

## A atuação do Judiciário na busca de soluções efetivas para conflitos fundiários: o papel da Comissão de Soluções Fundiárias no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região

### *Judiciary performance seeking for effective solutions to land problems: Land Solutions Committee at São Paulo Labor Court*

Sandra Miguel Abou Assali Bertelli<sup>1\*</sup>  
Helder Ferreira de Carvalho Bianchi<sup>2\*\*</sup>

**Resumo:** Reconstrução da postura do sistema de justiça frente aos conflitos fundiários surgidos nas ações judiciais. Atuação das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias criadas por força das resoluções do Conselho Nacional de Justiça e de ato normativo do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região na mediação dos conflitos e na busca de soluções para promoção do direito à moradia digna e à inclusão social dos mais vulneráveis.

**Palavras-Chave:** Recomendação CNJ n. 90/2021; Resolução CNJ n. 510/2023; Ato GP/TRT-2 n. 54/2023; administração processual; cooperação judiciária; soluções consensuais; conflitos fundiários.

**Abstract:** *Restoration of justice system approach before land conflicts emerged in lawsuits. Land Solutions Regional Committee performance created by dint of Justice National Council regulations as well as São Paulo Labor Court rules in conflict mediation and searching resolutions to promote the right to decent housing and social reintegration to more vulnerable people.*

**Keywords:** *Justice National Council Recommendation n. 90/2011; Justice National Council Resolution n. 510/2013; Action GP/TRT-2 n. 54/2023; procedure administration; judiciary cooperation; agreeable solutions; land conflicts.*

---

\* Juíza do Trabalho titular da 37ª Vara do Trabalho de São Paulo. Vice-coordenadora da Comissão de Soluções Fundiárias.

\*\* Juiz do Trabalho titular da 8ª Vara do Trabalho do Fórum da Zona Leste de São Paulo. Membro integrante da Comissão de Soluções Fundiárias.

**Sumário:** 1 A questão da moradia e as providências adotadas pelo Poder Público para mitigação do problema | 2 Atos normativos a regulamentar a constituição das comissões | 3 Atuação da comissão regional em casos práticos | 4 Conclusão

## **1 A questão da moradia e as providências adotadas pelo Poder Público para mitigação do problema**

O presente artigo pretende analisar o papel desempenhado pelo sistema de justiça na promoção de uma sociedade inclusiva e na preservação do direito constitucional à moradia digna, sobretudo àqueles em situação de vulnerabilidade.

A luta pela moradia acompanha a história da humanidade e ganhou especial relevância no contexto da pandemia da covid-19.

Com a finalidade de mitigar a crise gerada pela pandemia no campo da moradia, sobretudo em relação àqueles que se encontravam em situação de vulnerabilidade, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com inspiração na Resolução n. 10 do Conselho Nacional de Direito Humanos, editou, em 2 de março de 2021, a Recomendação n. 90, recomendando aos órgãos do Poder Judiciário que, durante a pandemia, avaliassem

com especial cautela o deferimento de tutela de urgência que tenha por objetivo desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, sobretudo nas hipóteses que envolverem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica.

Ainda durante o estado de calamidade pública e também com o desiderato de evitar que medidas judiciais, sobretudo ordens de despejos e de reintegração/imissão na posse pudessem agravar a crise de moradia das populações vulneráveis, foi proposta, perante o Supremo Tribunal Federal (STF), a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828. O relator da decisão, Ministro Luís Roberto Barroso, acolheu medida cautelar incidental requerida pelo autor da ação, nos seguintes termos:

a) nas hipóteses de ocupações anteriores a 20 de março de 2020, foi determinada a suspensão por seis meses de medidas administrativas ou judiciais que resultassem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis destinados à moradia ou à área produtiva pelo trabalho individual ou

familiar de populações vulneráveis;

b) no caso de ocupações posteriores ao início do estado de calamidade pública, houve autorização para o poder público atuar, contudo, às pessoas envolvidas deveria ser assegurado amparo em abrigos públicos ou outra forma de moradia digna.

Abrimos parêntese aqui para esclarecer que, paralelamente à tramitação da referida ação, outra medida foi adotada, no campo legislativo, para fazer frente aos impactos da pandemia no campo da moradia: por meio da publicação da Lei n. 14.216/2021, o Estado determinou a suspensão, até dezembro de 2021, do cumprimento de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas que resultassem em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, assim como a concessão de liminar em ação de despejo.

