

Atuação do Ministério Público em Conflitos Possessórios Coletivos



Prezado(a) colega,

Apresentamos o material de apoio sobre atuação do Ministério Público em conflitos possessórios coletivos.

Tendo em vista as disposições do Novo Código de Processo Civil acerca da obrigatoriedade de intervenção do Ministério Público, como *custos legis*, em litígios coletivos pela posse da terra rural ou urbana, o Centro de Apoio Operacional desenvolveu estudos e colheu informações para subsidiar a atuação da instituição em tão relevante tema.

Procuramos, assim, delinear o papel do Poder Público, tendo em vista a proteção dos interesses da parcela menos favorecida da sociedade que clama pela efetividade do direito à moradia, a partir de uma visão renovada do direito de propriedade, atento ao seu perfil constitucional de direito fundamental que atenda à função social.

O material foi elaborado sob a forma de perguntas e respostas, abordando os principais aspectos que devem nortear a atuação do Ministério Público, com sugestões de atuação.

Enfatiza-se a necessidade de se valorizar a atuação do Ministério Público como interveniente no processo civil, adotando-se postura proativa, com foco na solução dos problemas sociais que justificam a atuação ministerial, e integrada com a tutela de direitos transindividuais.

O Centro de Apoio Operacional permanece à disposição dos colegas.

São Paulo, outubro de 2017.

〈Sumário〉

O MP obrigatoriamente intervém em todas as ações referentes a conflitos possessórios?.....	5
Por que o MP é chamado a intervir nessas demandas?.....	6
Quais os limites para a atuação do MP nessas demandas?.....	7
O MP atua em nome dos ocupantes?.....	9
É preciso que todos os ocupantes do imóvel sejam indicados na petição inicial?.....	9
A comprovação da propriedade por meio do título é suficiente para se autorizar a tutela possessória em favor do autor?.....	10
Qual o órgão de execução com atribuição para intervir nessas ações?.....	13
O que é o GAORP?.....	15
Sugestões de medidas que podem ser tomadas pelo órgão do MP oficiante nessas ações.....	16
ANEXO I – Aviso nº 238/2015-PGJ-CGMP, de 20 de maio de 2015.....	19
ANEXO II – Aviso nº 42/2012-PGJ, de 02 de fevereiro de 2012.....	20
ANEXO III – Portaria nº 9.272/16, da Presidência do TJSP.....	21
ANEXO IV - Órgãos da Prefeitura Municipal de São Paulo afetos ao assunto.....	23

< O MP obrigatoriamente intervém em todas as ações referentes a conflitos possessórios? >

O Novo CPC estabelece como hipótese de intervenção do MP no processo civil (*custos legis*) os processos que envolvam litígios coletivos pela posse da terra urbana ou rural (art. 178, III). Especificamente no que tange a ações possessórias “em que figure no polo passivo grande número de pessoas”, há dispositivo exposto sobre a necessidade de intervenção do MP (art. 554, §1º).

No CPC anterior, apenas se mencionava a hipótese de litígios coletivos pela posse da terra rural (art. 82, III).

A ampliação é salutar, pois não havia razões ontológicas para a distinção entre o conflito ocorrido no campo e aquele ocorrido na cidade, sobretudo ante o processo de urbanização cada vez mais consolidado.

Os “litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana” são aqueles em que há pluralidade de pessoas num dos polos da relação processual, tendo como objeto a disputa pela posse. Essa referência é feita no art. 554, §1º, do CPC, ao mencionar “ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas”. Assim, várias ações podem estar incluídas nessa tipologia, destacando-se as ações possessórias.

Não quis o CPC se referir a demandas propriamente coletivas, como ação civil pública e ação popular, para as quais já há previsão de intervenção do MP na legislação específica (quando não é autor, o MP atua como *custos legis*). Os litígios coletivos tratados no CPC são aqueles que têm tratamento de demandas individuais (em que A postula face a B), porém com uma dimensão coletiva, na medida em que se relacionam ao atendimento a direitos sociais, como o direito à moradia, por isso havendo a previsão de regras diferenciadas para permitir a cognição mais ampla pelo juízo.



◀ Por que o MP é chamado a intervir nessas demandas? ▶

A intervenção do MP nesses casos foi pensada em razão da relevância social do conflito; se se tratasse de mera disputa de posse, não haveria causa para atuação, à luz das funções institucionais do MP estabelecidas na CF. É justamente por conta dos reflexos sociais da decisão desse litígio que se impõe a participação do MP.

É preciso compreender, antes de mais nada, que o acesso à terra urbanizada no Brasil é desigual, pois nossa estrutura fundiária, desde os primórdios, é marcada pela concentração de terras nas mãos de poucos. Isso gerou, no processo de desenvolvimento das cidades, o encarecimento do preço dos imóveis, impedindo que a maior parte da população tenha acesso à moradia regularizada. Proliferam-se, assim, as situações de ocupação informal do espaço. Portanto, a ocupação de imóveis que, aparentemente, não têm uso, é um efeito disso tudo. A existência de grupos que se mobilizam em prol do acesso à moradia é natural num ambiente democrático, cabendo ao Ministério Público ouvir seus pleitos.

Não se pode perder de vista, ainda, que o direito à moradia¹ é consagrado pela Constituição Federal no rol de direitos sociais (art. 6º), o que deve ser efetivado por meio de políticas públicas que priorizem o atendimento à população mais necessitada. O local de morada é um relevante centro de referência da pessoa, é seu refúgio pessoal, onde se desenvolvem relações sociais, afetivas e econômicas.

