

# O TRATAMENTO JURISDICIONAL DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS NO ESTADO DO PARANÁ: INTERPRETAÇÕES PRELIMINARES A PARTIR DOS CASOS COM INTERVENÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA

Julia Moro Bonnet<sup>i</sup>  
Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino<sup>ii</sup>

## RESUMO

O presente artigo objetiva analisar o tratamento jurisdicional recebido pelos conflitos fundiários urbanos e rurais no Estado do Paraná. Para isso, foram colhidos, sistematizados e interpretados dados relativos a processos judiciais de caráter coletivo nos quais houve intervenção do Núcleo Itinerante de Questões Fundiárias e Urbanísticas da Defensoria Pública do Estado do Paraná em prol de comunidades em situação de vulnerabilidade. Os resultados da pesquisa indicam: a) a distribuição dos conflitos fundiários em diversas classes de ação e as dificuldades metodológicas que tal dispersão impõe às pesquisas, inclusive em relação às taxonomias adotadas pelos tribunais; b) a importância crescente das novas modalidades de intervenção defensorial, como o *custos vulnerabilis*; c) a participação expressiva de atores do Poder Público como promotores de deslocamentos involuntários; d) a utilização ainda reduzida e não padronizada das audiências de conciliação/mediação; e) a tendência judicial formalista na análise dos pedidos de tutela antecipada, ao lado da alta taxa de descumprimento ou adiamento/suspensão das ordens de desocupação, quando concedidas; f) o volume considerável de recursos, de ambas as partes, em face das decisões interlocutórias e; g) a maior disposição do segundo grau de jurisdição, em relação ao juízo de origem, para incorporar argumentos sobre princípios e direitos fundamentais, nos casos analisados. Tais resultados, apesar das limitações de amostragem, encorajam fortemente o desenvolvimento de programas de pesquisa de cunho empírico sobre a temática.

**PALAVRAS-CHAVE:** direito à moradia; conflitos fundiários; ações coletivas; Defensoria Pública; acesso à justiça.

<sup>i</sup> Universidade Federal do Paraná, Faculdade de Ciências Sociais, Departamento de Antropologia e Arqueologia, Curitiba, PR, Brasil, [ORCID](#); <sup>ii</sup> Universidade Federal do Paraná, Faculdade de Direito, Curitiba, PR, Brasil, [ORCID](#).

# JURISDICTIONAL TREATMENT OF LAND CONFLICTS IN THE STATE OF PARANÁ: SOME PRELIMINARY INTERPRETATIONS REGARDING CASES WITH INTERVENTION OF THE PUBLIC DEFENDER'S OFFICE

Julia Moro Bonnet  
Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino

---

## ABSTRACT

The article analyzes the jurisdictional treatment provided to urban and rural land conflicts in the State of Paraná. The authors collect, systematize and interpret data related to class-action lawsuits over real state tenure and property with intervention of the Public Defender's Office. The results have shown that: a) the dispersion of land conflicts throughout different classes of action impose methodological difficulties to scholarly research, including diverging taxonomies adopted by courts; b) there is an escalating importance of new types of judicial intervention, such as "*custos vulnerabilis*"; c) governmental agencies stand as promoters of evictions in a great number of cases; d) resource to mediation is still precarious and non-standardized in legal procedures; e) formalistic judicial trends continue to prevail when early relief decisions are concerned, along with a high rate of non-compliance or postponement of eviction orders, when granted; f) there is a considerable volume of appeals in face of such early relief decisions and; g) appeal courts are more likely to accept and consider arguments based on fundamental rights and constitutional principles in legal reasoning. Such results strongly encourage the development of further empirical research programs on the subject.

**KEYWORDS:** right to housing; land tenure conflicts; class actions; Public Defender's Office; access to justice.

## 1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos o Brasil vivenciou um acréscimo considerável nos números de conflitos urbanos e rurais. No campo, de acordo com os dados disponíveis, foram registrados cerca de 1.833 conflitos só em 2019<sup>1</sup>. Tal cenário emerge como reflexo da desigualdade eminente na distribuição fundiária em nosso país, que diz respeito à titularidade e ao acesso e uso da terra para produção e reprodução da vida, questões essenciais para o desenvolvimento e a dignidade humana.

Essa ocorrência e identificação constante de conflitos, alcançou um nível de agravamento ainda maior durante a pandemia da COVID-19. As discussões judiciais, sociológicas e assistenciais tem sido cada vez mais constantes acerca do tema. Como boa parte desses conflitos acaba por passar pelo crivo do poder judiciário para se alcançar uma “solução” o estudo sobre o tratamento jurisdicional dado a esses conflitos fundiários é de suma importância, uma vez que não necessariamente todos os envolvidos nesses conflitos são contemplados pelo que o judiciário pode ofertar como solução.

Dessa forma, o presente artigo pretende levantar dados sobre pontos cruciais do procedimento judicial das ações possessórias que discutem conflitos fundiários, dando enfoque ao trabalho do Núcleo Itinerante de Questões Fundiárias e Urbanísticas da Defensoria Pública do Estado do Paraná (NUFURB/DPPR), uma vez que, por sua condição de *custos vulnerabilis* trata de situações que envolvem coletividades em situação de vulnerabilidade pelas quais se pode perceber até que ponto o judiciário pode dar uma resposta compatível com a realidade desses conflitos.

---

<sup>1</sup> Os dados não refletem a integralidade dos casos, pois trata-se de levantamento não oficial. Contudo, a série histórica mantida pela Comissão Pastoral da Terra permite comparações entre distintos períodos, suficientes para indicar o acirramento do contexto de conflitualidade no campo. Vide: *Conflitos no Campo Brasil*. 2019. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/send/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14195-conflitos-no-campo-brasil-2019-web?Itemid=0>. Acesso em: junho de 2020.

A pesquisa foi realizada através da elaboração de um banco de dados com as ações do NUFURB/DPPR que envolviam algum tipo de conflito fundiário urbano ou rural, para posterior revisão bibliográfica de artigos e livros de doutrina que tratam de questões atinentes aos conflitos fundiários urbanos e rurais e ao procedimento judicial ao qual são submetidos. O trabalho se estrutura em três grandes eixos, sendo eles i) a contextualização normativa dos conflitos fundiários no Brasil, destacando-se normativas do Estado do Paraná, onde as ações judiciais analisadas estão em andamento; ii) a atuação do NUFURB/DPPR e iii) a apresentação dos dados coletados a partir de gráficos e tabelas que permitem melhor compreensão das questões analisadas e conexão entre os tópicos da pesquisa.

## 2. CONFLITOS FUNDIÁRIOS: CONCEITO E CONTEXTUALIZAÇÃO

Tendo em vista a importância de se analisar o tratamento jurisdicional que vem sendo dado aos conflitos fundiários, é preciso, primeiramente, esclarecer as conceituações a partir das quais será feita a análise dos dados.

Nos termos da Resolução Recomendada nº 87/2009 do Conselho das Cidades do Paraná (CONCIDADES) e da Resolução 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), o conceito de conflitos fundiários abrange uma série não exaustiva de situações que afetam o direito à moradia:

Art. 3º - Para fins da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, considera-se: (...) I - conflito fundiário urbano: disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade. (Resolução Recomendada CONCIDADES nº 87, 2009)

Art. 1º – Esta resolução tem por destinatários os agentes e as instituições do Estado, inclusive do sistema de justiça, cujas finalidades institucionais demandem sua intervenção, nos casos de conflitos coletivos pelo uso, posse ou propriedade de imóvel, urbano ou rural, envolvendo grupos que demandam proteção especial do Estado, tais como trabalhadores e trabalhadoras rurais sem terra e sem teto, povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais, pessoas em situação de rua e atingidos e deslocados por empreendimentos, obras de infraestrutura ou congêneres. (Resolução do CNDH nº 10, 2018)

Vale destacar que nem todas essas situações chegam à esfera institucional, considerada aquela com mediação ou processamento por alguma instância do Poder Público (mais frequentemente, os Poderes Executivo e Judiciário). O uso de milícias privadas ou os incêndios criminosos em favelas são exemplos cada vez mais frequentes de formas não institucionalizadas de deslocamentos involuntários<sup>2</sup>. Por sua vez, a diversidade quantitativa e qualitativa entre a atuação de agências administrativas, como companhias de habitação ou secretarias municipais, e o tratamento jurisdicional desses casos exige abordagens empíricas distintas que possam capturar a natureza e os padrões de resposta em cada contexto.

Portanto, a presente pesquisa se centra tão somente no conjunto de conflitos fundiários coletivos judicializados, utilizando a base de dados do Núcleo Itinerante de Questões Fundiárias e Urbanísticas da Defensoria Pública do Estado do Paraná (NUFURB/DPPR), ofício de execução especializado e cuja atribuição abarca demandas de relevo social, em geral com contornos coletivos. O alerta metodológico quanto às limitações do universo estudado é essencial para compreender a posição heurística adotada pelos autores na sua interpretação,

---

2 O tema foi objeto de pesquisas, de documentários como *Limpam com Fogo* (de Conrado Ferrato, Rafael Crespo e César Vieira) e de uma CPI na Câmara Municipal de São Paulo. Os dados apontam para a superposição entre áreas incendiadas e frentes e expansão e valorização imobiliária na capital, tais como as integrantes de Operações Urbanas Consorciadas.

mas também para situar o alcance (parcial) dos resultados obtidos. Assim, tem-se como recorte: a) conflitos judicializados; b) em curso em maio/2020; c) com polo passivo coletivo; d) com intervenção da Defensoria Pública do Paraná.

Ressaltamos, a partir desse enquadramento, que os principais atores envolvidos nos procedimentos judiciais de demandas coletivas por terra, para além das partes em si, são os(as) juízes(as) da causa, os(as) advogados(as) (com presença frequente da advocacia popular, *pro bono* e de direitos humanos), o Ministério Público no papel de fiscal da lei, a Defensoria Pública (por seus setores ordinários ou especializados de cunho coletivo) e, eventualmente, órgãos executivos de políticas habitacionais ou de reforma agrária.