Tendo em vista a limitação temporal dos comandos da lei anteriormente referida, novamente o STF, ao acolher, no âmbito da ADPF 828, requerimento do autor da ação para prorrogação da medida cautelar incidental deferida, concitou o legislador a prorrogar a vigência do prazo da norma legal quanto à suspensão do cumprimento das ordens judiciais que resultassem em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóveis. Na mesma decisão, estabeleceu que, em caso de omissão do legislativo, restariam desde já estendidos os efeitos da lei até 31 de março de 2022, com o desiderato de mitigar a crise humanitária que ainda era sentida em razão da pandemia. Como não houve prorrogação da vigência da lei, prevaleceu a última parte da decisão singular.

Em maio de 2023, a medida cautelar incidental anteriormente deferida pelo Ministro Barroso foi referendada pelo plenário do STF, no julgamento da ADPF 828, sendo determinada a adoção de um regime de transição para a retomada das ordens judiciais suspensas durante a tramitação da ação, conforme termos abaixo transcritos:

O Tribunal, por maioria, referendou a tutela provisória incidental parcialmente deferida, para determinar a adoção de um **regime de transição** para a retomada da execução de decisões suspensas na presente ação, nos seguintes termos:

(a) Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais deverão instalar, imediatamente, comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes e, principalmente nesse primeiro momento, elaborar a estratégia de retomada da execução

de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada;

(b) Devem ser realizadas inspeções judiciais e audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos. As audiências devem contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nos locais em que esta estiver estruturada, bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados, Distrito Federal e Municípios onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 4º, da Lei n. 14.216/2021;

(c) As medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis devem (i) ser realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) ser antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.

Por fim, o Tribunal referendou, ainda, a medida concedida, a fim de que possa haver a imediata retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo (Lei n. 8.245/1991, art. 59, § 1º, I, II, V, VII, VIII e IX). Tudo nos termos do voto do Relator, vencidos, parcialmente, os Ministros André Mendonça e Nunes Marques, nos termos de seus votos. Plenário, Sessão Virtual Extraordinária de 01.11.2022 (18h00) a 02.11.2022 (17h59). (Brasil, 2022, grifo nosso)

Inspirada na experiência exitosa da comissão para solução fundiária, em funcionamento no Tribunal de Justiça do Paraná, a decisão proferida na ADPF, referendada em plenário pelo STF, a despeito de ter empregado o termo “regime de transição”, em verdade, determinou a instauração, em caráter definitivo, de comissões semelhantes dentro da estrutura dos Tribunais de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais, com o desiderato de conferir o adequado tratamento aos conflitos desse jaez.

Como se depreende da leitura da ementa da decisão colegiada proferida na ADPF 828, o STF articulou uma nova política judiciária para a preservação do direito fundamental à moradia, condicionando o cumprimento das ordens judiciais de reintegração e imissão na posse

à prévia atuação das comissões de soluções fundiárias a serem criadas pelos Tribunais, por meio da prática de atos tendentes a promover a mediação e a pacificação desses conflitos.

Com isso, o STF revelou um novo olhar da jurisprudência da Corte na promoção dos direitos fundamentais, notadamente em relação à moradia digna, adotando estratégia pioneira na gestão dos conflitos fundiários, por meio de uma resposta técnica e, ao mesmo tempo, sensível às demandas sociais.

## 2 Atos normativos a regulamentar a constituição das comissões

Nesse contexto, o CNJ editou a Portaria da Presidência n. 113, de 28 de abril de 2023, instituindo o Comitê Executivo Nacional de Soluções Fundiárias, com a finalidade de auxiliar os Tribunais de Justiça, os Tribunais Regionais Federais e os Tribunais Regionais do Trabalho a implementarem suas Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, bem como para prestar-lhes consultoria técnica e capacitação de seus membros.

De igual forma e com a finalidade de regulamentar a criação das comissões no âmbito nacional e nos Tribunais, em 26 de junho de 2023, o CNJ editou a **Resolução 510**, por meio da qual foram estabelecidas diretrizes a nortear a prática de atos pelas comissões, desde as visitas técnicas em áreas objeto de litígio com ocupação coletiva ou de áreas produtivas com populações vulneráveis, até a realização de reuniões e audiências de mediação, com envolvimento não apenas dos atores processuais como dos diversos segmentos do Poder Público auxiliares na busca consensual de soluções para os conflitos fundiários coletivos.

