PROJETO URBANÍSTICO DE INTERESSE PÚBLICO. DETERMINAÇÃO DE SUSPENSÃO DAS DEMOLIÇÕES DOS IMÓVEIS EXISTENTES E CONDICIONAMENTO DA RETIRADA DOS INTEGRANTES DA COMUNIDADE À SUA PRÉVIA MANIFESTAÇÃO. ALEGADO DESRESPEITO AO DECIDIDO NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N. 828: INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE MATERIAL ENTRE A DECISÃO RECLAMADA E O PARADIGMA DE DESCUMPRIMENTO. RECLAMAÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

RCL 61147 / PB

Relatório

1. Reclamação ajuizada pelo Município de João Pessoa/PB, em 21.7.2023, contra decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da Quinta Região no Agravo de Instrumento n. 0809244-40.2020.4.05.0000. Alega-se descumprimento do decidido por este Supremo Tribunal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828.

O caso

2. Em 31.6.2019, o Ministério Público Federal ajuizou a Ação Civil Pública n. 0809683-26.2019.4.05.8200 contra o Município de João Pessoa/PB e a União, objetivando fosse determinada “*obrigação de não fazer (tutela inibitória) em face do Município de João Pessoa para que cesse toda e qualquer atividade demolitória, de abordagem de moradores e de intervenção decorrente de obras dos Termo de Compromisso n. 0.424.013.15 - IPHAN/PAC - Cidades Históricas/Revitalização do Antigo Porto do Capim e Termo de Compromisso n. 0.424.015-34 IPHAN/PAC/Cidades Históricas/Revitalização do Rio Sanhauá na área onde está situada a comunidade ribeirinha Porto do Capim, incluída a Vila Nassau*” (fl. 35, e-doc. 8).

Em 14.8.2019, o Município de João Pessoa/PB apresentou manifestação, pugnando pelo indeferimento da tutela provisória antecedente e para que o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN “*possa reiterar seu posicionamento oficial sobre a provação do projeto do Parque Ecológico Sanhauá*” (fl. 33, e-doc. 21).

O juízo da Primeira Vara Federal da Seção Judiciária da Paraíba indeferiu o requerimento de tutela provisória de urgência, mas determinou ao Município de João Pessoa que não “*adote qualquer medida tendente a remover ou a realocar moradores que não desejem retirar-se voluntariamente da comunidade ribeirinha do Porto do Capim, incluída a Vila Nassau, no Centro de João Pessoa/PB, até que seja suspenso o estado de calamidade pública decorrente da pandemia causa pelo ‘novo coronavírus’ (COVID-19)*” (fl. 2).

RCL 61147 / PB

Em 31.7.2021, o Ministério Público da União interpôs o Agravo de Instrumento n. 0809244-40.2020.4.05.0000, no qual requereu o deferimento de efeito suspensivo ativo para *“determinar ao Município de João Pessoa que cesse toda e qualquer atividade demolitória, de abordagem de moradores e de intervenção decorrente de obras dos Termo de Compromisso n. 0.424.013.15 – IPHAN / PAC – Cidades Históricas / Revitalização do Antigo Porto do Capim e Termo de Compromisso n. 0.424.015-34 IPHAN / PAC / Cidades Históricas / Revitalização do Rio Sanhauá na área onde está situada a comunidade ribeirinha Porto do Capim, incluída a Vila Nassau; (ii) determinar à União, por meio da Superintendência do Patrimônio da União na Paraíba, que inicie os trabalhos para entrega de Termos de Autorização de Uso Sustentável – TAUS em favor das famílias residentes na comunidade tradicional ribeirinha Porto do Capim”* (fl. 39, e-doc. 22).

O Município de João Pessoa apresentou contrarrazões ao agravo de instrumento (e-doc. 23).