Ainda, importa destacar a inexistência, até o momento, de levantamento exaustivo de processos dessa natureza, seja pela falta de transparência na gestão da informação pelos órgãos da justiça, seja pelas particularidades da taxonomia dos tribunais e seus sistemas internos, desafio enfrentado por inúmeros pesquisadores. Nessa ótica, a metodologia que se adotou condiz com o estado da arte da discussão e reflete sua provisoriedade, não havendo consenso no campo sobre métodos de levantamento ou mapeamento ideais. Apesar das dificuldades, entende-se que os resultados atingidos permitem esboçar um panorama geral da dinâmica dos conflitos fundiários no Estado do Paraná e seu tratamento judicial.

### **3. O NÚCLEO ITINERANTE DE QUESTÕES FUNDIÁRIAS E URBANÍSTICAS DA DEFENSORIA PÚBLICA DO PARANÁ E OUTRAS INICIATIVAS**

Contextualizando, o NUFURB intervém em ações que envolvem conflitos fundiários com fundamento na Lei Complementar 80/94 e na Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Paraná (Lei Complementar Estadual nº 136/2011).

De acordo com o site oficial da Defensoria Pública do Estado do Paraná, esse núcleo em específico, tem como objetivo consolidar e garantir o acesso ao direito à moradia digna no campo e na cidade, atuando judicial e extrajudicialmente nos conflitos fundiários do Estado do Paraná, na defesa da população vulnerável e

hipossuficiente. Além disso, procura efetivar a regularização fundiária de áreas no Estado, a fim de conferir segurança jurídica à população que se encontra em moradias irregulares, buscando em conjunto, assegurar o acesso aos equipamentos públicos como transporte, saneamento básico, saúde e educação que são essenciais para a efetivação do direito à cidade, à moradia e a uma vida digna<sup>3</sup>. A criação de um Núcleo Especializado em questões fundiárias<sup>4</sup>, por si só, demonstra a importância de um tratamento específico para demandas fundiárias no Estado.

Dentre iniciativa de outros estados que trabalham com o mesmo objetivo, temos, a título exemplificativo o Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública de São Paulo (NE-HABURB), que tem como objetivo principal prestar auxílio judicial e administrativo em demandas coletivas e individuais de repercussão geral relacionadas ao direito à moradia digna e ao direito à cidade. Em estudo recentemente publicado (Ferreira *et al.*, 2020, p. 9-22), o Núcleo foi objeto de análise similar à que apresentamos por meio do presente artigo.

Mais à frente, também traremos experiências dos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, de grande destaque no que diz respeito ao desenvolvimento de espaços para a aplicação de técnicas de autocomposição na resolução de conflitos fundiários.

#### 4. METODOLOGIA E OBJETO DE ESTUDO

A base de dados utilizada na pesquisa foi formada a partir das informações fornecidas, em maio de 2020, pelo Núcleo Itinerante de Questões Fundiárias e

---

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.defensoriapublica.pr.def.br/pagina-423.html>. Acesso em: julho de 2020

<sup>4</sup> Uma das proposições do estudo realizado pela Pensando o Direito, intitulado Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis (PENSANDO O DIREITO. 2010. Disponível em: [http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2012/11/07Pensando\\_Direito.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2012/11/07Pensando_Direito.pdf).) é a criação junto a Associação Nacional de Defensores Públicos de Núcleos de Terras – como o NUFURB – em todas as comarcas do país, para que se tenham Defensores especializados no assunto que possam atender de forma mais adequada as demandas da região de cada comarca

Urbanísticas da Defensoria Pública do Paraná, originalmente em formato de planilha *excel*<sup>5</sup>.

Nesse sentido, verificaram-se entre os processos enumerados, um total de 429 ações de usucapião (as quais não integram o esforço analítico do presente trabalho); 101 ações que envolviam algum tipo de conflito sobre a posse e/ou propriedade de imóveis rurais ou urbanos, e, também o acompanhamento de 41 recursos, então em trâmite. Nosso universo analítico engloba, além dos 142 (cento e quarenta e dois) processos de intervenção do NUFURB na justiça estadual paranaense, outros 21 (vinte um) recursos interpostos nessas ações, os quais, todavia, não têm formalmente participação da Defensoria Pública, conformando um total de 163 (cento e sessenta e três) ações judiciais<sup>6</sup>.

Dentre as ações nas quais o Núcleo Itinerante de Questões Fundiárias e Urbanísticas da Defensoria Pública atua, foram selecionadas as que relacionam algum tipo de conflito coletivo sobre a posse ou propriedade da terra, isto é, que condizem com o conceito já apresentado de “conflito fundiário coletivo”. Salientamos que o termo é mais comumente empregado nas análises urbanísticas, havendo nomenclaturas concorrentes (“conflitos agrários”, por exemplo) para as demais situações. Todavia, no escopo da pesquisa, adotou-se “conflito fundiário” como categoria mais geral que abrange contextos tanto urbanos como rurais (inclusive pelos obstáculos para situar as áreas litigiosas unicamente a partir de fontes judiciárias), tendência mais recente nas pesquisas da área.

Por mais que a pesquisa tenha uma ênfase quantitativa, procedeu-se à análise qualitativa de casos-tipo, considerados modeladores, e de casos radicalmente atípicos, considerados como desvios importantes em relação ao padrão majoritário. Os resultados qualitativos, todavia, por limitações de extensão, não serão aqui introduzidos.

---

<sup>5</sup> Os autores agradecem em especial à Defensora Pública Olenka Lins e Silva Martins Rocha, coordenadora do NUFURB/DPPR desde 2017, pela disponibilização dos dados do setor e autorização de uso dos mesmos.

<sup>6</sup> No momento de publicação do presente artigo, essas ações podem se encontrar em outras fases processuais.



Por fim, é necessário frisar que a metodologia, bem como, parte das premissas adotadas no presente trabalho seguem as balizas estabelecidas por Milano (2019), em investigação que reputamos seminal para a temática dos conflitos fundiários.

## 5. ANÁLISE DE DADOS

### TIPOLOGIA DAS AÇÕES ANALISADAS

A primeira etapa da pesquisa consistiu na identificação de tipologias e na classificação das ações judiciais. De plano, verificou-se a impossibilidade de, a partir dos dados disponíveis, extrair a localização exata dos conflitos em ambientes urbanos ou rurais, de maneira que, conquanto relevante, tal informação não constou da análise proposta. A dificuldade de situar os imóveis *sub judice* e a falta de confiabilidade sobre a qualificação das partes são, em si mesmas, dados importantes que sinalizam a “despacialização do direito”<sup>7</sup>.

Do ponto de vista da via processual, comparecem no universo das 101 (cento e uma) ações de primeiro grau analisadas: ações de reintegração de posse, ações reivindicatórias, ações de retificação de imóvel, ações de recuperação judicial e falência, ações de execução fiscal, ações de insolvência<sup>8</sup>, interditos proibitórios, ações de imissão na posse, ações de desapropriação, ações de cumprimento de sentença, ações civis públicas e ações cautelares inominadas. Esse leque amplo de tipos processuais aponta para a dispersão dos conflitos fundiários – individuais ou coletivos – em diversos âmbitos de competência material da justiça estadual,

---

<sup>7</sup> “Ao tenderem a “despacializar” o direito, certas práticas – predominantes – despolitizam o papel que a espacialidade ocupa na produção de fenômenos jurídicos e, ao fim e ao cabo, decidem e disciplinam quem vive, quem morre e como.” (Franzoni, 2018, p. 38).

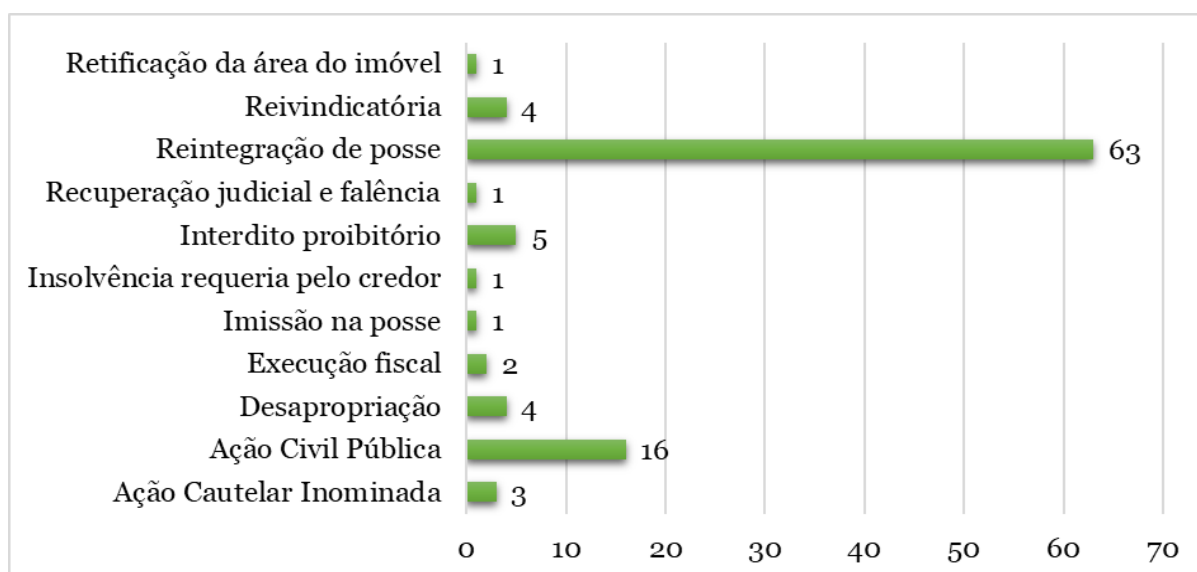
<sup>8</sup> As ações de execução fiscal, insolvência requerida pelo credor e recuperação judicial e falência, apesar de serem identificadas como ações de execução, grosso modo, também foram inclusas no estudo, pois na procura de quitar as dívidas discutidas nesses processos são realizadas buscas de bens dos envolvidos chegando-se a imóveis que possam estar registrados em seu nome e que, contudo, podem estar ocupados por famílias de baixa renda e comunidades.

impactando pesquisas mais ambiciosas e a própria formação de um quadro sistemático de jurisprudência do tema.

Todas essas classes de ação têm relevância no âmbito da pesquisa, pois, em algum momento de seu processamento, resultaram na efetivação ou na ameaça de deslocamento involuntário (“despejo”, “desocupação”, “remoção”, “reassentamento”, etc.) de uma coletividade em situação de vulnerabilidade social e precariedade habitacional. Esse acervo processual, a despeito de sua variedade, se enquadra na conceituação de conflitos fundiários urbanos estabelecida pela Resolução nº 87 do CONCIDADES, bem como pelo Conselho Nacional de Justiça para “conflitos fundiários rurais”<sup>9</sup>.

