

MEDIDA CAUTELAR NA RECLAMAÇÃO 73.118 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. ANDRÉ MENDONÇA
RECLTE.(S) : PAULO MANOEL DOS SANTOS E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : JOSÉ ANDRÉ DE ARAUJO
RECLDO.(A/S) : RELATOR DO PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO À
APELAÇÃO Nº 1023086-18.2023.8.26.0053 DO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO
PAULO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
BENEF.(A/S) : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO
PAULO

DECISÃO

RECLAMAÇÃO. ALEGADA VIOLAÇÃO
À ADPF Nº 828/DF. PEDIDO LIMINAR.
PLAUSIBILIDADE DO DIREITO E PERIGO
DA DEMORA. LIMINAR DEFERIDA.

1. Trata-se de reclamação, com pedido liminar, ajuizada por Paulo Manoel dos Santos e outro(a/s), contra decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos do Processo nº 2301510-04.2024.8.26.0000, mediante a qual teria sido inobservado o que decidido na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828/DF.

2. Os reclamantes narram que, “no dia 12 de abril de 2023, sem prévio aviso, foram surpreendidos por ação de fiscalização por parte do servidores da Secretaria de Verde e Meio Ambiente, no qual, várias moradias foram derrubadas, sem qualquer tipo de Assistência ou atendimento habitacional, onde crianças e idosos sofreram com desnecessária brutalidade, opressão e falta de respeito com a dignidade humana”. Na sequência, impetraram mandado de segurança contra o Município de São Paulo, ora beneficiário, para que se abstivesse de proceder à sua remoção da localidade onde habitam, conhecida como “Ocupação Linha do Trem”. A segurança foi

parcialmente concedida. O Município, em sede de apelação, pleiteou efeito suspensivo até o julgamento do colegiado, tendo o Juízo reclamado determinado a suspensão da sentença até o julgamento colegiado do recurso.

3. Alertam que *“poderá ocorrer desalojamento das famílias, (...) representadas, além de dezenas de famílias, sem qualquer amparo ou dignidade por parte da municipalidade, data maneira, em completa afronta a posicionamento esposado na quarta tutela provisória, ratificada pelo Plenário da Excelsa Corte Constitucional e Resolução 510 do CNJ”*.

4. Sustentam que a decisão monocrática, ora ato reclamado, afrontou o art. 5º, inc. LV, da CRFB, *“além de outras irregularidades na notificação e desrespeito a ADPF 828/DF”*.

5. Pleiteiam os benefícios da justiça gratuita. Requerem seja imediatamente deferida a tutela de urgência para suspender os efeitos da ordem de reintegração de posse. No mérito, postulam a procedência do pedido, a fim de que seja determinada a estrita observância ao regime de transição previsto na ADPF nº 828/DF.

É o relatório.

Decido.

6. Inicialmente, **defiro os benefícios da justiça gratuita.**

7. Para o caso, registro que a análise aqui empreendida **circunscreve-se estritamente à aferição da presença, ou não, dos requisitos autorizadores da concessão de medida liminar atinentes à configuração da plausibilidade jurídica do pedido e à ocorrência de perigo na demora.**

8. Transcrevo, por oportuno, a ementa produzida no julgamento do Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 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.

1. Pedido de extensão da medida cautelar anteriormente deferida, a fim de que se mantenha a suspensão de desocupações coletivas e despejos enquanto perdurarem os efeitos da crise sanitária da COVID-19.

2. Alteração do cenário epidemiológico no Brasil e arrefecimento dos efeitos da pandemia, notadamente com (i) a redução do número de casos diários e de mortes pela doença, (ii) o aumento exponencial da cobertura vacinal no país e (iii) a flexibilização das medidas de distanciamento físico e de uso de máscaras faciais.