Em 16.3.2023, superada a crise sanitária decorrente da pandemia da Covid-19, a Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da Quinta Região deu parcial provimento ao agravo de instrumento, nestes termos:

“Inicialmente, duas observações. A primeira se liga ao fato de se cuidar de demanda, na qual, sob a roupagem de manter os moradores do Porto do Capim em sua moradia tradicional, apresenta, em alguns aspectos, fortes liames de intervenção do Poder Judiciário, impulsionado pelo agravante, nos negócios da Administração, devendo o Julgador, tanto o de primeiro, como o de segundo, estar bem atento para não pisar fora do ponto central da pretensão, embutida na ação civil pública, traduzida na manutenção da posse das margens do Riacho Sanhauá, em João Pessoa. A segunda, na realidade do presente agravo de instrumento refletir situação factual vivenciada no ano de 2020, quando a pandemia estourou e colocou todo mundo nos quatro cantos de suas casas. A última manifestação nos autos, da Procuradoria Regional da República, consigna a data de 20 de outubro de 2020. As inclusões em pauta, ainda no ano de 2020, resultaram

RCL 61147 / PB

negativas, inclusive pela necessidade de se julgar este conjuntamente com o outro agravo de instrumento, pje 0809275-60, o que, enfim, ora se faz. Então, no centro, como bem pontuado pelo parecer aludido, o inconformismo do agravante se guia por duas vertentes: 1^a] a retirada da comunidade de Porto do Capim, e 2^a] a demolição de suas casas para dar lugar a realização de projeto urbanístico por parte do Município de João Pessoa, ora agravado. Estarmos a trafegar em um aspecto da demanda principal, no ataque a decisório que o Código de Processo Civil abre janela para seu ataque via deste instrumento processual [art. 1.015, inc. II], enquanto, no mencionado feito principal, se adentra e se analisa o mérito da pretensão, o que de logo afasta a discussão de elementos atinentes ao mérito em si perseguido pelo demandante visando a pertinência da ação civil pública. O fim primordial do presente agravo de instrumento se materializa em manter intacto o cenário do local, para que, sobre ele, possa a demanda assentar o decisório devido, de modo que, ao ser prolatada a sentença, encontre a situação factual sem alteração alguma, inclusive para evitar que a ação civil pública perca seu objeto. Nesse caminhar, nenhuma dúvida na necessidade de manter intacta a situação factual, por ser da ação civil pública a incumbência de apreciar o mérito, como já ressaltado. Parcial provimento ao presente agravo de instrumento, apenas para determinar ao agravado a cessação de toda e qualquer atividade demolitória, ressalvando o direito de manter contato e celebrar acordo, levando em conta a vontade de cada morador de sair espontaneamente da área em foco" (e-doc. 18, grifos nossos).

O Município de João Pessoa/PB opôs embargos de declaração. Alegou que "o acórdão foi contraditório ao colocar condicionante de aquiescência, para retirada, dos moradores que residem em área de risco" (fl. 2, e-doc. 24), requisito não exigido pelo Supremo Tribunal nas decisões proferidas na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828.

Apontou que "a decisão do STF, em sede de ADPF, não condiciona as medidas administrativas de remoção de pessoas vulneráveis à 'vontade de cada

RCL 61147 / PB

morador’, mas sim, impõe ao poder público o respeito e observância ao devido processo legal e o tratamento social humanizado necessário ao acolhimento das famílias vulneráveis” (fl. 2, e-doc. 24).

Em 21.6.2023, a Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da Quinta Região rejeitou os embargos de declaração ao fundamento de que *“dizer que há contradições entre o julgado e o posicionamento da Corte Suprema na ADPF n. 828, entre o julgado e a previsão da Lei n. 12.340/2010 e/ou a da Lei n. 13.465/2017, ou porque não se comprovou o caráter de ‘tradicional’ a essa comunidade, traduz-se em revolta com o resultado do julgamento, o que não é requisito para o manejo dos aclaratórios. Os embargos declaratórios não se prestam à inovação, à rediscussão da matéria tratada nos autos ou à correção de eventual error in iudicando” (fl. 5, e-doc. 19).*