### Figura 1

*Tipologia das Ações Judiciais sobre Conflitos Fundiários Coletivos no NUFURB/DPPR (primeiro grau)*



Fonte: Elaborado pelos autores

<sup>9</sup> “Por conflitos se entendem as ações de resistência e enfrentamento que acontecem em diferentes contextos sociais no âmbito rural envolvendo a luta pela terra, água, direitos e pelos meios de trabalho ou produção. Estes conflitos acontecem entre classes sociais, entre os trabalhadores ou por causa da ausência ou má gestão de políticas públicas” (CNJ, 2008).

É preciso recordar que, para além da intervenção em processos judiciais, o NUFURB tem expressiva atuação extrajudicial. Os procedimentos administrativos nos quais tais diligências são realizadas e registradas na Defensoria Pública do Estado do Paraná (mediações e acordos, participação em audiências públicas, controle de políticas públicas, regularização fundiária, expedição de recomendações e ofícios, entre outros) demandam outro tipo de esforço e instrumental analítico, razão pela qual foram excluídos da pesquisa.

Como se nota na Figura 1, a maioria das ações judiciais que envolvem conflitos fundiários são reintegrações de posse, seguidas pelas ações civis públicas. Se é intuitiva a preeminência das reintegrações de posse, por sua própria natureza e finalidade, a quantidade de ações civis públicas chama atenção. Foi possível averiguar que tais ações versam sobre direito à moradia em relações contratuais abusivas (venda de lotes em parcelamentos do solo urbano) ou no âmbito de conflitos socioambientais (comumente controvérsias sobre a possibilidade ou não de compatibilização entre o uso habitacional e preservacionista). A atuação do NUFURB/DPPR, nesses casos, será explanada adiante.

## **PARTES ENVOLVIDAS NAS AÇÕES JUDICIAIS**

A identificação das partes nas ações judiciais em exame é elemento essencial para a compreensão de quem são os principais atores que protagonizam os conflitos fundiários coletivos. Aqui podemos verificar alguns padrões relativos a quem reivindica a desocupação (por razões diversas, como veremos) de imóveis no Paraná e quem figura no polo passivo, sendo muitas vezes considerados “invasores”<sup>10</sup> dessas áreas.

Como se pode observar no quadro abaixo, na grande maioria das ações analisadas, aqueles que figuram no polo ativo são Municípios e entes vinculados à

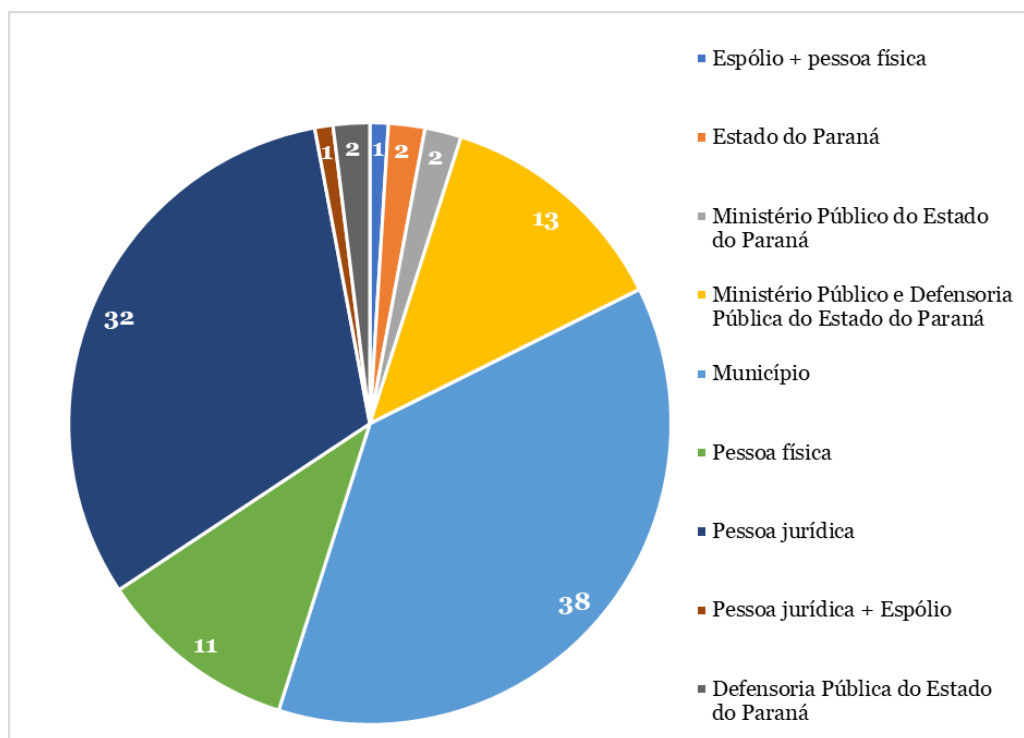
---

10 Conforme Milano (2017) demonstrou, a representação dos possuidores como “invasores” nas descrições judiciais não é imparcial, sendo já informada por um juízo de valor, isto é, aquele que assume de antemão a perspectiva da propriedade violada. Os movimentos sociais costumam empregar, em seu lugar, os termos “ocupantes” e “ocupações”, dando ênfase ao abandono ou baixa produtividade dos imóveis ocupados.

Administração Pública Indireta. Juntos, eles são responsáveis por aproximadamente 70% dos casos, dado que foge ao imaginário convencional dos conflitos fundiários como demandas entre privados<sup>11</sup>.

## Figura 2

*Classificação dos autores de ações judiciais coletivas com potencial resultado de deslocamento involuntário*



Fonte: Elaborado pelos autores.

<sup>11</sup> Ponto fora da curva são as ações propostas pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública em conjunto. Trata-se de ações civis públicas e ações cautelares inominadas que pleiteiam a suspensão de processos de reintegração contra coletividades que podem ter seu direito à moradia e serviços essenciais enormemente prejudicados. Essas mesmas ações foram objeto de atuação integrada entre o NUFURB, a Defensoria Pública em São José dos Pinhais, a Promotoria de Justiça de Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo naquele município e o CAOP de Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado do Paraná, em loteamentos irregulares cujos próprios empreendedores buscavam a retomada dos imóveis. Já nas ações cujo polo ativo é integrado isoladamente pelo Ministério Público observaram-se grande número de ações civis públicas nas quais a tutela protetiva é voltada para o meio ambiente e uma das medidas pretendidas é a remoção ou reassentamento da comunidade de famílias ocupantes com demolição das edificações. A fixação de moradia, nesses casos, é descrita como um ilícito ambiental. O NUFURB costuma acompanhá-las no papel de *custos vulnerabilis* a fim de resguardar os direitos das famílias hipossuficientes, sobretudo à moradia digna.

Para uma melhor visualização desse cenário elencamos, na Tabela 1, os municípios autores dessas ações, em ordem alfabética e, na tabela seguinte, os tipos de pessoas jurídicas que as desencadeiam:

### Tabela 1

#### *Municípios autores de ações para remoção coletiva*

Municípios no Polo Ativo	Contagem
Município de Cascavel	2
Município de Castro	1
Município de Curitiba	5
Município de Foz do Iguaçu	1
Município de Francisco Beltrão	2
Município de Guarapuava	1
Município de Londrina	1
Município de Ponta Grossa	1
Município de São José dos Pinhais	23
Município de Tamarana	1

Fonte: Elaborada pelos autores.

### Tabela 2

#### *Classes das pessoas jurídicas autoras de ações para remoções coletivas*

Pessoas Jurídicas no Polo Ativo	Contagem
Associação	1
Companhia limitada	9
Consórcio público	3
Empresa pública	13
Instituto	1
Massa falida	1
Sociedade anônima	3
Sociedade de economia mista	2

Fonte: Elaborada pelos autores.

Dentre as pessoas jurídicas que aparecem no polo ativo da demanda (um total de 33 casos), ao menos 19 (dezenove) são ligadas indubitavelmente à Administração Pública Indireta (consórcios públicos, empresas públicas, institutos e sociedades de economia mista), essas 19 ações, compõe a maioria de 70% mencionada anteriormente, que contam com o Poder Público como aquele que detém o poder de iniciativa do conflito fundiário. Observa-se, pela presença dos entes do Poder Público, que estes se destacam como promotores de conflitos fundiários, o que os situa numa posição ambígua de ter de atender a demandas habitacionais que a própria remoção pleiteada gera para as políticas públicas.

Por sua vez, dentre os Municípios tampouco se percebe uma distribuição equitativa de processos. Uma série de fatores poderia explicar tal discrepância. Elas vão desde a concentração de população e de assentamentos irregulares em algumas cidades, como Curitiba, até a preferência pela adoção da judicialização como opção política, frente à questão da informalidade habitacional. São José dos Pinhais, por exemplo, ajuizou sozinho 23 ações, o que denota uma escolha pela solução jurisdicional, entre outras possíveis. A discrepância no número de ações ajuizadas por este município se deu em decorrência de loteamento irregular realizado por uma empresa privada da região, como mencionado anteriormente, essas ações contaram com a atuação integrada entre o NUFURB, a Defensoria Pública em São José dos Pinhais, a Promotoria de Justiça de Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo naquele município e o CAOP de Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado do Paraná, devido a sua alta complexidade.

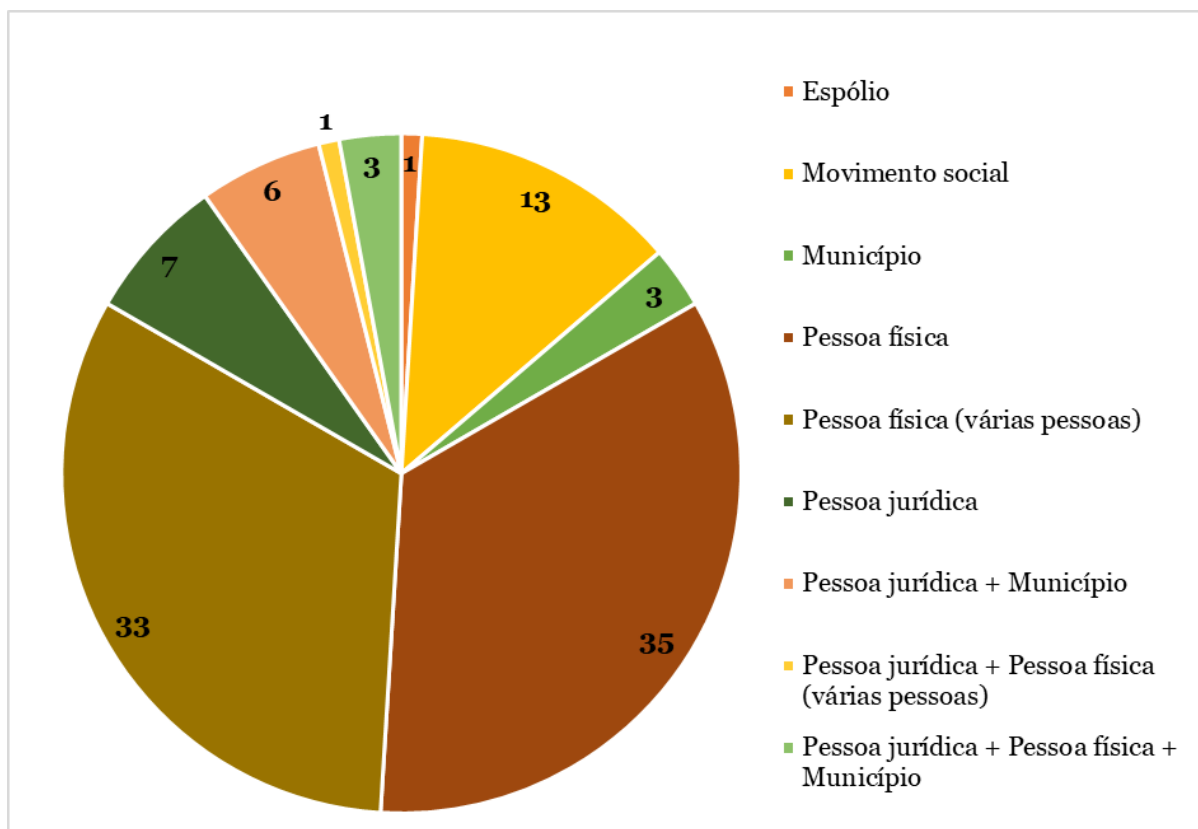
Essas hipóteses exigem maior corroboração, sobretudo diante da metodologia de coleta de dados, que se centra na Defensoria Pública. O modo como o próprio NUFURB é chamado a atuar em cada caso (a pedido dos réus, por intermédio de movimentos sociais e organizações de direitos humanos, espontaneamente por meio de notícias na imprensa, tomando ciência dos casos

em espaços de mediação de conflitos por provocação do próprio juízo) também interfere na regionalização dos casos e merece estudos posteriores.

Com relação à caracterização do polo passivo das demandas, observou-se que em sua grande parte, nele figuram pessoas físicas, havendo também movimentos sociais. Na Figura 3 estão agrupados os requeridos, por tipo de pessoa, entidade ou grupo.

### Figura 3

*Classificação do polo passivo das ações judiciais com potencial de remoção coletiva (primeiro grau)*



Fonte: Elaborado pelos autores

Utilizamos a identificação “pessoa física”, quando a ação foi originalmente proposta contra um único indivíduo ou uma única unidade familiar (embora se verifique a presença de uma coletividade de famílias na posse da área), enquanto “pessoas físicas (várias pessoas)” alude às ações que foram propostas, desde a qualificação inicial dos requeridos, contra toda uma coletividade. Como a literatura

da área aponta, a qualificação adequada do polo passivo coletivo é um dos maiores obstáculos para a formação triangular regular dos processos, a garantia do direito ao contraditório e à ampla defesa e, por conseguinte, a devida prestação jurisdicional.

No que diz respeito aos movimentos sociais<sup>12</sup>, comumente são identificados por referências genéricas – “Movimento Sem-Terra”, “Movimento Popular pela Moradia”, “Movimento Sem Teto” – e com a menção de seus supostos representantes ou lideranças, sem que, contudo, sua participação nas ocupações em questão de fato se confirme. Na maior parte das vezes, a leitura mais detida do processo permitiu apreciar que a informação de que a ocupação era organizada por um movimento específico foi utilizada tão somente como substitutivo da devida qualificação dos requeridos (dispensando, portanto, um dos ônus processuais do autor) ou visando produzir um efeito de politização da demanda, induzindo uma pré-disposição do juízo. Isso reflete, por sua vez, tipos de conhecimento informal dos profissionais jurídicos sobre o imaginário e preferências da magistratura, e o recurso a elas como manejo estratégico da dimensão simbólica dessas lutas sociais (Bourdieu, 1989).

A exata qualificação do polo passivo das ações analisadas, como já mencionado, é um dos pontos-chave da gestão processual, inclusive tendo recebido atenção na reforma do Código de Processo Civil. Há, geralmente, grande dificuldade em fixar a lide com o polo passivo coletivo, delimitando todos os requeridos e fazendo citar todas as pessoas que se encontram sobre a área e que podem vir a ser afetadas pelas decisões tomadas no decorrer do processo. Por sua vez, não raro a defesa, nesses processos, e a própria Defensoria Pública, tem

---

12 “Definições já clássicas sobre os movimentos sociais citam como suas características básicas o seguinte: possuem identidade, têm opositor e articulam ou fundamentam-se em um projeto de vida e de sociedade. Historicamente, observa-se que têm contribuído para organizar e conscientizar a sociedade; apresentam conjuntos de demandas via práticas de pressão/mobilização; têm certa continuidade e permanência. Não são só reativos, movidos apenas pelas necessidades (fome ou qualquer forma de opressão); podem surgir e desenvolver-se também a partir de uma reflexão sobre sua própria experiência. Na atualidade, apresentam um ideário civilizatório que coloca como horizonte a construção de uma sociedade democrática.” (Gohn, 2011, p. 512).



invocado a tese da nulidade, precisamente pela ausência ou irregularidade da citação.

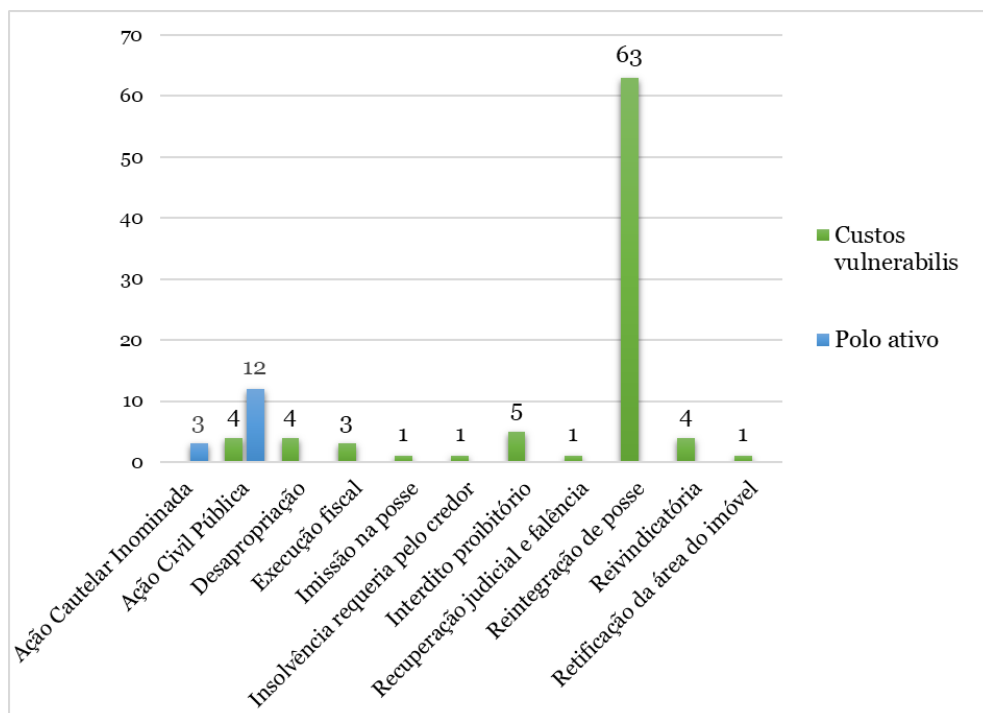
## O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA NAS AÇÕES ANALISADAS

Nos processos analisados, o Núcleo Itinerante de Questões Fundiárias e Urbanísticas da Defensoria Pública do Estado do Paraná atua em diferentes posições processuais: como autor (nas ações de usucapião ou em determinadas ações civis públicas, por exemplo), como terceiro interessado, como representante dos requeridos e como *custos vulnerabilis*, curador dos “vulneráveis” ou “necessitados”.

Nos processos que tratam de conflitos fundiários coletivos, podemos observar a preeminência do NUFURB no papel de *custos vulnerabilis*, como se depreende a seguir.

### Figura 4

Modalidade de atuação do NUFURB por tipo de ação



Fonte: Elaborado pelos autores.

A proeminente atuação do NUFURB como *custos vulnerabilis*<sup>13</sup> se dá, em nossa interpretação, porque essas ações envolvem coletividades em situação de vulnerabilidade que, para além de representação jurídica (a qual, na maioria das vezes, já possuem, por meio de advogados/as particulares contratados/as ou de assessoria jurídica popular *pro bono*<sup>14</sup>), beneficiam-se de um tipo de argumentação de caráter mais geral sobre a regularidade dos atos processuais, sobre a garantia de direitos fundamentais, sobre possíveis medidas administrativas adotáveis (como o reassentamento ou atendimento por programas de habitação), sobre a viabilidade de acordo e outros temas que têm o condão de ampliar o objeto da lide, em certa medida politizando-a. Assim, a possibilidade de expansão argumentativa ou de ampliação das razões e o reenquadramento das demandas parecem ser motivos para a preferência dessa posição processual pela Defensoria Pública<sup>15</sup>.

Ainda, sua natureza de instituição pública contribui para a mediação com demais órgãos de política agrária ou habitacional e com o próprio juízo, num contexto em que é comum que o Ministério Público declare ausência de interesse no feito (quando age como fiscal da lei) ou esteja comprometido com o entendimento dos autores (quando atua como *custos legis* em ações ajuizadas por outras promotorias de justiça).

Assim, mesmo comunidades que já tenham procurador constituído recebem um reforço argumentativo com a participação do NUFURB/DPPR que enfoca direitos coletivos (para além da discussão posse-propriedade em si).

A atuação da Defensoria Pública adveio, na maioria dos casos, de comunicação pelo próprio juízo, decorrente da identificação de polo

---

13 O termo *custos vulnerabilis* foi primeiramente empregado na doutrina por Maurílio Casas Maia. A expressão é utilizada em sentido genérico para representar a missão da Defensoria Pública, conforme lhe foi atribuída pela Constituição, para tutelar o direito das pessoas vulneráveis, e para designar a intervenção da Defensoria Pública enquanto terceiro interessado em caráter coletivo no processo (Casas Maia, Rocha, & Santana Gonçalves Filho, 2020, p. 69 a 70).

14 O papel estratégico da assessoria jurídica popular (ou, noutros termos, da 'advocacia popular') na ampliação do acesso à justiça e sua democratização é debatido por Hoshino e Gorsdorf (2014).

15 Em apenas um dos processos analisados houve resistência à atuação do NUFURB na condição de *custos vulnerabilis*. A intervenção, recusada em primeiro grau, foi levada à apreciação do TJPR por meio de agravo de instrumento, revertendo-se a decisão do juízo de origem.

hipossuficiente e vulnerável ou de intimação para comparecimento em audiência de mediação/conciliação, na linha do que preceitua atualmente os artigos 554 e 565 do Código de Processo Civil<sup>16</sup>. O que se observou, *grosso modo*, é que a inserção do NUFURB proporcionou uma nova perspectiva sobre como o processo deveria ser contextualizado e conduzido<sup>17</sup>. Nos termos de Fraser (2009), trata-se de atuação, para além de aportar novos argumentos aos autos, tem efeitos de *reenquadramento (reframing)* ou *reescalonamento (re-scaling)* das questões de justiça material que atravessam os casos. O tema não pode ser esgotado no presente artigo, mas a atuação da Defensoria Pública na modalidade *custos vulnerabilis* tem representado importante instrumento de democratização do acesso à justiça e de re-equilíbrio de armas entre partes assimétricas, merecendo maior atenção da pesquisa empírica.

## CARACTERÍSTICAS E RESULTADOS DAS CONCILIAÇÕES/MEDIAÇÕES

Com o advento do Código de Processo Civil de 2015, passou-se a priorizar, ao menos no plano legal, as soluções consensuais na gestão dos processos judiciais. No rito especial das ações possessórias, há previsão de mediação entre as partes, sobretudo quando no polo passivo figure grande número de pessoas (a lei não delimita um parâmetro mínimo).

Pela regra vigente do artigo 565, é obrigatória a realização de audiência de mediação nos litígios possessórios coletivos quando o esbulho houver ocorrido há mais de ano e dia ou quando, concedida a liminar, essa não for executada por alguma razão no prazo de um ano da distribuição. Faz sentido a disposição ante a

---

<sup>16</sup> A mesma tendência foi verificada na Defensoria Pública do Estado de São Paulo, quanto à atuação de seu núcleo especializado (Ferreira et. al., 2020).

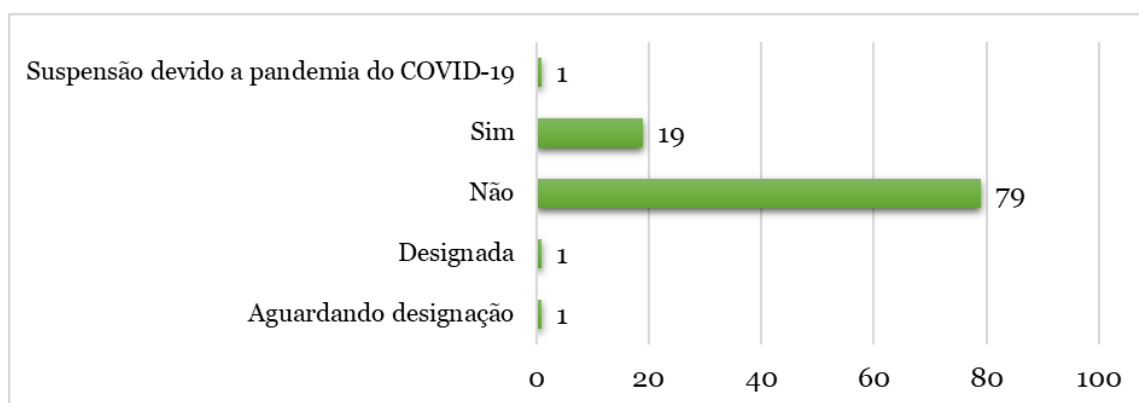
<sup>17</sup> Na mesma peça de habilitação costumam ser aventadas matérias como a necessidade de avaliação prévia da área, potenciais violações de direitos, descumprimento da função social, passivos tributários e ambientais, a preservação do direito à moradia das famílias, a responsabilidade do poder público em termos de políticas de habitação, bem como da necessidade de ampla defesa, de realização de audiência de conciliação/mediação, independente da fase em que o processo se encontre e, em caso de cumprimento da reintegração de posse, pedidos para que sejam observadas as devidas diligências para sua realização a partir das diretrizes do Comentário Geral nº 07 do Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais da ONU.

rotatividade de famílias ocupantes e a rápida alteração das condições fáticas *in loco* (número de pessoas, extensão do assentamento, grau de consolidação das edificações, etc.). Dessa audiência podem participar além das partes, o Ministério Público, a Defensoria Pública, órgãos executivos de política habitacional, agrária, fundiária, etc. A mediação, portanto, é, no espírito da nova regra, um ato processual mais complexo que a conciliação entre somente as partes diretamente envolvidas nas ações. Embora prevista expressamente para as ações possessórias, nada impede que as mediações sejam intentadas também nas demais espécies de conflitos fundiários coletivos.

Como destacamos no gráfico abaixo, em apenas 19 das 101 ações analisadas (lembrando que, dentre elas, 79 se enquadram entre as ações possessórias ou reivindicatórias a que alude especificamente o art. 565) foi realizada audiência de conciliação ou mediação<sup>18</sup>. Em dois casos houve deferimento da audiência, porém se aguardava designação da data ou sua efetiva realização. Uma audiência agendada foi suspensa devido à pandemia de covid-19.

### Figura 5

*Conciliações/mediações realizadas nas ações objeto de análise*



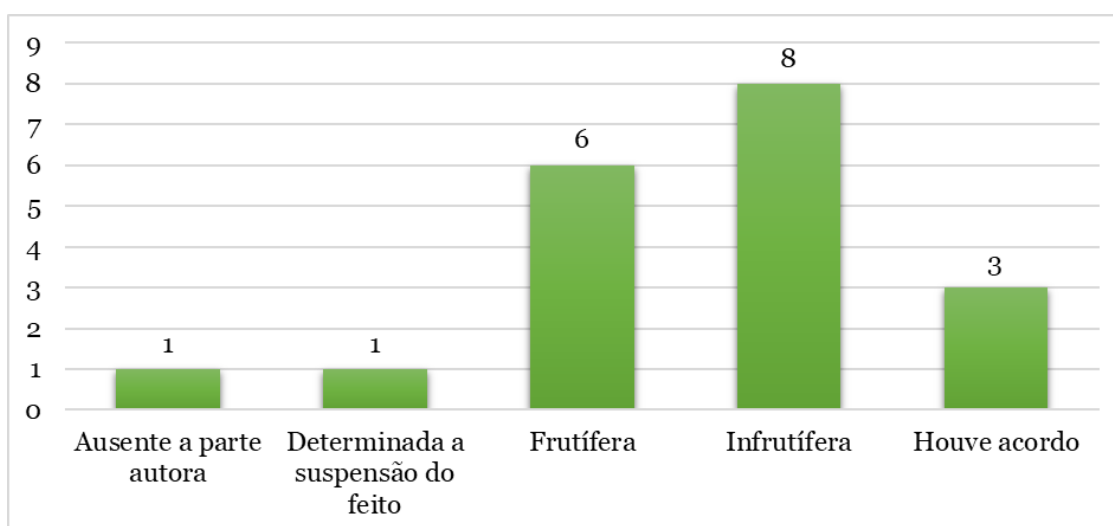
Fonte: Elaborada pelos autores

<sup>18</sup> “As audiências de conciliação e mediação se diferenciam principalmente pela atuação do terceiro facilitador. Ambas são técnicas de autocomposição, na conciliação, o conciliador escuta as partes e ao final propõe um acordo com base nos pontos discutidos entre eles, na mediação, o mediador esclarece os pontos controvertidos e as próprias partes devem chegar a um acordo por conta própria.” (Gevartosky, 2016, p. 415–437).

Dentre as 19 audiências efetivamente realizadas, 12 foram nominadas como audiências de “conciliação”, 4 delas como audiências de “mediação” e três delas foram identificadas em suas próprias atas como “Mediação/Conciliação”. A quantidade tímida de audiências convocadas, a mescla de nomenclaturas e o hibridismo dos ritos é sintoma do baixo nível de absorção, ainda, pelo Poder Judiciário, das figuras e dinâmicas próprias da mediação. Se é verdade que uma parcela das 79 ações possessórias ou reivindicatórias não se encaixa na hipótese de obrigatoriedade do CPC ou mesmo o antecede temporalmente, não se pode negar que há, no grupo, situações em que a regra, mesmo aplicável, foi ignorada.

### Figura 6

*Resultado das audiências de conciliação/mediação realizadas*



Fonte: Elaborada pelos autores

A replicação de metodologias de conciliação formuladas para contextos individuais e privatísticos em conflitos fundiários coletivos pode frustrar as possibilidades de êxito e, nesse sentido, há indicativos da necessidade de transformação do ensino jurídico, da cultura institucional do judiciário e de maior formação dos(as) magistrados(as) no que tange à autocomposição (Sauer & Marés, 2013; Trombini & Mafra, 2017). Pesquisas realizadas pelos próprios tribunais de justiça com seus quadros também poderiam contribuir na prospecção de dificuldades e soluções nesse campo.

A Figura 6 condensa uma visão panorâmica quanto aos resultados das audiências. Aquelas em que não se alcançou nenhum ponto de consenso constam como “infrutíferas”, aquelas em que se pactuou sobre ao menos um dos itens de discussão, sem encerramento da demanda, são consideradas “frutíferas”; e aquelas em que foi possível chegar a uma solução definitiva para o litígio, com conclusão do caso, figuram em “houve acordo”<sup>19</sup>.

Três das 19 audiências que foram realizadas resultaram em acordo definitivo entre as partes. A taxa de pouco mais de 15% pode ser explicada pela complexidade dos interesses e atores em jogo, apesar de não se distanciar substancialmente do índice médio de eficácia das mediações/conciliações no estado: 22%, em 2009<sup>20</sup>.

Contudo, somadas às audiências que lograram pactos parciais, obteve-se algum nível de consenso em quase metade das audiências realizadas, um índice bastante importante e mesmo contraintuitivo. Há certa inclinação no meio jurídico – entre os profissionais do direito, inclusive os magistrados – a se menosprezar as chances de acordo em audiências de mediação coletivas e os dados sugerem que a indisposição com tais atos, possa ser resultado menos da sua inefetividade do que da complexidade de sua realização (tempo de duração, desgaste político, animosidade, falta de experiência e mesmo de locais adequados nas varas).

Sem descartar a assimetria de condições e poderes entre as partes e, portanto, sem adentrar no mérito sobre a justiça dos acordos formalizados ou mesmo sobre a extensão real da “autonomia” das partes na sua realização, fato é que o índice é significativo e sinaliza a urgência do aprofundamento da investigação qualitativa sobre os conteúdos, formas, condições e desdobramentos desses acordos, além das estratégias de negociação política neste tipo de mediação que ocorre diante da iminência de um despejo.

---

19 Do universo das ações analisadas em que houve audiência de conciliação/mediação, não foi possível ter acesso a apenas uma, vez que a audiência teria sido gravada e arquivada através em *cd-rom* armazenado na vara de sua realização e não juntado aos autos.

20 Segundo dados do TJPR, no ano de 2019 foram realizadas 346.300 audiências de conciliação ou mediação em diversas instâncias (processuais e pré-processuais). 77.367 delas resultaram em conciliação bem-sucedida. Informações disponíveis em: <https://www.tjpr.jus.br/documents/18319/31092698/Relat%C3%B3rio+autocomposicao/6ab6abad-20ed-789a-8981-6a5cbe3cb669>.

Apesar de sua eficácia empírica, em menos de 20% dos processos analisados as audiências de conciliação ou mediação foram empregadas como recurso de solução, demonstrando as reservas do Poder Judiciário com esse formato de tratamento de conflitos coletivos, mas também a possível resistência das próprias partes em acionar o instrumento. As mediações ainda costumam ser preteridas por audiências de justificação (na qual o autor é chamado a se manifestar sobre os requisitos da possessória, caso incompletos ou duvidoso na inicial) ou de instrução, destinadas unicamente à produção de provas pelas partes.

Outra observação que merece destaque é que as audiências de conciliação/mediação, quando ocorreram, não necessariamente foram convocadas em decorrência da disposição do artigo 554 do CPC e nas circunstâncias por ele determinadas. Uma hipótese é a de que muitas das audiências (sobretudo as frutíferas) tenham sido apresentadas pelas próprias partes como momento de formalização de acordos costurados extrajudicialmente e que, por haver consenso prévio, foram autorizados pelos juízos. Há, portanto, ganhos da mediação não quantificáveis pelo binômio acordo/não-acordo, como a possibilidade de desencadear conversações ao largo do processo judicial, eventualmente oficializadas nos autos.

Nas poucas audiências designadas e realizadas, participaram Companhias de Habitação de cada Município (COHABs), o INCRA, a depender de onde se localizava a área em discussão, o Ministério Público e Instituto de Terras, Cartografia e Geografia do Paraná (ITCG)<sup>21</sup>. Outro fator relevante diz respeito ao tempo de duração das audiências de conciliação/mediação. Foi possível obter essa informação apenas em algumas delas. Especialmente nas que restaram infrutíferas, o registro de duração da audiência acabou sendo negligenciado. Das atas que mencionam esse dado extraem-se durações de 15 minutos até 4 horas, sendo difícil estabelecer uma média entre extremos tão distantes.

---

21 “(...) 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.” (Mitidiero, Arenhart, & Marinoni, 2017, p. 189).

Visando priorizar as soluções consensuais nesses tipos de ações, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em 15 de abril de 2020, constituiu um Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania, o CEJUSC Fundiário. Essa instância, ainda em fase de implantação, poderá oferecer importantes elementos para uma apreciação mais substancial do papel, da dinâmica e dos resultados das mediações em conflitos fundiários coletivos.

Nesse ponto, cabe mencionar que outros estados já desenvolveram projetos visando a promoção de mediações na seara dos conflitos fundiários judicializados, cada qual funcionando à sua maneira.

Dentre eles temos o Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (Gaorp), instituído pela portaria nº 9.138/2015 do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), composto por um Juiz Assessor da Presidência do TJSP, que exerce a sua coordenação, e por representantes indicados pelos membros dos Governos Federal, Estadual e Municipal, e também, o CEJUSC de Porto Alegre, que foi iniciado com a criação de um Grupo de Trabalho, vinculado à Corregedoria do Tribunal de Justiça, com o objetivo de analisar a viabilidade da criação de uma Vara Especializada em Conflitos Fundiários, que formulou a necessidade de um projeto de mediação em conflitos pela terra urbana, a ser realizado dentro da estrutura do Cejusc, coordenado pela juíza Geneci Ribeiro de Campos (Trombini & Mafra, 2017).

## DECISÕES DE TUTELA ANTECIPADA

Nos conflitos fundiários coletivos, os pedidos e decisões liminares são, com frequência, os principais atos processuais. Pelo seu particular efeito de esgotar o mérito da demanda, o deferimento em tutela antecipada da desocupação da área torna praticamente inviável ou inútil o andamento do processo após a remoção.

Partindo do recorte das ações possessórias *stricto sensu* (reintegrações de posse, manutenções de posse e interditos proibitórios), os dados analisados permitem confirmar uma tendência geral apontada em outras pesquisas: a de que comumente a comprovação da posse exigida pelo CPC se limita à juntada dos

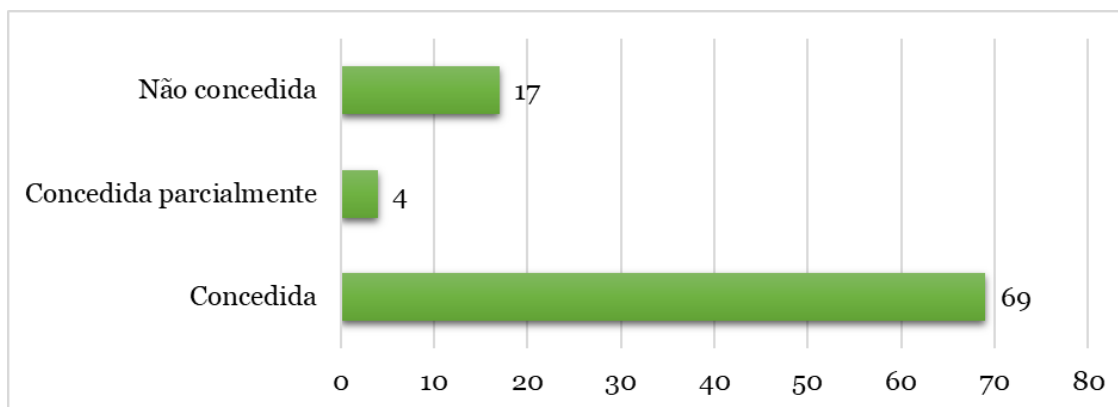


títulos de propriedade por parte do autor, o que contraria inclusive a doutrina jurídica (Milano, 2017).

Não obstante, o que se observou é que, conquanto na grande maioria dos casos haja decisão liminar favorável à desocupação, disso não se segue sempre seu cumprimento. Em 11 dos 101 processos analisados, a tutela antecipada não foi pleiteada. Nos 90 restantes, 17 tiveram liminar negada, 4 obtiveram concessão parcial e a grande maioria (isto é, 69 dos pedidos) teve decisão liminar plenamente concedida.

### Figura 7

*Resultado dos pedidos de tutela de urgência*

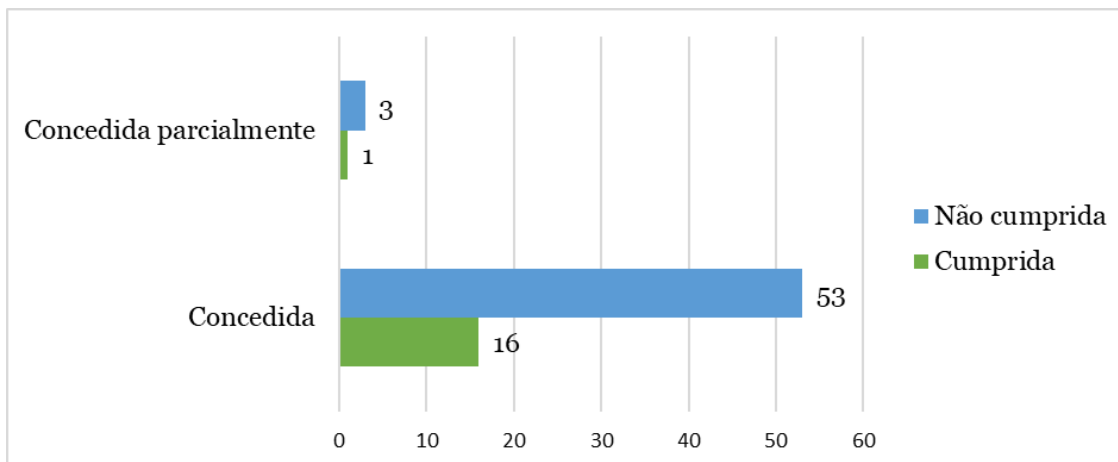


Fonte: Elaborada pelos autores.

Contudo, das 73 liminares concedidas em parte ou integralmente, apenas 17 foram cumpridas (ao menos ao tempo de formação do banco de dados, ou seja, até maio de 2020). Essa informação está representada na Figura 8.

## Figura 8

### *Cumprimento de liminares concedidas integral ou parcialmente*



Fonte: Elaborada pelos autores.