Tudo isso impõe uma visão diferenciada do processo, assim como uma atenção constante do MP quanto à razão de ser de sua intervenção: a garantia do direito de propriedade que atende à função social e também do direito social à moradia.

1- A moradia deve ser compreendida como moradia digna, nos termos descritos no Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (disponível em: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11). Aludido Comitê tem por escopo verificar o cumprimento, pelos Estados-Parte, do Pacto Internacional Sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (integrado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo [Decreto nº 591, de 06/07/1992](#)), que assegura, dentre outros, o direito social à moradia. Os Comentários-Gerais representam interpretação autêntica dos termos do Pacto, devendo orientar a ação dos Estados signatários.

〈 Quais os limites para a atuação do MP nessas demandas? 〉

Não se desconhece que há limites objetivos e subjetivos do processo. Portanto, numa ação possessória, por exemplo, não será caso de se postular a condenação do ente público ao atendimento habitacional da população a ser removida do imóvel.

Todavia, à luz das possibilidades fáticas e jurídicas, poderá o MP pleitear que a população afetada seja atendida de alguma forma, ainda que a longo prazo, podendo mesmo condicionar o cumprimento da decisão a esse atendimento, em especial para aqueles casos de extrema vulnerabilidade, em que a família seria literalmente colocada “na rua”.

Buscando uma atuação resolutiva², o MP pode, além do exercício de suas atribuições nos autos do processo, buscar soluções negociadas, promovendo reuniões com órgãos públicos para o atendimento de demandas sociais pontuais da população afetada, sensibilizar o autor da ação a conceder maior prazo para a desocupação voluntária, assim como a auxiliar os ocupantes com a remoção de seus pertences. Isso não se confunde com a atuação ministerial em relação à macropolítica habitacional, que deve ser feita no âmbito da tutela de interesses transindividuais, conquanto as duas formas de atuação devam ocorrer de maneira integrada.

Destaque-se decisão do STJ que entendeu não ser possível o cumprimento de reintegração de posse se o Poder Público não garante algum tipo de atendimento às famílias a serem removidas:

[...]

10. Ao contrário do que asseverou o Tribunal de Justiça mineiro, o writ não busca provimento inócuo e genérico. A matéria posta em discussão envolve a proteção dos direitos à dignidade da pessoa humana, especialmente no tocante à integridade física, à segurança e à moradia, consoante o disposto nos arts. 17 do Pacto Internacional dos Direitos Civis

2- Nesse sentido, vide a Recomendação CNMP nº 54, de 28/03/2017 (disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/normas/REC_54.pdf).

e Políticos, 16 da Convenção dos Direitos das Crianças e 6º da Constituição Federal.

11. Para a implementação desses postulados, existem recomendações do Escritório de Direitos Humanos de Minas Gerais, instituído pelo Decreto estadual n. 43.685/03, a Lei estadual n. 13.053/98, e a Diretriz para Prestação de Serviços de Segurança Pública 3.01.02/2011-CG da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, que tratam de procedimentos específicos voltados a operações de desocupação de imóveis.

12. Não raro, porém, a despeito de toda normatização e do preparo da digna Polícia Militar, tais medidas, quando atingem avultada população - na espécie dos autos, trata-se de 30.000 (trinta mil) assentados -, vêm desacompanhadas da atenção devida à dignidade da pessoa humana e, com indesejável frequência, geram atos de violência. Por essa razão, a Suprema Corte e o STJ, nos precedentes mencionados, preconizam que o uso da força requisitada pelo Judiciário deve atender ao primado da proporcionalidade.

13. Constituído esse quadro, exsurge o interesse processual dos impetrantes, cujo pleito mandamental consiste em exigir, das autoridades apontadas na inicial, garantias de que serão cumpridas as medidas legais e administrativas vigentes para salvaguardar os direitos e garantias fundamentais das pessoas que serão retiradas. E a indeterminação do *modus operandi* a ser adotado no caso em tela consubstancia, ao menos em tese, prova pré-constituída do direito alegado.

[...] (RMS nº 48.316; rel.: Min. Og Fernandes; 2ª Turma; j. 17/09/2015).

< O MP atua em nome dos ocupantes? >

Não. Não existe substituição processual. O MP tutela o pleno respeito a direitos fundamentais, com preponderância àqueles de projeção social, como o direito à moradia.

Tanto não assume o MP a defesa dos hipossuficientes que o CPC exige, no caso de ações possessórias, a citação pessoal de todos os réus que forem encontrados no local e a citação por edital daqueles que não forem encontrados (art. 554, §1º e 2º). Ainda, buscando-se a plena ciência de todos os ocupantes do local, o art. 554, §3º determina a necessidade de se dar publicidade à existência de ação possessória, o que pode ser feito com publicações na imprensa, afixação de cartazes no imóvel, anúncios por meio de faixas, etc. Por fim, a Defensoria Pública será obrigatoriamente intimada para a defesa dos hipossuficientes (art. 554, §1º, parte final).