3. Na presente reclamação, o reclamante sustenta que a autoridade reclamada *“impôs condicionante ‘(...) levando em conta a vontade de cada morador de sair espontaneamente da área em foco’, desarrazoado, desproporcional e sem nexo aos parâmetros fixados na ADPF nº 828, encontrando-se passível de acarretar grave prejuízo à população afetada pelo decisório, que poderá permanecer no local ainda que se encontre cenário fático que atente contra a própria segurança e bem-estar, ou mesmo que contrarie o interesse público” (fl. 3).*

Argumenta que a *“ação foi proposta possuindo como fundamento o fato de que o projeto de revitalização desenvolvido pela edilidade municipal afetaria a comunidade ribeirinha do Porto de Capim, que teria caráter tradicional, haja vista que encontrar-se-ia instalada há mais de setenta anos às margens do Rio Sanhauá” (fl. 4).*

Enfatiza que *“a lógica jurídica do MPF para a manutenção dos moradores nesta área está baseada na argumentação de que a comunidade estaria enquadrada como ‘tradicional’. Todavia, o parquet federal não conseguiu comprovar o caráter de ‘tradicional’ a essa comunidade, conforme bem destacou o*

RCL 61147 / PB

[juízo da Primeira Vara Federal da Seção Judiciária da Paraíba]” (fl. 5).

Assinala que “o Município de João Pessoa juntou aos autos Laudo Técnico nº 02/2020 – COPACJP/SEPLAN (Id nº 4050000.22234593), elaborado pela Coordenadoria do Patrimônio Cultural de João Pessoa – COPAC-JP, que, claramente, não identifica nenhum reconhecimento das referências culturais da comunidade Porto do Capim e Vila Nassau, como parte de patrimônio imaterial protegido, ou salvaguardado pelo IPHAN, pois a comunidade não apresentou continuidade histórica, visto que não ocupa e usa o território e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição, e dessa forma não julgamos relevância para a memória, não havendo, até o presente momento, qualquer reconhecimento oficial sobre a tradicionalidade da comunidade situado no Porto do Capim” (fl. 6).

Acentua que “o Município de João Pessoa juntou aos autos Laudo Técnico nº 02/2020 – COPACJP/SEPLAN (Id nº 4050000.22234593), elaborado pela Coordenadoria do Patrimônio Cultural de João Pessoa – COPAC-JP, que, claramente, não identifica nenhum reconhecimento das referências culturais da comunidade Porto do Capim e Vila Nassau, como parte de patrimônio imaterial protegido, ou salvaguardado pelo IPHAN” (fl. 6).

Acrescenta que, “após a decisão judicial, ora reclamada, foram celebrados acordos voluntariamente com 19 (dezenove) famílias que, espontaneamente, procuraram a Prefeitura. Todos os moradores já estão em auxílio moradia e incluídos no Programa Minha Casa Minha Vida” e que “o Relatório de Acompanhamento Social elaborado da Secretaria Municipal de Habitação Social (Id nº 4058200.6185053), demonstrada claramente que a decisão de primeiro grau deveria ter sido mantida, por ser juridicamente perfeita e extremamente razoável, possibilitando a continuidade das obras sem se descurar da importância ao atendimento digno aos moradores da comunidade” (fl. 6).

Afirma que “tanto a MP 2.220/01 quanto a Lei Federal nº 13.465/17

RCL 61147 / PB

deixam claro que, em se tratando de ocupação em área de risco, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes. Ante o exposto, fica claro que a própria legislação que versa sobre regularização fundiária (MP nº 2.220/01 e a Lei Federal nº 13.467/17) afirma ser necessário, em algumas situações de alto risco, garantir o direito à moradia em localidade próxima. No presente caso, conforme Relatórios de Vistoria Técnica nºs 060/2016 (Id nº 4050000.22234602), 035/2019 (Id nº 4050000.22234600) e 225/2022, em anexo, da Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil COMPEDEC/JP, a área é considerada de alto risco, sendo a intervenção do Poder Público fundamental para evitar grave omissão estatal” (fl. 7).