3. Na linha do que ficou registrado na última decisão, com a progressiva superação da crise sanitária, os limites da jurisdição deste relator se esgotariam. Expirado o prazo da cautelar deferida, **é necessário estabelecer, para o caso das ocupações coletivas, um regime de transição para a retomada da execução das decisões suspensas por esta ação.**

4. *Regime de transição quanto às ocupações coletivas.* **Determinação de criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários, tendo como referência o modelo bem-sucedido adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.**

5. A Comissão de Conflitos Fundiários terá a atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada. As comissões poderão se valer da consultoria e capacitação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, e funcionarão, nos casos judicializados, como órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece com a competência decisória.

6. No caso de medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, o Poder Público deverá (i) dar ciência prévia e ouvir os representantes das comunidades afetadas; (ii) conceder prazo razoável para a desocupação pela população envolvida; e (iii) **garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.**

7. Retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo. A determinação de desocupação de imóvel urbano em ações de despejo reguladas pela Lei do Inquilinato não enfrenta as mesmas complexidades do desfazimento de ocupações coletivas que não possuem base contratual. Por isso, não se mostra necessário aqui um regime de transição.

8. Tutela provisória incidental referendada.”

(ADPF nº 828-TPI-quarta-Ref/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 02/11/2022, p. 01/12/2022; grifos nossos).

9. Infere-se assim, não obstante a permissão de retomada do cumprimento das desocupações, que tal procedimento deve ser acompanhado da devida observação, pelo Poder Judiciário, dos

requisitos estabelecidos na decisão referida, diante da hipótese jurídica atinente à ADPF nº 828/DF.

10. Na presente hipótese, em sede de cognição sumária, ínsita ao momento processual, verifico presente a plausibilidade jurídica do pedido diante das informações disponíveis nos autos, pelas razões que passo a expor diante das informações disponíveis nos autos.

11. No processo na origem (Mandado de Segurança nº 1023086-18.2023.8.26.0053), após o julgamento do agravo de instrumento pelo TJSP, foi prolatada sentença de mérito, pelo Juízo da 11ª Vara de Fazenda Pública da Capital, pela qual deferida parcialmente a segurança pleiteada, para determinar que o Poder Público seguisse as diretivas do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 828/DF. Confira-se:

“Cuida-se de ação que visa proteger a POSSE. De início é necessário definir a situação. Isso porque a causa se debate em torno de um aparente DESAPOSSAMENTO de ocupantes de ÁREA PÚBLICA.

Por esse vezo, notadamente pela falta de qualquer documentação idônea de propriedade trazida pela peça inicial, aparentemente se trata de situação irregular. Com efeito, acolhida a tese da irregularidade do fato, a julgar por essa situação, haveria a insubstituível conclusão que os administrados fincaram edificações em área pública, cuja propriedade do terreno não poderia ser adquirida pela usucapião, forma originária de aquisição da propriedade. Em consequência, ausente legítima posse, impossível a defesa pelos interditos possessórios. Havia mera detenção, e enquanto tal, inexistente proteção possessória.

(...)

Mantido o que já se decidiu, quanto a esses aspectos,

entendo que o pedido de regularização fundiária e concessão de atendimento habitacional escapa à estreita via do Mandado de Segurança, exigindo-se prévio processo administrativo e produção probatória. Enfim, diante de tudo que processado, assento - pois parcial razão ao direito pretendido, notadamente se considerando a relação jurídica deduzida e os elementos processuais produzidos.

Finalmente, para fiel cumprimento do artigo 489 do Código de Processo Civil¹, revisito a causa de pedir e de defesa deduzidas por Paulo Manoel dos Santos e outros e Diretor de Divisão de Patrimônio Ambiental, respectivamente. Naquilo tudo que deduzido, consoante já pronunciado pelo C. Superior Tribunal de Justiça, firmo que à luz dos argumentos e dos julgados oferecidos durante toda tramitação do processo, não vislumbro qualquer premissa fática ou jurídica, ressalva feita evidentemente àquelas que acolhi, que possam em tese ou em concreto infirmar as conclusões lançadas, no esteio da abordagem contida em fundamentação.