< É preciso que todos os ocupantes do imóvel sejam indicados na petição inicial? >

Em princípio, sim, pois faz parte da especificação do polo passivo (art. 319, II, do CPC). Entretanto, nos casos em que houver manifesta dificuldade para indicação e qualificação dos ocupantes, é possível, na inicial, “requerer ao juiz diligências necessárias” para tal fim (art. 319, §1º, do CPC). Ainda, lembre-se que, caso a obtenção das informações tornar impossível ou excessivamente oneroso o acesso à justiça, não será caso de indeferimento da inicial (art. 319, §3º, do CPC), mas caberá ao oficial de justiça ser diligente na procura de todos os ocupantes do imóvel. Nesse sentido, o art. 554, §1º, do CPC, exige “a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais”. Veja-se que o STJ entende necessária a citação por edital, sob pena de nulidade:

Recurso Especial. Direito Processual Civil. Reintegração de posse. Invasão coletiva de imóvel por número indeterminado de pessoas. Citação por edital dos invasores não encontrados pelo oficial de justiça. Necessidade. Litisconsórcio passivo multitudinário formado por réus incertos. Ausência de citação ficta. Nulidade do feito. (RESP 1.314.615; rel.: Min. Luis Felipe Salomão; 4ª Turma; j. 09.05.2017).

◁ A comprovação da propriedade por meio do título é suficiente para se autorizar a tutela possessória em favor do autor? ▷

A adequada compreensão dos conflitos possessórios também passa pelo entendimento de que a função social da propriedade foi consagrada na Constituição Federal de 1988 como direito fundamental (art. 5º, inc. XXIII) e como princípio da ordem econômica (art. 170, inc. III). Não se concebe propriedade que não observe a função social, vale dizer, a conformação jurídica da propriedade (enquanto fenômeno de apropriação exclusiva de coisas) é integrada pela função social.

Em linhas gerais, a função social significa que a propriedade é um poder-dever, pois cabe ao proprietário, ao utilizar os bens, buscar o atendimento de finalidades coletivas, não apenas de seus propósitos individuais. Nesse sentido, a própria Constituição Federal estabelece sanções para os proprietários que não cumprem o dever de conferir função social: no caso dos imóveis urbanos, pode ocorrer a aplicação dos institutos previstos no art. 182, §4º, culminando na desapropriação-sanção; no caso de imóveis rurais, pode ocorrer a desapropriação para fins de reforma agrária (art. 190). O caráter sancionatório consiste no fato de que as indenizações, ao contrário do regime geral de direito administrativo, são pagas em títulos da dívida pública.

O atendimento da função social da propriedade pressupõe o efetivo uso do bem. Nesse sentido, fala-se em função social da posse: na medida em que esta implica em algum tipo de uso, a função social que todo bem suscetível de apropriação deve ter é verificada pela posse e pelas atividades dela decorrentes.

Assim, em se tratando de ações possessórias, é preciso verificar, em primeiro lugar, se o autor tinha *efetiva posse*, e *posse útil*, que cumpra função social. Muitas vezes, manter-se um terreno ocioso apenas com um caseiro indica descumprimento de função social. De outro lado, os ocupantes (os réus na ação possessória) apresentam um dado fático: a efetiva destinação do bem a uma finalidade, que se torna tanto mais relevante quanto mais consolidada é a posse.

Portanto, a análise das ações possessórias não pode prescindir da verificação do cumprimento da função social, que, como visto, é elemento intrínseco do direito

de propriedade. A tradicional pergunta “quem tem a melhor posse?” pode ser reconduzida a “quem tem posse que cumpre função social?”. Bem por isso, resumir a discussão à simples análise do título de propriedade por aquele que reclama a tutela possessória não se coaduna à disciplina constitucional da propriedade.

Em síntese, a adequada compreensão dos requisitos do art. 561 do CPC quanto ao cabimento das ações de manutenção e reintegração de posse (posse, turbação ou esbulho, a continuação da posse após a turbação ou a perda no caso de esbulho) implica na análise da função social da propriedade, que só tem valor jurídico se atender à função social, o que, por seu turno, a posse pode revelar.

A função social, no caso de imóveis urbanos, será delineada pelo Plano Diretor (art. 182, §1º, da Constituição Federal) e pela legislação urbanística em geral, observada a ideia básica acima referida.

Veja-se que o STJ já decidiu que, ante o estágio de consolidação da posse, não se justificaria o cumprimento de ordem de reintegração – o que é um exemplo prático do entendimento acerca da função social que integra a propriedade:

RECURSO ESPECIAL. DIREITO CIVIL. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC/1973. NÃO OCORRÊNCIA. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. REQUISITOS DO ART. 927 DO CPC/1973 E 561 DO NOVO CPC. REALIDADE FÁTICA DO IMÓVEL MODIFICADA. IMÓVEL QUE SE TRANSFORMOU EM BAIRRO URBANO POPULOSO. IMPOSSIBILIDADE DE DESCONSIDERAÇÃO DA NOVA REALIDADE NA SOLUÇÃO DA CONTENDA. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA POSSE. DIREITO À MORADIA E MÍNIMO EXISTENCIAL. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. PONDERAÇÃO DE VALORES. NEGATIVA DA REINTEGRAÇÃO. POSSIBILIDADE DE CONVERSÃO DA PRESTAÇÃO ORIGINÁRIA EM ALTERNATIVA. ART. 461-A DO CPC/1973. RECURSO NÃO PROVIDO.

[...]

2. O art. 927 do CPC/1973, reproduzido no art. 561 do novo diploma, previa competir ao autor da ação possessória de reintegração a comprovação dos seguintes requisitos: a posse; a turbação ou esbulho pela parte ré; a data da turbação ou do esbulho e a perda da posse.