Argumenta que “a decisão reclamada impôs condicionante ‘(...) levando em conta a vontade de cada morador de sair espontaneamente da área em foco’, desarrazoado, desproporcional e sem nexos aos parâmetros fixados na ADPF nº 828, encontrando-se passível de acarretar grave prejuízo à população afetada pelo decisório, que poderá permanecer no local ainda que se encontre cenário fático que atente contra a própria segurança e bem-estar, ou mesmo que contrarie o interesse público” (fl. 9).

Realça que “o diálogo com grande parte da comunidade sempre foi fluido pois, logo nas primeiras tratativas da totalidade de 124 (cento e vinte e quatro) casas, 65 (sessenta e cinco) acordaram logo no início com o Município e, voluntariamente, saíram para novas residências, sendo imediatamente incluídas no auxílio-aluguel do Município, (...) para posterior recebimento das unidades habitacionais, que estavam em fase de acabamento. Vale ressaltar que aqueles que optaram por receber apartamento no novo Residencial Saturnino de Brito, no Bairro do Varadouro, localizado no raio de 2 km da Vila Nassau e Praça 15 de Novembro, já foram contemplados e estão residindo no novo local” (fl. 9).

Acresce que “o poder público agiu de maneira legítima para com os direitos fundamentais da população vulnerável, compatibilizando-os com o interesse público envolvido, apenas realçando a afronta, pela decisão reclamada, para com as diretrizes fixada por esta Suprema Corte na ADPF nº 828” (fl. 10).

RCL 61147 / PB

Requer medida liminar para “suspender imediatamente os efeitos da decisão proferida nos autos do Agravo de Instrumento nº 0809244-40.2020.4.05.0000, em trâmite perante o E. Tribunal Regional Federal da 5ª Região” (fl. 12).

No mérito, pede “a procedência da presente reclamação constitucional, para cassar a decisão reclamada, determinando-se a extinção da referida ação” (fl. 12).

4. Em 4.8.2023, determinei fosse o reclamante intimado para, querendo, emendar a inicial e promover a juntada do ato reclamado e de outros elementos probatórios necessários à identificação da controvérsia, sob pena de indeferimento da petição inicial, o que foi atendido (e-doc. 26).

5. Em 10.8.2023, a Comunidade do Porto do Capim, representada pela Defensoria Pública da União, apresentou contestação. Assinalou tratar-se de comunidade tradicional e anotou inexistir contrariedade ao paradigma invocado.

Acrescentou que, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828, este Supremo Tribunal “determinou a adoção de um regime de transição para a retomada do cumprimento das decisões judiciais de desocupação coletiva, estabelecendo uma série de medidas judiciais e administrativas que precisariam ser adotadas antes do efetivo cumprimento das ordens de desocupação, o que absolutamente não significa que, ao apreciar um caso em concreto, os Juízes e Tribunais não possam fixar outras regras mais protetivas ou mesmo proibir a realização de uma remoção forçada de população” (fl. 4, e-doc. 28).

Afirma que, “para justificar a suposta necessidade de realocação imediata da Comunidade do Porto do Capim, o Município Reclamante discorreu na petição inicial desta Reclamação que a área em questão seria considerada de alto

RCL 61147 / PB

risco e, por isso, a intervenção do Poder Público seria necessária para evitar uma omissão estatal” (fl. 5, e-doc. 28), o que não teria sido comprovado.

Assinala que “a Comunidade do Porto do Capim está bem estabelecida no seu território há mais de 70 anos e não está sob risco, a não ser pelas condutas ilegais que vinham sendo praticadas pela Prefeitura Municipal de João Pessoa e que ameaçam o sossego e a existência da Comunidade Tradicional em questão, mas que foram paralisadas a partir do pronunciamento judicial” (fl. 5, e-doc. 28).