No âmbito deste Tribunal Regional do Trabalho, a Comissão Regional de Soluções Fundiárias, criada por força do **Ato GP n. 54, de 21 de julho de 2023**, e constituída por juízes e servidores designados pela Presidência, tem auxiliado os magistrados na mediação de conflitos derivados da ocupação coletiva de imóveis arrematados em processos judiciais.

A atuação da comissão, instrumentalizada a partir de um procedimento administrativo, é deflagrada por solicitação do(a) magistrado(a) responsável pelo processo judicial e tem por função precípua oferecer o auxílio necessário para a mediação do conflito fundiário, de modo a evitar que a execução da ordem de imissão na posse recrudescça a situação de vulnerabilidade da coletividade que ocupa o imóvel.

O grupo inicia os trabalhos com uma visita técnica/inspeção no imóvel, com o objetivo de identificar a situação de vulnerabilidade dos ocupantes. São realizadas, ainda, reuniões e audiência de mediação, em que participam não apenas os moradores do imóvel como também os segmentos dos Poderes Públicos responsáveis pelos programas assistência social e de habitação, Ministério Público, Defensoria Pública e os demais envolvidos. Entre as medidas buscadas pela comissão nos atos de mediação, com a finalidade de trazer solução ao conflito fundiário, sem comprometer a efetividade da decisão judicial, estão o acolhimento e a inclusão dos grupos vulneráveis nos diversos programas habitacionais e assistenciais oferecidos pelos demais segmentos do Poder Público.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a instituição e a funcionalidade das comissões representam importante avanço no tratamento dos conflitos fundiários. A sinergia do sistema de justiça e demais segmentos governamentais para elaboração de estratégias de mediação, considerando os múltiplos aspectos da questão social objeto de análise e as políticas públicas existentes, evidencia evolução no paradigma até então adotado e efetivo compromisso do Poder Judiciário na busca de soluções consensuais para controvérsias envolvendo o direito fundamental à moradia digna.

### **3 Atuação da comissão regional em casos práticos**

Avançando na análise da atuação da Comissão Regional no âmbito deste Tribunal, desde a sua criação em julho de 2023, o grupo atuou em três processos, mediando conflitos surgidos a partir da ocupação coletiva de imóveis arrematados em reclamações trabalhistas.

O primeiro deles, em trâmite perante a 37ª Vara do Trabalho de São Paulo, desafiou a participação de vários segmentos do Poder Público e teve muitos desdobramentos, conquanto a mediação realizada pelo grupo não tenha sido suficiente para garantir a solução pacífica do conflito. O imóvel de extensa área territorial (5.236 metros quadrados), após ter sido arrematado nos autos de uma ação trabalhista que tramita naquele juízo, passou a ser ocupado, ao longo dos anos da pandemia, por mais de cinquenta famílias.

Situação que surpreendeu a comissão de solução fundiária, ao realizar a visita técnica, foi constatar que o imóvel não se destinava exclusivamente à fixação de moradia da população, mas também ao desenvolvimento de atividade econômica. No local, verificou-se a

existência de oficina de costura, máquinas industriais ligadas a fontes de energia clandestinas e trabalhadores, em sua maioria, imigrantes bolivianos. A inspeção foi acompanhada pela Defensoria Pública e o Ministério Público do Trabalho, sendo certo que este órgão deflagrou, a partir da visita, procedimento para apuração da situação irregular encontrada no local.

Ainda neste processo, outros atos foram praticados para a mediação do conflito. Reuniões realizadas, uma delas sob a regência direta da Presidente do Tribunal, na subprefeitura de São Miguel Paulista – local do imóvel –, e contaram com a participação das seguintes instituições: Ministério Público do Trabalho, Defensoria Pública da União, Secretaria Municipal de Habitação, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, Corpo de Bombeiros e Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. Por fim, na sede do Tribunal, foi realizada audiência de mediação, sendo certo que a atuação do grupo, neste caso, culminará com o acompanhamento da imissão na posse.

No segundo caso em que a atuação da comissão foi solicitada, de igual forma, os trabalhos iniciaram com a realização de visita técnica ao local para identificação das vulnerabilidades, desta feita com acompanhamento da Juíza titular da 7ª Vara do Trabalho de São Paulo, juízo onde tramita o processo do qual derivou o conflito fundiário.