3. Ainda que verificados os requisitos dispostos no item antecedente, o julgador, diante do caso concreto, não poderá se furtar da análise de todas as implicações a que estará sujeita a realidade, na subsunção insensível da norma. É que a evolução do direito não permite mais conceber a proteção do direito à propriedade e posse no interesse exclusivo do particular, uma vez que os princípios da dignidade humana e da função social esperam proteção mais efetiva.

4. O Supremo Tribunal Federal orienta que, tendo em vista a impossibilidade de haver antinomia entre normas constitucionais, sem a exclusão de quaisquer dos direitos em causa, deve prevalecer, no caso concreto, o valor que se apresenta consentâneo com uma solução razoável e prudente, expandindo-se o raio de ação do direito prevalente, mantendo-se, contudo, o núcleo essencial do outro. Para esse desiderato, recomenda-se a aplicação de três máximas norteadoras da proporcionalidade: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito.

5. No caso dos autos, o imóvel originalmente reivindicado, na verdade, não existe mais. O bairro hoje, no lugar do terreno antes objeto de comodato, tem vida própria, dotado de infraestrutura urbana, onde serviços são prestados, levando-se à conclusão de que o cumprimento da ordem judicial de reintegração na posse, com satisfação do interesse da empresa de empreendimentos imobiliários, será à custa de graves danos à esfera privada de muitas famílias que há anos construíram suas vidas naquela localidade, fazendo dela uma comunidade, irmanada por idêntica herança cultural e histórica, razão pela qual não é adequada a ordem de reintegração.

6. Recurso especial a que se nega provimento. (RESP 1.302.736; rel.: Min. Luis Felipe Salomão; 4ª Turma; j. 12.04.2016).

Qual o órgão de execução com atribuição para intervir nessas ações?

Em regra, será o Promotor de Justiça com atribuições cíveis. Ainda que a matéria de fundo diga respeito ao direito social à moradia, o Promotor de Justiça com atribuição na tutela de interesses difusos somente atua em ações propriamente coletivas, ou seja, ações civis públicas, ações populares, mandados de segurança coletivos, etc. Nesse sentido tem se posicionado reiteradamente a Procuradoria-Geral de Justiça ao decidir conflitos de atribuições³. Portanto, a intervenção em demandas de tutela individual de direitos – ainda que a matéria de fundo seja de interesse difuso – é do Promotor de Justiça cível. As questões da macropolítica urbana são da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo.

Isso não significa que as atuações de um e de outro sejam estanques, o ideal é que haja integração. Assim, por exemplo, uma área objeto de reintegração de posse também pode se referir a um inquérito civil existente na Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo que apure loteamento clandestino, ou na Promotoria de Justiça de Meio Ambiente que apure degradação ambiental em área protegida. Para que não haja atuações conflitantes do MP, é importante que esses órgãos se conversem.

Bem por isso, a Procuradoria-Geral de Justiça e a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de São Paulo expediram recomendação ([Aviso nº 238/2015-PGJ-CGMP, de 20 de maio de 2015](#)), sem caráter normativo, aos Promotores de Justiça com atribuição cível, para que, em sua atuação em ações possessórias em que haja conflito coletivo pela posse de imóvel urbano ou rural, observem, como parâmetros de atuação, sem prejuízo do disposto no [Aviso nº 42/2012-PGJ](#):

(1) que a intervenção do Ministério Público, como fiscal da lei, em ações possessórias decorrentes de conflitos coletivos pela posse de imóvel rural ou urbano, *implica participação em todos os atos processuais, inclusive aqueles com objetivo conciliatório*, zelando para que nenhuma deliberação seja tomada em desacordo com interesses cuja tutela incumbe ao Ministério Público;

(2) que a referida intervenção deve considerar a possibilidade de alcance de soluções que conciliem, na medida do possível, todos os interesses tutelados pelo Ministério Público nas diversas áreas de atuação;

3- Confirmam-se, por todos, os conflitos estampados no Pt. nº 172.670/16 e nº 31.683/17

(3) que o órgão de execução verifique, previamente, a existência e o teor de eventuais procedimentos em trâmite nas Promotorias de Justiça especializadas, relacionados à tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, colhendo subsídios para melhor orientar suas manifestações processuais.

Em primeiro lugar, recomenda-se que se privilegie a conciliação, sendo de extrema relevância, nesse aspecto, que o Promotor de Justiça oficiante estabeleça intercâmbio com a rede que intervém preventivamente nos conflitos coletivos pela posse, principalmente, Polícia Militar e Prefeitura Municipal, envolvendo suas diversas Secretarias (vide, ao final, organograma exemplificativo relativo à atuação dos órgãos da Prefeitura de São Paulo).

Para tanto, essencial que o Promotor de Justiça, em um primeiro momento, compreenda o trabalho a ser desempenhado por cada órgão público que atua na minimização dos impactos sociais para os envolvidos no conflito coletivo pela posse. Em uma fase posterior, é fundamental o estabelecimento do diálogo entre os vários atores envolvidos. Tais atitudes resultarão na facilitação do fluxo de atividades e no impedimento do retrabalho, favorecendo-se, conseqüentemente, a conciliação.

Ressalte-se, mais uma vez, que o Ministério Público é importantíssimo nesse processo, na medida em que, ao promover esta reciprocidade, propicia a pacificação do conflito.