Pede seja a reclamação julgada improcedente.

7. Em 24.8.2023, o Conselho Estadual dos Direitos Humanos da Paraíba requereu seu ingresso na condição de *amicus curiae* (e-doc. 30).

Examinados os elementos havidos nos autos, **DECIDO**.

8. Põe-se em foco nesta reclamação se, ao determinar a cessação de toda e qualquer atividade demolitória e ressalvar que a celebração de acordos para retiradas de integrantes da comunidade do local deveria “*leva[r] em conta a vontade de cada morador de sair espontaneamente da área em foco*”, o Tribunal Regional Federal da Quinta Região teria descumprido o decidido por este Supremo Tribunal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828.

9. A reclamação é instrumento constitucional processual posto no sistema como dupla garantia formal da jurisdição: primeiro, para o jurisdicionado que tenha recebido resposta a pleito formulado judicialmente e veja a decisão proferida afrontada, fragilizada e despojada de plena eficácia; segundo, para o Supremo Tribunal Federal (al. *l* do inc. I do art. 102 da Constituição da República) ou para o Superior Tribunal de Justiça (al. *f* do inc. I do art. 105 da Constituição), que podem ter as respectivas competências enfrentadas e menosprezadas por outros

RCL 61147 / PB

órgãos do Poder Judiciário e a autoridade de suas decisões mitigada em face de atos reclamados.

Busca-se pela reclamação fazer que a prestação jurisdicional se mantenha dotada de vigor jurídico próprio ou que o órgão judicial de instância superior tenha sua competência resguardada.

A reclamação não se presta a antecipar julgados, a atalhar julgamentos, a fazer sucumbirem decisões sem que se atenham à legislação processual específica discussão ou litígio a serem solucionados judicialmente.

10. Em 3.6.2021, ao apreciar a medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828, o Relator, Ministro Roberto Barroso, decidiu:

“Direito Constitucional e Civil. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Tutela do direito à moradia e à saúde de pessoas vulneráveis no contexto da pandemia da COVID-19. Medida cautelar parcialmente deferida.

I. A hipótese

1. Ação que tem por objeto a tutela dos direitos à moradia e à saúde de pessoas em situação de vulnerabilidade. Pedido cautelar de suspensão imediata de todos os processos, procedimentos, medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse enquanto perdurarem os efeitos da crise sanitária da COVID-19.

(...) 32. Foram trazidos aos autos elementos suficientes a caracterizar a lesão e a ameaça de lesão dos direitos fundamentais à saúde, à moradia, à dignidade e à vida humana (arts. 1º, III; 5º, caput e XI; 6º e 196, CF12). Há diversos casos em que a execução de mandados de reintegração de posse e a remoção de comunidades dos locais que ocupam expõem populações vulneráveis a uma situação de absoluto flagelo. Famílias e pessoas que perderam seus empregos enfrentam dificuldades financeiras, perdem suas moradias e, com isso, passam a ter obstáculos ainda maiores para praticar o isolamento

RCL 61147 / PB

social. O crescimento de populações em situação de vulnerabilidade e das ocupações informais configura verdadeira crise humanitária.

33. Entendo, portanto, que se justifica a intervenção judicial para a proteção de direitos fundamentais, especialmente de pessoas vulneráveis. (...)

34. Além disso, também é preciso considerar que os casos de desocupações coletivas costumam envolver a atuação de policiais militares e servidores públicos que igualmente são expostos ao contato social em momento de agravamento da pandemia. Vale mencionar informação trazida aos autos por amici curiae, de caso em que o Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado de Tocantins solicitou a suspensão de mandado de reintegração de posse para a proteção da saúde pública dos envolvidos, destacando o elevado número de oficiais contaminados pela COVID-19 (Doc. 202).