Isso posto, **CONCEDO EM PARTE A SEGURANÇA, para determinar que o poder pública siga as diretivas do Supremo Tribunal Federal na ADPF 828. Oficie-se-lhe.**"

12. A decisão levou à perda de objeto da Rcl nº 69.175/SP, da minha relatoria, ao afastar a execução iminente de atos de desapossamento por parte do Município de São Paulo à época.

13. Em seguida, o Município de São Paulo apresentou recurso de apelação da decisão acima descrita, acompanhado de pedido de concessão de efeito suspensivo nº 2301510-04.2024.8.26.0000, acolhido pela decisão ora reclamada, nos seguintes termos:

"Nesse sentido, em que pese o entendimento esposado

pelo MM. Juízo a quo, **a decisão proferida na ADPF nº 828 não se mostra aplicável ao caso, pois consistentes os elementos trazidos pela Municipalidade de que se trata de ocupação posterior ao marco temporal 20 de março de 2020**, e de indevida detenção de bem público.

Além disso, trata-se de ocupação inserida em área de proteção de mananciais, o que sobreleva o dever do Poder Público em atuar para evitar a consolidação de edificações irregulares, à vista da obrigação constitucional e legal de fiscalizar e preservar o meio ambiente e de combater a poluição (CF/88, art. 23, VI, e art. 3º da Lei nº 6.938/1981), podendo sua omissão ser interpretada como causa indireta do dano, a ensejar a responsabilidade objetiva da Municipalidade (AREsp n. 1.678.232/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 6/4/2021, DJe de 16/8/2021).

Pelo exposto, convencido a respeito da presença dos requisitos necessários para tanto, concedo o efeito pleiteado à apelação nº 1023086-18.2023.8.26.0053 para suspender a sentença recorrida até o julgamento colegiado deste recurso.”

14. Na prática, a concessão de efeito suspensivo à apelação para suspender a sentença recorrida desobriga a municipalidade de observar o decidido na ADPF nº 828/DF no presente caso, baseada na premissa de que *“a decisão proferida na ADPF nº 828 não se mostra aplicável ao caso, pois consistentes os elementos trazidos pela Municipalidade de que se trata de ocupação posterior ao marco temporal 20 de março de 2020, e de indevida detenção de bem público”*.

15. Numa primeira análise, a decisão reclamada parece ignorar o comando decisório presente na ADPF nº 828/DF destinado às ocupações posteriores à pandemia. Transcrevo, por oportuno, a ementa da primeira decisão, j. 04/06/2021, p. 07/06/2021. Confira-se:

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E CIVIL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. TUTELA DO DIREITO À MORADIA E À SAÚDE DE PESSOAS VULNERÁVEIS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA.

(...)

VII. Conclusão

1. Ante o quadro, defiro parcialmente a medida cautelar para:

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

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

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

locações residenciais em que o locatário seja pessoa vulnerável, mantida a possibilidade da ação de despejo por falta de pagamento, com observância do rito normal e contraditório. (...). (grifos nossos).”

16. Mais adiante, na Quarta Liminar, o eminente Relator detalhou providências indispensáveis às desocupações coletivas, as quais, numa análise sumária, podem alcançar o caso dos autos, conforme ementa produzida no julgamento do Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 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.

1. Pedido de extensão da medida cautelar anteriormente deferida, a fim de que se mantenha a suspensão de desocupações coletivas e despejos enquanto perdurarem os efeitos da crise sanitária da COVID-19.

2. Alteração do cenário epidemiológico no Brasil e arrefecimento dos efeitos da pandemia, notadamente com (i) a redução do número de casos diários e de mortes pela doença, (ii) o aumento exponencial da cobertura vacinal no país e (iii) a flexibilização das medidas de distanciamento físico e de uso de máscaras faciais.

3. Na linha do que ficou registrado na última decisão, com a progressiva superação da crise sanitária, os limites da jurisdição deste relator se esgotariam. Expirado o prazo da cautelar deferida, **é necessário estabelecer, para o caso das**

ocupações coletivas, um regime de transição para a retomada da execução das decisões suspensas por esta ação.

4. *Regime de transição quanto às ocupações coletivas.*
Determinação de criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários, tendo como referência o modelo bem-sucedido adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

5. A Comissão de Conflitos Fundiários terá a atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada. As comissões poderão se valer da consultoria e capacitação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, e funcionarão, nos casos judicializados, como órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece com a competência decisória.

6. No caso de medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, o Poder Público deverá (i) dar ciência prévia e ouvir os representantes das comunidades afetadas; (ii) conceder prazo razoável para a desocupação pela população envolvida; e (iii) **garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.**

7. Retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo. A determinação de desocupação de imóvel urbano em ações de despejo reguladas pela Lei do Inquilinato não enfrenta as mesmas complexidades do desfazimento de ocupações coletivas que não possuem base contratual. Por isso, não se mostra necessário aqui um regime de transição.

8. Tutela provisória incidental referendada.”

(ADPF nº 828-TPI-quarta-Ref/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 02/11/2022, p. 01/12/2022; grifos nossos).

17. Infere-se assim, não obstante a permissão de retomada do cumprimento das desocupações, que tal procedimento deve ser acompanhado da devida observação, pelo Poder Judiciário, aos requisitos estabelecidos na decisão referida, diante da hipótese jurídica atinente à ADPF nº 828/DF.

18. Intimados, a 7ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e o Juízo da 11ª Vara de Fazenda Pública da Capital/SP prestaram informações, as quais não mencionam tomada de providências prévias à desocupação apontadas pela ADPF nº 828/DF.

19. Noutras palavras, não há informações, ao menos por ora, de que as **balizas fixadas na ADPF nº 828/DF** estejam sendo observadas. Dessa forma, revela-se possível concluir, **ao menos, repiso, nesta análise preliminar**, que, no caso vertente, não teria havido o pleno cumprimento das garantias estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal.

20. No mais, vislumbra-se cenário a configurar também o requisito do **perigo na demora**, diante da concessão de efeito suspensivo à sentença buscado pelo Município de São Paulo com o fim de efetivar a desocupação.

21. Assim, diante do cenário formado, e à míngua de informações da autoridade reclamada quanto à tomada de providências prescritas na ADPF nº 828/DF, entendo **prudente** sobrestar, por ora, quaisquer atos relacionados à desocupação discutida nos autos de origem, a fim de que a instrução adequada da presente reclamação possa trazer elementos

seguros para o encaminhamento da situação.

22. Ante o exposto, sem prejuízo de superveniente nova análise, após a contestação da parte beneficiária, **defiro o pedido liminar, para suspender a decisão proferida no pedido de concessão de efeito suspensivo nº 2301510-04.2024.8.26.0000, pelo Relator, ficando suspensos atos de cumprimento de ordem de reintegração de posse, até o julgamento de mérito desta reclamação.**

23. **Comuniquem-se, com urgência, ao Relator do Pedido de Efeito Suspensivo de Apelação 2301510-04.2024.8.26.0000 e a 11ª Vara de Fazenda Pública da Capital/SP, nos autos do processo nº 1023086-18.2023.8.26.0053, para o cumprimento desta decisão e para que sejam prestadas informações especificamente sobre se houve atendimento das medidas prescritas pela ADPF nº 828/DF como requisito para a desocupação coletiva, no prazo legal.**

24. **Cite-se a parte beneficiária, para tomar ciência da presente reclamação e, querendo, apresentar contestação no prazo legal (art. 989, inc. III, do CPC).**

25. **Após, abra-se vista à Procuradoria-Geral da República, para manifestação (art. 991 do CPC).**

Publique-se.

Brasília, 19 de dezembro de 2024.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA

Relator