Importante, também, destacar que a recomendação é no sentido de que o Promotor de Justiça oficiante troque informações com colegas atuantes em outras áreas (por exemplo, com Promotores de Justiça do Meio Ambiente, Infância, Habitação e Urbanismo, Inclusão Social). Isto porque as ações possessórias dotadas de impacto social relevante, invariavelmente, repercutem na esfera de outros interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, cuja tutela está a cargo da Instituição.

Assim, ideal que o Promotor de Justiça com atribuição cível, identificando a existência de inquérito civil ou ação civil pública, recolha elementos para melhor orientar suas manifestações processuais.

Em caso de inexistência de investigação, recomenda-se que, vislumbrando a lesão a interesses transindividuais, extraiam-se cópias dos autos do processo, enviando-as à Promotoria de Justiça especializada, para que sejam tomadas as medidas cabíveis.

Assim agindo, o Promotor de Justiça atuará com zelo, atendendo todos os interesses que tutela.

< O que é o GAORP? >

Trata-se do Grupo de Apoio às Ordens de Reintegração de Posse, que foi criado pela Presidência do Tribunal de Justiça para atuar em reintegrações de posse de alta complexidade, visando à busca de soluções consensuais (criado pela Portaria nº 9.138, de 24 de março de 2015, e atualmente disciplinado pela [Portaria nº 9.272, de 2 de março de 2016](#)).

O GAORP não exerce função jurisdicional, apenas busca apontar os melhores meios para o cumprimento de reintegrações de posse, evitando-se confrontos. Normalmente, a “alta complexidade” a justificar a atuação do Grupo é o grande número de pessoas afetadas pela decisão. Nos termos da Portaria nº 9.272, a atuação se dá “em reintegrações de posse de alta complexidade, seja em relação ao número de pessoas envolvidas, local ocupado ou outras circunstâncias a serem ponderadas pelo magistrado, em hipóteses nas quais, a seu critério e avaliação, perceba a dificuldade exacerbada no cumprimento da ordem judicial” (art. 3º, caput).

O Grupo é coordenado por um Juiz assessor da Presidência do TJSP, composto por representantes de órgãos públicos das três esferas da federação com atribuições relacionadas aos conflitos pela posse da terra, além do Ministério Público e da Defensoria Pública. Essa composição não se confunde com a participação das partes e do juiz do processo – inclusive do órgão do Ministério Público interveniente.

Cabe ao juiz da causa, verificando a ocorrência de reintegração de posse de alta complexidade, solicitar a atuação do GAORP. Também pode ser determinado na apreciação de recurso pela segunda instância. Isso não importa em “delegar” ao Grupo a tomada de decisão; pressupõe-se, para atuação do GAORP, a existência de ordem de reintegração de posse pendente de cumprimento.

O Grupo se reúne e busca a conciliação entre as partes. Não sendo obtida, procura apontar os meios para que a decisão se cumpra da melhor maneira possível. Assim, o GAORP pode conseguir a efetivação de regularização fundiária ou o atendimento habitacional dos ocupantes. Um outro resultado possível – e mais modesto – é a pactuação de datas mais alongadas para cumprimento da decisão e desocupação voluntária do imóvel.

O trabalho do GAORP tem se mostrado interessante, sobretudo porque coloca na mesma mesa todos os órgãos públicos que podem contribuir para a solução – ainda que pontual – da falta de moradia. É o mesmo espírito da audiência prevista no art. 565 do CPC.



< Sugestões de medidas que podem ser tomadas pelo órgão do MP oficiante nessas ações: >

- ◆ Ao analisar a petição inicial, verificar se houve a identificação de todos os ocupantes; não havendo, verificar se há justificativa razoável para tal;
- ◆ Caso não haja identificação de todos os ocupantes e desde que justificada a não indicação, verificar se o oficial de justiça foi diligente e procurou identificar todos os presentes no local. Assim, devem ser rechaçadas certidões genéricas, sem a especificação de todos os atos praticados pelo serventuário para que identificasse os ocupantes presentes;
- ◆ Postular pela expedição de edital para citação dos ocupantes não identificados;
- ◆ Postular pela comprovação, por parte do autor, de que houve ampla publicidade da ação, nos termos do art. 554, §3º, do CPC;
- ◆ Verificar se existe algum procedimento em curso nas Promotorias de Justiça com atribuição para a tutela de interesses difusos correlatos, promovendo-se, conforme o caso, atuação harmônica;
- ◆ Ao analisar pedido de liminar, independentemente de se tratar de posse nova ou velha, ter em mente que a desocupação imediata terá efeitos irreversíveis, impedindo qualquer tipo de indagação sobre o cumprimento da função social da propriedade por aquele que reclama o bem;
- ◆ Instar o juízo a designar audiência prévia de conciliação, com base no art. 565 do CPC. Essa audiência contará com a participação, além das partes, do MP, da Defensoria Pública e dos órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio. Ainda que o dispositivo se refira especificamente aos casos de posse velha (mais de ano e dia), nada impede que seja designada a audiência nos casos de posse nova, na medida das características do caso concreto. Lembre-se que, em se tratando de posse nova, a audiência de justificação é uma possibilidade (art. 562, caput do CPC) e pode ser utilizada com finalidade conciliatória;

- ◆ Uma vez concedida medida judicial que implique na desocupação do imóvel, independentemente da possibilidade de impugnação da decisão, algumas medidas podem ser tomadas para minimizar os riscos de conflitos no cumprimento da ordem⁴:

1) prévia notificação dos órgãos públicos que podem oferecer algum tipo de atendimento habitacional ou assistencial à população afetada. Assim, se o ente público tiver algum programa de construção de moradias populares, ainda que de longo prazo, a inscrição do interessado já é medida adequada. Para aquelas pessoas que estiverem em situação de extrema vulnerabilidade social e que seriam colocadas “na rua”, pode haver programas como concessão de aluguel social ou fornecimento de vaga em abrigo;

2) para que, no dia do cumprimento da ordem, haja garantias de manutenção da paz e da segurança, devem ser provocados órgãos de assistência à saúde, ao idoso, à criança e ao adolescente e às pessoas com deficiência. O atendimento, nesses casos, será para situações de emergência, pois as ações mais estruturantes serão obtidas a partir da providência anteriormente citada;

3) ainda visando ao cumprimento da ordem em condições de paz e segurança, devem ser acionados órgãos de controle do trânsito (se houver a necessidade de interdição de via pública, por exemplo) e a guarda municipal, se existir;

4) o auxílio da Polícia Militar é relevantíssimo, pois a corporação tem por escopo a manutenção da paz por ocasião do cumprimento da ordem judicial. Já existe regulamentação interna da Polícia Militar dispondo sobre todas as etapas a seguir, destacando-se a realização de reunião preparatória, em que as partes do processo e os órgãos públicos afetos são chamados para, em conjunto, serem definidas as estratégias de atuação. Conquanto não haja obrigatoriedade de comparecimento do Promotor

4- Nesse sentido, vide Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (disponível em: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11), destacando a necessidade de que o cumprimento forçado de ordens de desocupação deve garantir o pleno respeito aos direitos humanos, com ênfase na moradia e no acesso à justiça.

de Justiça em tais reuniões, pois não se trata de ato jurisdicional, pode ser uma oportunidade importante para se conseguir melhorar a interlocução com os órgãos públicos que devem atender a população afetada. Compete ao órgão oficiante na ação possessória a avaliação sobre o comparecimento ou não a tais reuniões;

5) é fundamental que a população afetada seja cientificada da data para a desocupação com antecedência razoável. Não se admite uma "operação surpresa". A disponibilização da informação é útil para que os ocupantes possam sair voluntariamente antes da data fatal, além de permitir que programem a rotina num novo local (matrícula em escola, frequência a posto de saúde, etc.);

6) na medida em que os ocupantes definirem seu novo local de moradia, verificar se houve atendimento educacional e de saúde, evitando-se que crianças e adolescentes fiquem sem matrícula escolar e que pessoas em tratamento de saúde fiquem sem assistência;

7) verificar se foram oferecidos meios para que as pessoas a serem desocupadas tenham seus bens transportados e guardados por um período. É comum que o autor de ações de reintegrações de posse, por exemplo, forneça caminhões e carregadores aos moradores, assim como um depósito provisório de móveis para aqueles que ainda não tiverem destino certo.

- ◆ Após o cumprimento da ordem de desocupação, se houver notícia da violação de direitos, deve ser feito o encaminhamento ao órgão de execução com atribuição respectiva.

⟨ ANEXO I – Aviso nº 238/2015-PGJ-CGMP, de 20 de maio de 2015
(publicado no DOE de 21/05/2015) ⟩

O Procurador-Geral de Justiça e o Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado de São Paulo, no uso das atribuições previstas no artigo 19, I, “d” e XII, “c”, e do artigo 42, IX da Lei Complementar Estadual n. 734, de 26 de novembro de 1993, a pedido do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Cíveis e de Tutela Coletiva, EXPEDE a seguinte RECOMENDAÇÃO, sem caráter normativo:

Considerando que a E. Presidência do Tribunal de Justiça de São Paulo, por meio da Portaria n. 9.102, de 11 de novembro de 2014, posteriormente alterada pela Portaria n. 9.138, de 24 de março de 2015, criou o Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (GAORP), com atribuição de acompanhar as ordens judiciais de reintegração de posse caracterizadas como de alta complexidade, seja em relação ao número de pessoas envolvidas, local ocupado e outras circunstâncias a serem ponderadas, servindo como espaço interinstitucional de produção de soluções consensuais, menos onerosas e mais adequadas relativamente às partes em conflito;

Considerando que, em ações relativas a litígios coletivos pela posse da terra rural ou urbana identifica-se interesse para a intervenção do Ministério Público, nos termos do artigo 82, inciso III, do Código de Processo Civil;

Considerando que em tais ações pode haver grande número de pessoas diretamente afetadas, sendo imperiosa a verificação da existência de políticas públicas de habitação que garantam a satisfação do direito à moradia, sem negar respeito ao direito de propriedade;

Considerando que os imóveis objeto das ações podem estar relacionados a investigações nas áreas de meio ambiente, habitação e urbanismo;

Considerando ainda a possibilidade de existência de programas e políticas sociais de apoio e inclusão às populações carentes envolvidas no conflito coletivo pela posse de terra urbana ou rural;

Considerando a importância da conciliação entre as partes diretamente envolvidas no conflito, sem prejuízo do atendimento aos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, cuja tutela incumbe ao Ministério Público;

Considerando ainda a necessidade de zelo, por parte do membro do Ministério Público com atribuições para officiar nas referidas ações possessórias, no que diz respeito à existência de repercussões na esfera de outros interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos cuja tutela está a cargo da Instituição, sendo objeto, inclusive, de eventual investigação em procedimento próprio;

RECOMENDA aos Promotores de Justiça do Estado de São Paulo com atribuição Cível, sem caráter normativo, que, em sua atuação em ações possessórias em que haja conflito coletivo pela posse de imóvel urbano ou rural, observem, como parâmetros de atuação, sem prejuízo do disposto no Aviso nº 42/2012-PGJ, o que segue:

- 1) A intervenção do Ministério Público como fiscal da lei, em ações possessórias decorrentes de conflitos coletivos pela posse de imóvel rural ou urbano, implica participação em todos os atos processuais, inclusive aqueles com objetivo conciliatório, zelando para que nenhuma deliberação seja tomada em desacordo com interesses cuja tutela incumbe ao Ministério Público;
- 2) A referida intervenção deve considerar a possibilidade de alcance de soluções que conciliem, na medida do possível, todos os interesses tutelados pelo Ministério Público nas diversas áreas de atuação;
- 3) Recomenda-se ainda que o órgão de execução verifique, previamente, a existência e o teor de eventuais procedimentos em trâmite nas Promotorias de Justiça especializadas, relacionados à tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, colhendo subsídios para melhor orientar suas manifestações processuais.

⟨ ANEXO II – Aviso nº 42/2012-PGJ, de 02 de fevereiro de 2012
(publicado no DOE de 03/02/2012) ⟩

O Procurador-Geral de Justiça, no uso das atribuições previstas no artigo 19, I, “d” e XII, “c”, da Lei Complementar Estadual nº 734, de 26 de novembro de 1993, a pedido do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Cíveis e de Tutela Coletiva (Áreas de Habitação e Urbanismo, Infância e Juventude, Direitos Humanos e Cível), EXPEDE a seguinte RECOMENDAÇÃO:

Considerando que a Constituição da República assegura aos brasileiros o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias;

Considerando que a moradia é direito social (art. 6º, CR) que deve ser assegurado pelo Estado para todos em colaboração com a sociedade com fundamento no princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CR);

Considerando a Diretriz nº PM3-004/02/09, de 25/11/2009, e a Ordem Complementar nº PM3-006/02/11, da Polícia Militar do Estado de São Paulo, publicada pelo Aviso PGJ nº 18/12, publicada no DOE de 21/01/12, que deliberou pela prévia comunicação ao Ministério Público e pela solicitação de acompanhamento por Promotor de Justiça das reuniões preparatórias das operações policiais de apoio ao cumprimento de ordens judiciais de reintegração na posse em locais onde se prevê a presença de crianças, adolescentes e idosos;

RECOMENDA aos Promotores de Justiça de Habitação e Urbanismo, Infância e Juventude, Direitos Humanos (inclusão social, idosos, pessoas com deficiência e saúde pública) do Estado de São Paulo, sem caráter normativo, que em sua atuação nos respectivos municípios de suas comarcas:

1) Zelem pela identificação, prevenção e repressão aos atos ou omissões dos Poderes Públicos que importem violação aos direitos fundamentais e princípios assegurados na Constituição da República das populações vulneráveis sujeitas à desocupação forçada.

2) Observem, como parâmetro de atuação:

a) O acompanhamento de quaisquer demandas e medidas extrajudiciais relativas a conflitos fundiários e possessórios, promovendo audiências entre as autoridades dos poderes públicos, federal, estadual e municipal, os titulares do domínio ou possuidores e os moradores das áreas ocupadas;

b) A intervenção, desde o início, nas demandas que envolvam litígios pela posse de bem imóvel urbano ou rural, zelando pela observância dos direitos humanos dos ocupantes, especialmente de crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência;

c) O zelo para que os moradores das áreas objeto de remoção tenham seus direitos fundamentais respeitados, devendo receber dos poderes públicos assistência mediante o cadastramento e alocação das famílias em alojamentos e abrigos adequados, respeitando-se os vínculos que impeçam a desagregação familiar, observando-se a dignidade da pessoa humana e os direitos decorrentes do sistema único de assistência social;

d) A promoção do diálogo com órgãos do Poder Judiciário com a finalidade de institucionalizar a mediação como ato inicial nas demandas que envolvam conflitos fundiários, priorizando a realização de audiência coletiva com os envolvidos com a presença do Ministério Público, de representantes dos Poderes Públicos, órgãos especializados e da Polícia Militar, como medida preliminar à avaliação da concessão da medida liminar, sem prejuízo de outros meios institucionais para a solução de conflitos;

e) A fiscalização da responsabilidade do Poder Público na condução da política de prevenção e atendimento aos conflitos fundiários urbanos em cada esfera de governo;

f) Atuação de modo a garantir a participação social em todas as fases do processo de negociação dos conflitos fundiários;

g) A atuação como mediador dos conflitos fundiários existentes, buscando solução conciliatória entre os envolvidos visando garantir a paz social e evitar a violência nas áreas ocupadas.

ANEXO III – Portaria nº 9.272/16, da Presidência do TJSP
(publicado no DJ de 11/03/2016)

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, Desembargador Paulo Dimas de Bellis Mascaretti, no uso de suas atribuições legais e regimentais,

CONSIDERANDO a missão do Tribunal de Justiça de São Paulo quanto à resolução de conflitos da Sociedade, no que lhe compete e, por conseguinte, a pacificação social;

CONSIDERANDO as peculiaridades do cumprimento das ordens judiciais de reintegração de posse de alta complexidade com relação às suas circunstâncias e conseqüências;

CONSIDERANDO a necessidade do apoio administrativo do Tribunal de Justiça, quando assim observado e solicitado pelo magistrado, no cumprimento das ordens judiciais de reintegração de posse de alta complexidade;

CONSIDERANDO o propósito de alcançar resultados eficazes para que a ordem judicial se efetive de modo menos oneroso às partes, com garantia dos direitos humanos;

CONSIDERANDO o objetivo de se construir procedimentos em conjunto com os atores institucionais envolvidos no cumprimento das ordens judiciais de alta complexidade;

CONSIDERANDO, por fim, a necessidade de aprimoramento e explicitação das atribuições do Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (GAORP), previstas na Portaria nº 9.138/2015;

RESOLVE:

Art. 1º - Manter o Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (GAORP), para apoio administrativo no cumprimento das ordens judiciais de reintegração de posse de alta complexidade, com as novas diretrizes estabelecidas nesta Portaria.

Art. 2º - O GAORP será composto pelo Juiz Assessor da Presidência designado para assuntos de Segurança Pública, que o coordenará, membros do Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública do Estado e por representantes convidados das esferas Federal, Estadual e Municipal, indicados por seus respectivos órgãos, que serão designados por portaria específica.

§ 1º - Os representantes de que trata o artigo 2º serão indicados da seguinte forma:

ESFERA FEDERAL:

I – Um representante da Secretaria de Governo da Presidência da República;

II – Um representante do Ministério das Cidades;

ESFERA ESTADUAL:

I – Um membro do Ministério Público do Estado de São Paulo;

II – Um membro da Defensoria Pública do Estado de São Paulo;

III – Um representante da Secretaria da Casa Civil do Governo do Estado de São Paulo;

IV – Um representante da Secretaria de Segurança Pública;

V – Um Coronel representante do Comando Geral da Polícia Militar do Estado de São Paulo;

VI – Um Delegado de Classe Especial representante da Delegacia Geral de Polícia;

VII – Um representante da Secretaria da Habitação;

VIII – Um representante da Secretaria da Habitação - CDHU;

IX – Um representante da Secretaria de Desenvolvimento Social;

X – Um representante da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania;

XI – Um representante da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Estado de São Paulo;

XII – Um representante da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo;

ESFERA MUNICIPAL:

I - Um representante da Secretaria Municipal de Governo;

II – Um representante da Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos;

III – Um representante da Procuradoria Geral do Município;

IV – Um representante da Secretaria Municipal da Habitação;

V – Um representante da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras.

§ 2º - Tratando-se de ações que tramitam nas comarcas do interior do Estado de São Paulo, deverão ser convidadas as autoridades municipais locais que representem as secretarias acima mencionadas ou órgãos equivalentes.

§ 3º - Outros representantes das esferas dos Governos Federal, Estadual e Municipal, além de especialistas independentes, poderão ser convidados pelo coordenador do GAORP para discussão de temas específicos.

Art. 3º - A atuação do GAORP ocorrerá mediante solicitação do magistrado condutor do processo ou de eventual determinação de instância superior, em reintegrações de posse de alta complexidade, seja em relação ao número de pessoas envolvidas, local ocupado ou outras circunstâncias a serem ponderadas pelo magistrado, em hipóteses nas quais, a seu critério e avaliação, perceba a dificuldade exacerbada no cumprimento da ordem judicial.

Parágrafo único. Após o acolhimento da solicitação, ou da determinação de instância superior, mencionada no caput deste artigo, os autos serão encaminhados ao GAORP, contendo o resumo do processo, com a indicação das principais decisões e respectivas folhas, além das seguintes informações: número do feito, partes e seus advogados (com telefones e e-mails), quantidade aproximada de ocupantes e características da área ocupada, datas da ocupação, ordem de reintegração de posse e previsão de sua efetivação, entre outros informes que o magistrado entenda que sejam necessários.

Art. 4º - O GAORP, convidando as partes e seus advogados, reunir-se-á com o intuito de buscar a conciliação entre as partes e, não sendo possível, construir procedimentos eficazes para que o cumprimento da ordem judicial ocorra de modo menos gravoso para todos os envolvidos na diligência.

Parágrafo 1º. As reuniões, sempre que possível, serão realizadas com a presença do magistrado da causa.

Parágrafo 2º. Eventuais acordos decorrentes da reunião serão reduzidos a termo e submetidos à apreciação do magistrado da causa.

Art. 5º - Fica designada a Secretaria de Planejamento Estratégico – SEPLAN - como secretaria de apoio ao GAORP, que poderá ser contatada por meio dos telefones (11) 3117.2357 e (11) 3117.2200, ramal 2358 ou e-mail crise@tjsp.jus.br.

Art. 6º - Esta Portaria entrará em vigor na data de sua disponibilização no DJE, revogando-se as disposições em contrário, notadamente as Portarias nº 9.138/2015 e nº 9.139/2015, assim como os Comunicados 136/2014 e 199/2014.

REGISTRE-SE. PUBLIQUE-SE. CUMPRA-SE.

São Paulo, 2 de março de 2016.

PAULO DIMAS DE BELLIS MASCARETTI

Presidente do Tribunal de Justiça

ANEXO IV - Órgãos da Prefeitura Municipal de São Paulo afetos ao assunto

Ações da Prefeitura Municipal em casos de reintegração de posse ocorridas na Capital





MPSP | Ministério Público
DO ESTADO DE SÃO PAULO