(...) 61. Ante o quadro, defiro parcialmente a medida cautelar para:

i) com relação a ocupações anteriores à pandemia: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis, nos casos de ocupações anteriores a 20 de março de 2020, quando do início da vigência do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6/2020);

ii) com relação a ocupações posteriores à pandemia: com relação às ocupações ocorridas após o marco temporal de 20 de março de 2020, referido acima, que sirvam de moradia para populações vulneráveis, o Poder Público poderá atuar a fim de evitar a sua consolidação, desde que as pessoas sejam levadas para abrigos públicos ou que de outra forma se assegure a elas moradia adequada; e

iii) com relação ao despejo liminar: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, a possibilidade de concessão de despejo liminar sumário, sem a audiência da parte contrária (art. 59, § 1º, da Lei nº 8.425/1991), nos casos de locações residenciais em que o locatário seja pessoa vulnerável, mantida a possibilidade da

RCL 61147 / PB

ação de despejo por falta de pagamento, com observância do rito normal e contraditório (...)

62. Ficam ressalvadas da abrangência da presente medida cautelar as seguintes hipóteses:

i) ocupações situadas em áreas de risco, suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações ou processos correlatos, mesmo que sejam anteriores ao estado de calamidade pública, nas quais a remoção poderá acontecer, respeitados os termos do art. 3º-B da Lei federal nº 12.340/2010;

ii) situações em que a desocupação se mostre absolutamente necessária para o combate ao crime organizado” (DJe 7.6.2021, grifos nossos).

11. Em 1º.12.2021, ao examinar o pedido de tutela provisória incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828, o Ministro Roberto Barroso determinou a extensão, para as áreas rurais, da suspensão temporária de desocupações e despejos, de acordo com os critérios previstos na Lei n. 14.216/2021, prorrogando seus efeitos até 31.3.2022. Ao examinar o segundo requerimento de tutela provisória incidental naquela ação, o Ministro Relator prorrogou, para 30.6.2022, o prazo antes fixado.

12. Em 30.6.2022, o Ministro Roberto Barroso deferiu “*parcialmente o pedido de medida cautelar incidental, mantendo a suspensão temporária de desocupações e despejos, inclusive para as áreas rurais, de acordo com os critérios previstos na Lei nº 14.216/2021, até 31 de outubro de 2022*” (ADPF n. 828, DJe 1º.7.2022).

13. Sobreveio, em 31.10.2022, nova decisão na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828, tendo o Ministro Roberto Barroso, Relator, deferido, em parte, o quarto requerimento de tutela antecipada incidental. Foram fundamentos da decisão:

*“DIREITO CONSTITUCIONAL E CIVIL. ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL.*

RCL 61147 / PB

DIREITO À MORADIA E À SAÚDE DE PESSOAS VULNERÁVEIS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19. REGIME DE TRANSIÇÃO. 1. *Pedido de extensão da medida cautelar anteriormente deferida, a fim de que se mantenha a suspensão de desocupações coletivas e despejos enquanto perdurarem os efeitos da crise sanitária da COVID-19.* 2. *Alteração do cenário epidemiológico no Brasil e arrefecimento dos efeitos da pandemia, notadamente com (i) a redução do número de casos diários e de mortes pela doença, (ii) o aumento exponencial da cobertura vacinal no país e (iii) a flexibilização das medidas de distanciamento físico e de uso de máscaras faciais.* 3. *Na linha do que ficou registrado na última decisão, com a progressiva superação da crise sanitária, os limites da jurisdição deste relator se esgotariam. Expirado o prazo da cautelar deferida, é necessário estabelecer, para o caso das ocupações coletivas, um regime de transição para a retomada da execução das decisões suspensas por esta ação.* 4. *Regime de transição quanto às ocupações coletivas. Determinação de criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários, tendo como referência o modelo bem-sucedido adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.* 5. *A Comissão de Conflitos Fundiários terá a atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada. As comissões poderão se valer da consultoria e capacitação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, e funcionarão, nos casos judicializados, como órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece com a competência decisória.* 6. *No caso de medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, o Poder Público deverá (i) dar ciência prévia e ouvir os representantes das comunidades afetadas; (ii) conceder prazo razoável para a desocupação pela população envolvida; e (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.* 7. *Retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em*

RCL 61147 / PB

ações de despejo. (...) 8. Tutela provisória incidental parcialmente deferida. (...)