Após o ato de inspeção do imóvel, foi realizada reunião na subprefeitura do Tucuruvi, correspondente ao local do imóvel, ato que contou com a participação de todos os atores envolvidos no processo, representantes da comunidade local, e demais segmentos do Poder Público já referidos.

Diferente da experiência vivenciada no primeiro caso, o trabalho de mediação avançou para uma solução, ainda que parcial. Na audiência de mediação realizada no Tribunal, foram oferecidas pela Secretaria de Assistência Social da Prefeitura de São Paulo, aos ocupantes do imóvel arrematado, vagas no programa “Hotel Social”, oferta aceita pela quase totalidade de moradores do local, evitando, com isso, a desocupação forçada do imóvel em relação a essas pessoas e o agravamento de sua situação de vulnerabilidade social. A propriedade, que antes sediava uma instituição de ensino, estava ocupada por uma coletividade de pessoas e encontrava-se em condições precárias e insalubres.

O terceiro caso em que atua a comissão de solução fundiária deste Regional é derivado de ação em trâmite na 2ª Vara de Mauá. Após realizar visita técnica, o grupo constatou algumas singularidades na ocupação

do imóvel: conquanto o terreno em que foram edificadas as precárias moradias esteja no município de Mauá, as construções ultrapassaram esses limites e avançaram para o município de Santo André, situação que foi constatada pelo arrematante ao contratar serviço de topografia para delimitação territorial da propriedade arrematada em juízo. Em razão disso, os próximos atos da comissão - reuniões e audiência de mediação -, para a busca de uma possível solução consensual, deverão ser ainda mais desafiadores, contando com a atuação, além da equipe multidisciplinar, de mais de uma Prefeitura, à vista da multiplicidade de programas sociais e habitacionais dos dois municípios envolvidos.

A intervenção da Comissão Regional nos casos concretos, à vista das situações anteriormente referidas, demonstra a importância e a eficácia de uma metodologia de mediação fundada na cooperação interinstitucional. Essa nova abordagem adotada pelo Judiciário, ao harmonizar os aspectos jurídicos da questão com a expertise de outras áreas, como assistência social e urbanismo, trouxe a possibilidade de resolução mais efetiva dos conflitos fundiários.

#### **4 Conclusão**

As experiências aqui compartilhadas demonstram que, a despeito dos grandes desafios e dilemas que envolvem a promoção da moradia digna, situação recrudescida após a calamidade pública gerada pela pandemia da covid-19, a busca de meios consensuais para a pacificação desses conflitos é uma das missões mais desafiadoras a serem enfrentadas pelo sistema de justiça, em todas as suas esferas.

A vivência na mediação dos conflitos que envolvem a ocupação precária de imóveis e o direito à moradia nos revelou a importância da participação ativa do Judiciário na construção de alternativas efetivas para a pacificação de questão social com tantas nuances e complexidades.

E para que o avanço seja sentido, necessário que todos os envolvidos no sistema de justiça compreendam a necessidade de uma atuação para além das questões processuais e passem a adotar postura mais propositiva perante a sociedade, com a finalidade de assegurar a criação de ambientes propícios ao diálogo que envolva não apenas aqueles diretamente interessados na solução do conflito, como também os diversos segmentos do Poder Público capazes de oferecer meios e alternativas para a resolução da controvérsia. Eis o caminho para a efetividade das decisões.

## Referências

BRASIL. *Lei n. 14.216, de 7 de outubro de 2021*. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14216.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14216.htm). Acesso em: 26 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828/DF*. Direito constitucional e civil. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Direito à moradia e à saúde de pessoas vulneráveis no contexto da pandemia da Covid-19. Regime de transição. Referendo da Tutela Provisória Incidental. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 02 de novembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355042872&ext=.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho (Região, 2.). Ato GP n. 54, de 21 de julho de 2023. Institui a Comissão Regional de Soluções Fundiárias, no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. *Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho*: Caderno Administrativo, São Paulo, n. 3772, p. 1-5, 25 jul. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Portaria n. 113, de 28 de abril de 2023*. Institui o Comitê Executivo Nacional de Soluções Fundiárias. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5064>. Acesso em: 26 fev. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Recomendação n. 90, de 2 de março de 2021*. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19). Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3766>. Acesso em: 26 fev. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n. 510, de 26 de junho de 2023*. Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de

Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5172>. Acesso em: 19 jul. 2023.