Embora a compreensão das razões que levaram ao adiamento do cumprimento das decisões de desocupação (ausência de força policial, suspensão determinada em sede de agravo de instrumento, concessão de prazo pelo juízo de primeiro grau para tentativas de negociação ou mediação, intervenção de órgãos da administração, etc.) careça de avaliação mais detida, fato é que o não cumprimento reforça o sentido de complexidade dos conflitos fundiários. Essa complexidade não se esgota no contexto social, mas implica também os meandros institucionais. A mera concessão do pedido liminar de reintegração de posse não necessariamente implica em sua execução imediata e já houve mesmo precedentes nos tribunais superiores questionando não o mérito da desocupação, mas a *forma* de sua realização (planejamento e informação, proporcionalidade dos meios empregados, direitos humanos conexos potencialmente violados, alternativas de assentamento etc.). O desalinhamento entre a chefia do Executivo estadual (que encabeça também a polícia militar) e as determinações judiciais é outra variável a ser considerada nos casos de descumprimento.

Chama atenção também o fato de nenhuma das decisões liminares levar em conta o elemento da função social da propriedade como critério de análise (Dantas, 2013, p. 465-488). Isso não quer dizer, porém, que nenhuma reflexão de cunho social seja pautada. Em parte das decisões interlocutórias foram determinadas

diligências como a realização de estudo social, intimação de órgãos executivos de habitação ou de regularização fundiária, solicitação de algum tipo de assistência social para as famílias (como cadastros habitacionais, auxílio-moradia) ou mesmo apoio para mudança e transporte de materiais para casas de parentes. Em nenhum dos 101 casos o(a) magistrado(a) se valeu da possibilidade de inspeção *in loco* na área de conflito.

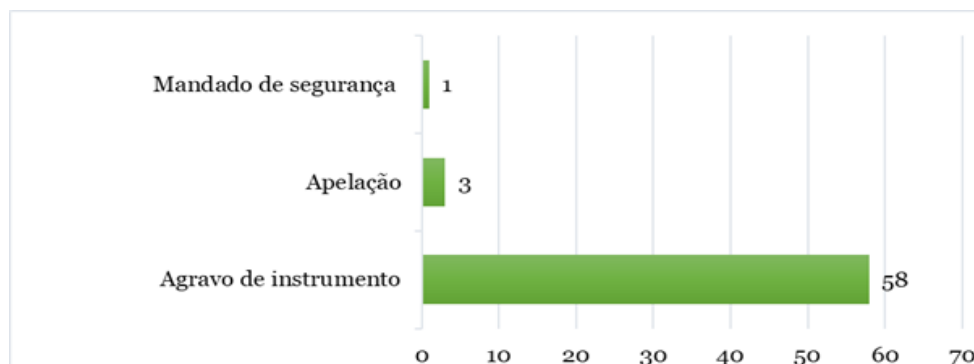
## RECURSOS INTERPOSTOS CONTRA AS DECISÕES LIMINARES

Em diversos casos, a decisão liminar (favorável aos autores ou aos requeridos), foi contestada via agravo de instrumento. Em 58 dos 101 processos analisados houve interposição do recurso, como se vê na Figura 9. Também se verificam, em muito menor quantidade, apelações contra sentenças reintegratórias (3) e um mandado de segurança. Note-se que esses 62 recursos não são necessariamente os acompanhados ou movidos diretamente pelo NUFURB (os quais totalizam 41).

Vinte e um recursos, portanto, são desdobramentos das ações que compõem o banco de dados da Defensoria Pública, porém não têm intervenção direta da instituição. Sua integração ao universo de estudo foi necessária para parametrizar as análises no segundo grau de jurisdição e evitar distorções nos resultados da pesquisa.

### Figura 9

*Recursos interpostos por tipologia*



Fonte: Elaborada pelos autores.

O agravo de instrumento é a oportunidade mais provável – não raro a única – para se debaterem questões mais amplas acerca dos direitos fundamentais das populações sujeitas à remoção, especialmente no que tange ao direito à moradia e à necessidade de melhor avaliar a situação fática dos assentamentos. No entanto, entre os agravos de instrumento contabilizados estão tanto aqueles interpostos pelo polo ativo quanto pelo polo passivo da demanda, e tanto a favor como contra a desocupação da área.

No que tange ao efeito suspensivo dos agravos, este foi concedido em apenas 14 casos (cerca de 24% dos recursos). O efeito suspensivo, sobretudo quando há iminência de despejo, é determinante no resultado prático das demandas, pois o tempo é nelas um fator crítico. Por vezes, é a própria polícia (que, no Estado do Paraná, concentra essa atividade numa coordenação específica, chamada COORTERRA) quem pondera sobre a oportunidade ou não da realização da desocupação com o efetivo da corporação, considerando os desafios operacionais e as condições das operações.

Alguns aspectos são dignos de destaque. O único mandado de segurança tabulado foi impetrado num caso particular no qual o polo passivo da demanda buscou a suspensão da reintegração de posse liminarmente deferida. O mandado não foi sequer conhecido<sup>22</sup> pelo tribunal, por se entender descabida a via eleita e ausente o direito líquido e certo. Ele será considerado neste tópico porque, embora constitua ação autônoma, foi intentado (e rejeitado) como espécie recursal contra decisão interlocutória de primeiro grau.

Também se constatou o impacto do contexto da pandemia de covid-19 no conteúdo das decisões (mesmo estendendo-se apenas até maio de 2020). Uma delas, proferida em agravo de instrumento, fundamentou-se no Decreto Judiciário nº 227/2020 do TJPR<sup>23</sup>, que suspendeu remoções coletivas em ocupações ocorridas

---

22 Somado aos recursos identificados como “não conhecido” na Tabela 3.

23

Disponível

em:

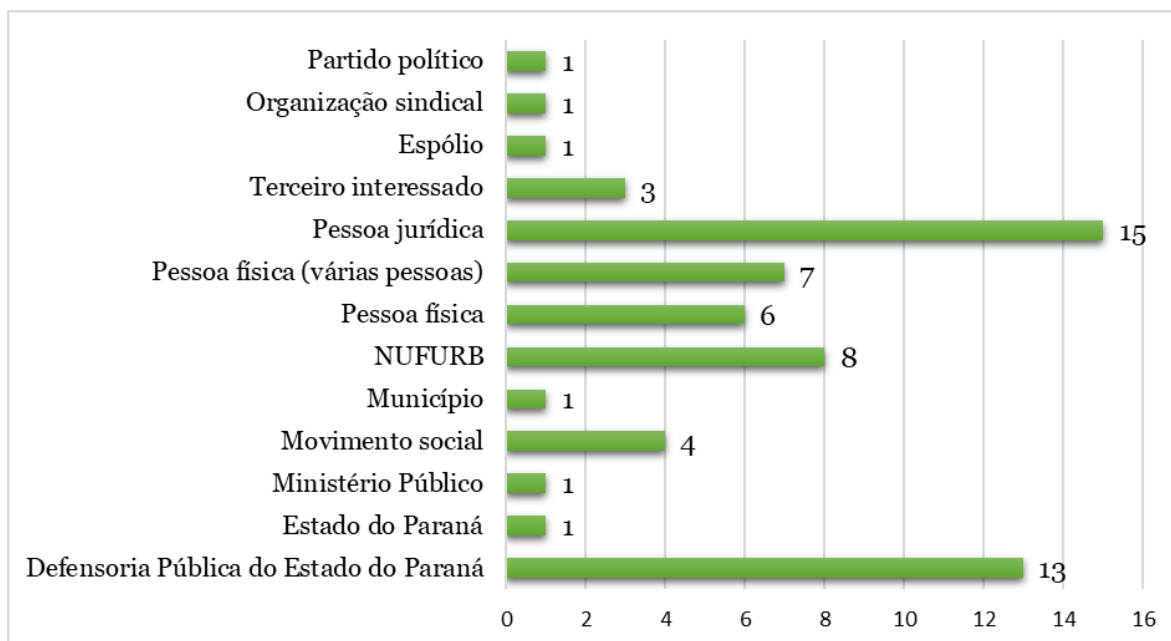
<https://www.tjpr.jus.br/documents/18319/33666028/Decreto+227+2020+TJPR/12c84a3f-4aef-2074-8789->

após o início da crise sanitária.

Outro dado a ressaltar, na Figura 10, diz respeito à autoria dos recursos.

### Figura 10

*Tipos de autores dos recursos em ações envolvendo conflitos fundiários coletivos*



Fonte: Elaborada pelos autores

Como se extrai do gráfico, a Defensoria Pública, por seus órgãos gerais de atuação ou pelo NUFURB, responde pela maior parte dos recursos interpostos, seguida por pessoas jurídicas de distintas naturezas e, enfim, por pessoas físicas. Municípios, Estados, partidos políticos, organizações sociais e outras pessoas jurídicas, espólios e terceiros interessados compõem o restante desse universo.

Há predominância da autoria de recursos pelo polo passivo e pela Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*. Embora as comunidades ameaçadas de despejo sejam as que mais contestam as decisões de primeiro grau, também existem situações de insurgência contra decisões interlocutórias negativas de desocupação.

c608067432a9#:~:text=DECRETO%20JUDICIAL%20RIO%20N%20BA%2022%2F2020,processuais%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: julho de 2020.

### Tabela 3

#### *Decisão dos recursos interpostos*

Decisão do Recurso	Contagem
Aguardando julgamento	22
Determinada a redistribuição	1
Não conhecido	11
Não provido	11
Prejudicado	3
Provido	13
Visualização restrita	1

Fonte: Elaborada pelos autores.

Na Tabela 3, o mandado de segurança mencionado anteriormente consta dos recursos identificados como “Não provido”, por mais que se trate de ação autônoma. Uma vez que o mandado de segurança sequer foi conhecido, ele não está incluso na Tabela 4, abaixo.

### Tabela 4

#### *Resultado dos recursos interpostos que enfrentavam decisão sobre o cumprimento ou não da reintegração de posse*

Decisão do Recurso	Contagem
Suspende a reintegração de posse	12
Mantém a reintegração de posse/relocação	11

Fonte: Elaborada pelos autores.

Por fim, ao nos debruçarmos mais detidamente sobre o resultado dos recursos já apreciados, com base na Tabela 3 e 4, percebe-se que: a) parte deles nem mesmo foi conhecida pelo tribunal; b) há relativo equilíbrio entre provimento e desprovimento; c) não há padrão quanto à decisão pela suspensão ou não das desocupações.

Quanto ao mérito das decisões, na metade dos 24 agravos efetivamente conhecidos e julgados até maio de 2020 foram proferidas decisões favoráveis à suspensão da desocupação. Nesta etapa da pesquisa, não se avaliou o caráter monocrático ou colegiado dessas decisões, nem o efeito da colegialidade ou da distribuição em câmaras distintas do TJPR sobre a receptividade ou resistência aos argumentos de direito fundamental. Apesar disso, nos casos em que a corte estadual apreciou os recursos, pareceu mais sensível que os juízos de primeiro grau a incorporar razões (o direito à moradia e o papel das políticas públicas, por exemplo) e métodos (a mediação, por exemplo, com o tempo que esta exige) recomendados pelo Conselho Nacional de Direitos, pelo Conselho Nacional das Cidades e pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. A fase em que os desembargadores recebem os autos (com mais informações sobre número e situação das famílias, por exemplo) contribui para a compreensão desse cenário. Há, igualmente, aspectos da cultura institucional da magistratura que precisam ser levados em conta em futuras pesquisas sobre a questão, como uma potencial maior liberdade dos desembargadores para recrutar princípios e cláusulas gerais, em contraste com a tendência de tecnicidade (isto é, de maior literalidade na interpretação e aplicação da regra processual civil) nas liminares de primeiro grau.

Essas hipóteses parecem se confirmar especialmente nos recursos manejados pela Defensoria Pública, nos quais o contexto social das famílias geralmente é parte da *ratio decidendi*. Apenas 4 dos 21 agravos interpostos pela instituição foram rejeitados, um índice promissor (acima de 75%). De maneira geral, resta evidente que quanto mais ampla a oportunidade de defesa e mais longa a tramitação do processo, mais elementos podem ser aportados aos autos que permitem vislumbrar a situação fática em filigrana, abrindo-se espaço para razões de ordem social e para o debate sobre direitos e deveres constitucionais.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados preliminares obtidos até o momento permitem inferir que: a) os conflitos fundiários estão dispersos em diversas classes de ação, o que impõe desafios metodológicos às pesquisas empíricas, inclusive em relação às taxonomias adotadas pelos tribunais; b) é crescente a importância das novas modalidades de intervenção defensorial, como o *custos vulnerabilis*; c) a participação é expressiva de atores do Poder Público como promotores de deslocamentos involuntários; d) a realização das audiências de conciliação/mediação ainda é reduzida e não padronizada; e) há uma tendência judicial formalista na análise dos pedidos de tutela antecipada, ao lado de uma alta taxa de descumprimento ou adiamento/suspensão das ordens de desocupação, quando concedidas; f) o volume é considerável de recursos, de ambas as partes, em face das decisões interlocutórias e; g) parece existir uma maior disposição dos magistrados em segundo grau de jurisdição, em relação aos juízos de origem, para incorporar ou levar em consideração argumentos sobre princípios e direitos fundamentais, nos casos analisados.

Esse cenário sinaliza que, a despeito dos avanços legislativos dos últimos anos, especialmente com a reforma do Código de Processo Civil em 2015, os conflitos fundiários coletivos permanecem objeto subtematizado, seja na produção acadêmica e doutrinária, seja como foco de políticas judiciárias que permitam avaliar o estado da arte de seu tratamento.

Na contramão dessa invisibilidade está o trabalho das Defensorias Públicas que, em muitos estados, tem dado atenção à temática, constituindo núcleos especializados sobre habitação e conflitos fundiários, reconhecendo o volume e a complexidade dessa demanda. O NUFURB/DPPR é um desses órgãos, cuja existência e atuação, inclusive, foi condição *sine qua non* para o desenvolvimento da presente investigação, uma vez que concedeu acesso a informações que permitiram a constituição de base de dados com abrangência estadual.

Por outro lado, persiste uma série de condições institucionais desafiadoras



aos estudos empíricos sobre conflitos fundiários coletivos. Esses desafios também evidenciaram as limitações ou exigiram adaptações dos protocolos metodológicos para o desenvolvimento do presente trabalho. Guardadas as devidas ressalvas, defendemos que os resultados obtidos oferecem um quadro preliminar que contribui para comparações com a realidade de outros estados e pode orientar futuras investigações, em programas comuns de pesquisa.

Fatores como a via processual eleita, a heterogeneidade dos autores das demandas, a possibilidade de mediação entre as partes, o grau de jurisdição e o tempo e modo das liminares se mostraram determinantes nos casos analisados, ainda que necessitem ser compostos com outras variáveis ainda não aplicadas pelos autores, tais como a localização rural ou urbana das áreas em litígio, o perfil socioeconômico dos ocupantes, o nível de organização política das comunidades, entre outros aspectos. Tampouco foi possível compreender, nesse estágio, as eventuais diferenças na dinâmica de casos com e sem intervenção da Defensoria Pública. Apesar disso, já se nota que o elemento a exercer maior influência no tratamento jurisdicional dos conflitos fundiários coletivos é a (im)possibilidade mesma de defesa e contraditório dos requeridos, ou seja, de representação processual.

Portanto, se a prevenção dos conflitos fundiários passa pela implementação de políticas públicas de acesso à terra e pela mudança do imaginário social, o giro de perspectiva na gestão desses conflitos exige a democratização do acesso à justiça<sup>24</sup> e a transformação da própria cultura judicial, tarefas nas quais a pesquisa jurídica empírica tem também seu papel a cumprir.

## REFERÊNCIAS

Bourdieu, P. (1989). *O poder simbólico*. Lisboa: Deifel.

---

24 “O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar o direito de todos.” (Cappelletti & Garth, 2015, p. 12).

- Brasil. (2009). Ministério das Cidades. Conselho das Cidades - CONCIDADES.  
*Resolução recomendada nº 87 de 8 de dezembro de 2009.*  
[http://www.lex.com.br/doc\\_6220511\\_RESOLUCAO\\_RECOMENDADA\\_N\\_87\\_D E\\_8\\_DE\\_DEZEMBRO\\_DE\\_2009.aspx](http://www.lex.com.br/doc_6220511_RESOLUCAO_RECOMENDADA_N_87_D E_8_DE_DEZEMBRO_DE_2009.aspx)
- Brasil. (2018). Conselho Nacional de Direitos Humanos. *Resolução nº 17 de outubro. 2018.* [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/todas-as-noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy\\_of\\_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessoriosruraiseurbanos.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/todas-as-noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessoriosruraiseurbanos.pdf)
- Brasil. (2015). *Código de Processo Civil de 2015.*  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm).
- Cappelletti, M., & Garth, B. (1988). *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor.
- Casas Maia, M., Rocha, J. B., & Santana Gonçalves Filho, E. (2020). *Custos Vulnerabilis: A Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis*. Belo Horizonte: CEI.
- Conselho Nacional de Justiça. (2008). *Relatório sobre a situação dos Conflitos Fundiários Rurais no Brasil.* [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relat\\_conflitos\\_fundiarios\\_2008.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relat_conflitos_fundiarios_2008.pdf).
- Comissão Pastoral da Terra. (2019). *Conflitos no Campo Brasil.*  
<https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/send/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14195-conflitos-no-campo-brasil-2019-web?Itemid=0>.

- Dantas, M. E. D. (2013). Função social na tutela possessória em conflitos fundiários. *Revista Direito GV*, 9(2), 465-488.  
<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/21439>.
- Ferreira, A. R., Milano, G. B., Lima, R. N. D., Hoshino, T. A. P., & França, V. C. A. (2020). A atuação da Defensoria Pública nos conflitos fundiários urbanos: uma análise sobre a recepção judicial dos institutos do novo Código de Processo Civil. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, 6(11), 9-22.
- Franzoni, J. A. (2018). *O direito & o direito: estórias da Izidora contadas por uma fabulação jurídico-espacial*. [Tese de doutorado, Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais].
- Fraser, N. (2009). *Scales of justice: reimagining political space in a globalizing world*. New York: Columbia University Press.
- Gevartosky, H. (2016). A Realização de audiência de Mediação/Conciliação Iníto Litis no novo Código de Processo Civil. *Revista dos Tribunais online. Revista de Processo*, 260, 415-437.
- Gohn, M. G. (2011). Movimentos sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*, 16(47), 333-512.
- Hoshino, T. A. P., & Gorsdorf, L. F. (2014). Chaveiros da porta da Lei: a advocacia popular como práxis de acesso à justiça para a atualização constitucional. In C. M. Cléve (Orgs.), *Direito constitucional brasileiro: volume II – Organização do Estado e dos poderes* (pp. 883-900).
- Milano, G. (2017). *Conflitos Fundiários Urbanos e Poder Judiciário*. Curitiba: Editora Ithala.

Mitidiero, D., Arenhart, S. C., & Marinoni, L. G. (2017). *Curso de Processo Civil, Tutela dos Direitos Mediante Procedimentos Diferenciados*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

Paraná. (2001). Lei Complementar Estadual n° 136/2011.

<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=60033&indice=1&totalRegistros=5&anoSpan=2016&anoSelecionado=2011&mesSelecionado=0&isPaginado=true>.

Tribunal de Justiça do Paraná. (2020). Decreto Judiciário n° 227/2020-D.M.

<https://www.tjpr.jus.br/documents/18319/33666028/Decreto+227+2020+TJPR/12c84a3f-4aef-2074-8789-c608067432a9#:~:text=DECRETO%20JUDICI%C3%81RIO%20N%C2%BA%2027%2F2020,processuais%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>.

Trombini, M. E., & Mafra, M. (2017). *Diálogos sobre justiça e conflitos fundiários urbanos: caminhando da medição para a efetivação dos direitos humanos*. Curitiba: Terra de Direitos.

Sauer, S., & Marés, C. F. (2013). *Casos emblemáticos e experiências de mediação: análise para uma cultura institucional de soluções alternativas de conflitos fundiários rurais*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário. <https://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2014/02/Pesquisa-Conflitos-Fundi%C3%A1rios-Agr%C3%A1rios-Terra-de-Direitos.pdf>.

**Julia Moro Bonnet:** Universidade Federal do Paraná, Faculdade de Ciências Sociais, Departamento de Antropologia e Arqueologia, Curitiba, PR, Brasil.

**Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino:** Universidade Federal do Paraná,  
Faculdade de Direito, Curitiba, PR, Brasil.

**Data de submissão:** 02/04/2021.

**Data de aprovação:** 30/07/2021.