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

Sob o ponto de vista socioeconômico, ainda que o cenário atual seja de arrefecimento dos efeitos da pandemia da COVID-19, é grave o quadro de insegurança habitacional.

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

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

RCL 61147 / PB

17. *Recomenda-se, tanto quanto possível, a orientação da atuação judicial e administrativa pela Resolução nº 90/2021 do Conselho Nacional de Justiça, (...)*

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

19. *As Comissões de Conflitos Fundiários deverão ser instaladas pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, imediatamente, com o objetivo de mediar conflitos fundiários de natureza coletiva, rurais ou urbanos, de modo a evitar o uso da força pública no cumprimento de mandados de reintegração de posse ou de despejo e (r)estabelecer o diálogo entre as partes. (...)*

Nos casos judicializados, as comissões funcionarão como órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece – como não poderia deixar de ser – com a competência decisória, podendo, inclusive, se assim desejar, acompanhar a realização das diligências .

23. *De acordo com a legislação processual, nos litígios coletivos pela posse de imóveis em que a ocupação tiver se iniciado há mais de um ano, o juiz deverá designar audiência de mediação (art. 565, CPC[12]). Dado o volume de trabalho de magistrados de primeira instância, a mediação deverá ser realizada pelas comissões de conflitos fundiários, constituindo etapa essencial e anterior às desocupações coletivas, inclusive em relação àquelas cujos mandados aguardavam cumprimento (ou se encontravam suspensos em razão da cautelar deferida nesses autos). (...)*

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

25. *A retomada das desocupações deverá respeitar, em todo e qualquer caso, garantias legais de natureza processual ou procedimental, que contribuirão para a preservação da dignidade das famílias desapossadas (...)*

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

(a) Determino que os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais instalem, imediatamente, comissões de conflitos.

RCL 61147 / PB

funditários que possam servir de apoio operacional aos juízes e, principalmente nesse primeiro momento, elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada:

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

(c) Determino que as medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis (i) sejam realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) sejam antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) garantam o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotem outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família” (decisão referendada pelo Plenário deste Supremo Tribunal em 2.11.2022, DJe 30.11.2022, grifos nossos).

15. Na espécie em exame, devem-se realçar dois aspectos que infirmam o argumento segundo o qual a decisão reclamada representaria contrariedade ao concluído por este Supremo Tribunal na decisão invocada como paradigma de descumprimento.

O primeiro aspecto, como realçado, diz respeito à decisão proferida em 3.6.2021. No curso do período mais agudo da pandemia de Covid-19, o Ministro Roberto Barroso, Relator, deferiu a medida cautelar requerida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828 para suspender o cumprimento de medidas de reintegração de posse

RCL 61147 / PB

incidentes sobre populações em situação de vulnerabilidade social, a fim de preservar a segurança dessas pessoas.

Então, excluiu expressamente da abrangência da medida cautelar então deferida nos casos referentes às *“ocupações [que estivessem] situadas em áreas de risco, suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações ou processos correlatos, mesmo que sejam anteriores ao estado de calamidade pública, nas quais a remoção poderá acontecer, respeitados os termos do art. 3º-B da Lei federal nº 12.340/2010”* (DJe 7.6.2021). Nessas situações em que o risco à segurança e à incolumidade física dos envolvidos estivesse comprovado, a ordem de suspensão não incidiria.

A condição fática sobre desocupação necessária pelo reconhecimento de área de risco há de ser comprovada nas instâncias de origem, pois, nos termos da jurisprudência consolidada deste Supremo Tribunal, o objeto de cognição na reclamação constitucional não admite exame aprofundando de fatos e provas.

Quanto às questões que envolvem desocupação de áreas de risco afastadas da abrangência da decisão cautelar, ainda que anteriores à pandemia, não se pode cogitar tenha sido a decisão paradigma descumprida por se ter exigido manifestação espontânea do interesse dos integrantes daquela comunidade ribeirinha como condição para o prosseguimento da desocupação dos imóveis situados na área.

O segundo aspecto está na constatação de que, ao deferir, em parte, o quarto requerimento de tutela antecipada incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828, este Supremo Tribunal reconheceu o total exaurimento das medidas cautelares antecedentes. Entretanto, considerado o risco de convulsão social que poderia ser desencadeado pela retomada simultânea das desocupações abrangidas pelas suspensões anteriores, estabeleceu um regime de transição que sequer cuidou da questão que envolve desocupação de áreas de risco, em

RCL 61147 / PB

que se reconhecesse necessária intervenção inadiável do Poder Público.

Assim, seja pelo exaurimento dos efeitos da medida cautelar deferida em 3.6.2021, seja em razão de terem sido expressamente afastadas de seu alcance as desocupações coletivas de imóveis em situação de risco, seja, ainda, por não se admitir em sede de reclamação o exame de fatos e provas pelo qual se poderia constatar ou refutar a situação de risco iminente alegada pelo reclamante, não se há cogitar de descumprimento da decisão invocada como paradigma de controle.

16. De se enfatizar, ainda, tratar-se de desocupação de quatrocentos e dezenove imóveis habitados por integrantes de comunidade instalada às margens do Rio Sanhauá há mais de sete décadas, para dar lugar a projeto urbanístico de interesse do Município reclamante, que celebrou ajustes com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. No entanto, põe-se em questão, naquela ação civil pública, sobre a qualificação da Comunidade Porto do Capim como comunidade ribeirinha tradicional, o que, se confirmada na instância de origem, atrairia regime de proteção e preservação cultural a influir no desfecho da causa.

17. Não há, portanto, comprovação de estrita aderência entre o conteúdo da decisão reclamada e o precedente invocado pelos reclamantes como paradigma de descumprimento, pelo que há de se reconhecer a inviabilidade da presente reclamação. Nessa linha, decidiram ambas Turmas deste Supremo Tribunal:

“AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. CONSTITUCIONAL. MORADIA. PANDEMIA. LEILÃO DE IMÓVEL. IMISSÃO NA POSSE. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N. 828-MC. AUSÊNCIA DE ESTRITA ADERÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE DE RECLAMAÇÃO COMO SUCEDÂNEO DE RECURSO: PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO

RCL 61147 / PB

QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (Rcl n. 51.561-AgR, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe 22.3.2022).

“AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. ALEGAÇÃO DE AFRONTA À AUTORIDADE DA DECISÃO PROFERIDA POR ESTA SUPREMA CORTE NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 828-MC/DF. AUSÊNCIA DE ESTRITA ADERÊNCIA ENTRE A DECISÃO RECLAMADA E O PARADIGMA INVOCADO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (...). II - A aderência estrita do objeto do ato reclamado ao conteúdo da decisão paradigma é requisito de admissibilidade da reclamação constitucional. III - Agravo regimental a que se nega provimento” (Rcl n. 52.043-AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 11.4.2022).

18. Pelo exposto, julgo improcedente a presente reclamação.

Ressalte-se que eventual recurso manifestamente inadmissível contra esta decisão demonstraria apenas inconformismo e resistência em pôr termo a processos que se arrastam em detrimento da eficiente prestação jurisdicional, o que sujeitaria a parte à aplicação da multa processual do § 4º do art. 1.021 do Código de Processo Civil.

Publique-se.

Brasília, 29 de setembro de 2023.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora