

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO – UFMA  
AGÊNCIA DE INOVAÇÃO, EMPREENDEDORISMO, PESQUISA, PÓS-  
GRADUAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO – AGEUFMA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES DO  
SISTEMA DE JUSTIÇA – PPGDIR

**LEONARDO MARQUES PEREIRA**

**O PROCESSO ESTRUTURAL COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DO  
DIREITO À MORADIA:** a experiência da Comissão de Soluções Fundiárias do TJMA à luz  
da ADPF 828

São Luís - MA

2026

**LEONARDO MARQUES PEREIRA**

**O PROCESSO ESTRUTURAL COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA: a experiência da Comissão de Soluções Fundiárias do TJMA à luz da ADPF 828**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Trovão do Rosário

Coorientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Edith Maria Barbosa Ramos

São Luís - MA

2026

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Pereira, Leonardo Marques.

O processo estrutural como instrumento de concretização do direito à moradia : a experiência da Comissão de Soluções Fundiárias do TJMA à luz da ADPF 828 / Leonardo Marques Pereira. - 2026.  
137 f. il.

Orientador(a): Pedro Trovão do Rosário.

Coorientador (a): Edith Maria Barbosa Ramos.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça/CCSo, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2026.

1. Processo estrutural. 2. Conflitos fundiários coletivos. 3. Direito à moradia. 4. Justiça multiportas. 5. Comissão de Soluções Fundiárias. I. Rosário, Pedro Trovão do. II. Ramos, Edith Maria Barbosa. III. Título.

**LEONARDO MARQUES PEREIRA**

**O PROCESSO ESTRUTURAL COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA: a experiência da Comissão de Soluções Fundiárias do TJMA à luz da ADPF 828**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA:

---

**Prof. Dr. Pedro Trovão Do Rosário (Orientador)**  
Universidade Federal do Maranhão

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Edith Maria Barbosa Ramos (Coorientadora)**  
Universidade Federal do Maranhão

---

**Prof. Dr. Wendelson Pereira Pessoa (Examinador)**  
Universidade Federal do Maranhão

---

**Prof. Dr. Diogo Diniz Lima (Examinador)**  
Universidade Federal do Maranhão

## AGRADECIMENTOS

É amplamente reconhecido que ingressar, percorrer e concluir um curso de mestrado constitui um processo marcado por desafios acadêmicos, emocionais e pessoais. Diante disso, esta conquista não pode ser compreendida como um percurso individual, razão pela qual se impõe o agradecimento a todos aqueles que, de diferentes formas, partilharam e sustentaram esta jornada.

Inicialmente, agradeço à minha família, base indispensável de apoio e incentivo. Em especial, aos meus pais, Maria Marques e Gregório Pereira, cujo esforço, exemplo e dedicação tornaram possível a concretização deste sonho. Às minhas irmãs, Vanessa, Andressa e Jennifer Nielly, pelo afeto constante, pelo incentivo permanente e pela compreensão nos momentos de ausência.

Aos meus amigos, Hugo, Melquisedeque, Luciana, Alcicleia, Aurélio, Jamilly, Ricardo e Gabriel Bulhão, que estiveram presentes ao longo dos últimos dois anos, oferecendo apoio, escuta e leveza em meio às exigências da vida acadêmica, registro minha sincera gratidão.

Registro, ainda, meu agradecimento especial ao meu dentista favorito, Dr. Lucas Honorato de Lucena Pinho, cujo companheirismo e incentivo foram fundamentais ao longo deste percurso.

Aos meus colegas de mestrado, Alan, Bianca, Valdemar, Lara Paz, Ana Paula, Lícia, Ronald, Monique Leray, Pedro Bergê e Alex França, agradeço pelas trocas acadêmicas, pelas discussões qualificadas e pela construção coletiva de uma trajetória marcada pelo aprendizado mútuo.

Manifesto minha profunda gratidão ao meu orientador, Prof. Dr. Pedro Trovão, cuja orientação rigorosa, disponibilidade e generosidade intelectual foram determinantes para o desenvolvimento desta pesquisa. Aos professores doutores Roberto Carvalho Veloso, Eudes Vitor Bezerra, Edith Marina Barbosa Ramos, Paulo Sérgio Velten Pereira, Diogo Diniz Lima e Paulo Roberto Barbosa Ramos pelo comprometido com a formação acadêmica e humana dos discentes do PPGDIR/UFMA.

Registro, igualmente, meu agradecimento à servidora Pamela Eduarda Coqueiro Ribeiro e ao Desembargador Gervásio Protásio dos Santos, do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, Presidente da Comissão de Soluções Fundiárias, pela atenção, disponibilidade e colaboração institucional na disponibilização dos dados solicitados, os quais foram essenciais para o desenvolvimento da pesquisa empírica que fundamenta este trabalho.

Ademais, agradeço à minha chefe, Sâmara Ascar Sauaia, Procuradora de Justiça, pelo apoio, compreensão e incentivo ao longo do período de elaboração da dissertação, bem como aos meus colegas de trabalho Rafaella Monteiro, Diego Oliveira e Meirivane Rose e Higor Lula, pela convivência profissional, cooperação cotidiana e apoio durante esta trajetória acadêmica.

Por fim, agradeço a mim mesmo, ao menino que saiu de Manaus, cresceu no interior do Maranhão e que, após tantas travessias, conclui este ciclo tornando-se mestre em Direito. Que esta conquista simbolize não um ponto de chegada, mas um estímulo permanente à reflexão crítica, ao compromisso social e à continuidade do percurso acadêmico.

“Aqui, no entanto, nós não olhamos para trás por muito tempo, nós continuamos seguindo em frente, abrindo novas portas e fazendo coisas novas, porque somos curiosos... e a curiosidade continua nos conduzindo por novos caminhos. Siga em frente”.

(Walt Disney)

## RESUMO

Os conflitos fundiários coletivos, urbanos e rurais, revelam-se como expressões de desigualdades estruturais historicamente consolidadas no contexto brasileiro, marcadas pela informalidade fundiária, pelo déficit habitacional e pela insuficiência das políticas públicas de acesso à terra e à moradia. A judicialização dessas controvérsias evidenciou as limitações do modelo processual tradicional, especialmente da tutela possessória clássica, que frequentemente se mostra incapaz de produzir soluções estáveis e socialmente legítimas. Nesse contexto, inserida na linha de pesquisa Dinâmica e Efetividade das Instituições do Sistema de Justiça e vinculada ao projeto A crise da democracia representativa no século XXI, a presente dissertação analisa o processo estrutural como instrumento de concretização do direito fundamental à moradia, com enfoque na atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Maranhão, à luz das diretrizes estabelecidas pela ADPF 828. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza teórico-empírica, desenvolvida a partir de revisão bibliográfica especializada, análise normativa e exame documental de atos institucionais e registros processuais relacionados à atuação da Comissão. Parte-se da compreensão dos conflitos fundiários coletivos como problemas estruturais, caracterizados por estados persistentes de desconformidade institucional, que demandam respostas judiciais prospectivas, dialógicas e cooperativas. Nessa perspectiva, o estudo examina o processo estrutural e o paradigma da Justiça Multiportas como modelos aptos a orientar decisões estruturantes, regimes de transição e mecanismos de acompanhamento contínuo, favorecendo a articulação interinstitucional e a participação das comunidades afetadas, em diálogo com os desafios contemporâneos de transformação e efetividade das instituições do sistema de justiça. Conclui-se que a Comissão de Soluções Fundiárias do TJMA se configura como relevante mecanismo institucional de implementação prática do processo estrutural, contribuindo para a reestruturação do tratamento judicial dos conflitos fundiários coletivos, para a mitigação dos impactos sociais das desocupações e para a promoção do direito à moradia, ainda que enfrente limites decorrentes da complexidade dos conflitos e da dependência de políticas públicas extrajudiciais para a consolidação das soluções pactuadas.

**Palavras-chave:** processo estrutural; conflitos fundiários coletivos; direito à moradia; justiça multiportas; Comissão de Soluções Fundiárias; ADPF 828.

## ABSTRACT

Collective land conflicts, both urban and rural, emerge as expressions of historically consolidated structural inequalities in the Brazilian context, marked by land informality, housing deficits, and the insufficiency of public policies aimed at access to land and housing. The judicialization of these disputes has revealed the limitations of the traditional procedural model, especially classical possessory protection, which often proves incapable of producing stable and socially legitimate solutions. In this context, situated within the research line Dynamics and Effectiveness of Justice System Institutions and linked to the research project The Crisis of Representative Democracy in the 21st Century, this dissertation analyzes structural litigation as an instrument for the realization of the fundamental right to housing, focusing on the performance of the Land Conflict Resolution Commission of the Court of Justice of the State of Maranhão, in light of the guidelines established by ADPF 828. The research adopts a qualitative and theoretical-empirical approach, developed through specialized bibliographical review, normative analysis, and documentary examination of institutional acts and procedural records related to the Commission's activities. It is grounded on the understanding of collective land conflicts as structural problems, characterized by persistent states of institutional nonconformity, which require prospective, dialogical, and cooperative judicial responses. From this perspective, the study examines structural litigation and the Multi-Door Courthouse paradigm as models capable of guiding structural decisions, transition regimes, and mechanisms of continuous monitoring, fostering interinstitutional coordination and the participation of affected communities, in dialogue with contemporary challenges concerning the transformation and effectiveness of justice institutions. It concludes that the Land Conflict Resolution Commission of the Court of Justice of Maranhão constitutes a relevant institutional mechanism for the practical implementation of structural litigation, contributing to the restructuring of judicial responses to collective land conflicts, the mitigation of the social impacts of evictions, and the promotion of the right to housing, although it still faces limits arising from the complexity of such conflicts and from the dependence on extrajudicial public policies for the consolidation of negotiated solutions.

**Keywords:** structural litigation; collective land conflicts; right to housing; multi-door justice; Land Solutions Commission; ADPF 828.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CCF	Comissão de Conflitos Fundiários
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CPC	Código de Processo Civil
CSF	Comissão de Soluções Fundiárias
IMESC	Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
ITERMA	Instituto de Colonização e Terras do Maranhão
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais
MP	Ministério Público
NUPEMEC	Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMS	Organização Mundial da Saúde
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PJe	Processo Judicial Eletrônico
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PPGDIR	Programa de Pós-Graduação em Direito
Psol	Partido Socialismo e Liberdade
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
SEPLAN	Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento
STF	Supremo Tribunal Federal
TJMA	Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão
TJPR	Tribunal de Justiça do Estado do Paraná
UFMA	Universidade Federal do Maranhão

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Fluxograma 1	– Fases do processo estrutural.....	37
Tabela 1	– Comparação dos Conflitos no Campo Brasil (2015-2024).....	63
Quadro 1	– Esquematização dos casos.....	101
Gráfico 1	– Distribuição dos tipos de conflito fundiário.....	101
Gráfico 2	– Tempo médio de tramitação dos processos fundiários .....	102
Gráfico 3	– Métodos empregados em cada caso .....	103
Gráfico 4	– Condição econômica das famílias em cada caso.....	104
Quadro 2	– Tipologia dos acordos e resultados alcançados nos conflitos fundiários analisados .....	105

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2</b>	<b>ACESSO À JUSTIÇA, TUTELA COLETIVA, PROCESSO ESTRUTURAL E JUSTIÇA MULTIPORTAS</b> .....	17
<b>2.1</b>	<b>Acesso à justiça, crise judiciária e ativismo judicial no Brasil</b> .....	18
2.1.1	Acesso à justiça e crise no Poder Judiciário brasileiro .....	18
2.1.2	O favorecimento de uma postura proativa dos magistrados na resolução de demandas coletivas .....	23
<b>2.2</b>	<b>Do reconhecimento dos direitos coletivos à decisão estruturante: bases legais e etapas do processo estrutural</b> .....	27
2.2.1	A construção dos direitos coletivos no ordenamento jurídico brasileiro.....	27
2.2.2	Problema estrutural, processo estrutural e decisão estruturante .....	30
2.2.3	Desmistificando as críticas ao processo estrutural.....	34
2.2.4	Fases do processo estrutural .....	33
2.2.5	Efeitos decorrentes da aplicação do processo estrutural.....	38
<b>2.3</b>	<b>Justiça multiportas: superação do paradigma contemporâneo de acesso e resolução de conflitos</b> .....	41
2.3.1	O modelo multiportas de justiça no Brasil e métodos de soluções consensuais .....	41
2.3.2	Considerações sobre Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 16 e sua correlação com o acesso à justiça.....	46
2.3.3	A utilização do <i>town meeting</i> como mecanismo de participação consensual na execução de decisões estruturantes.....	48
<b>3</b>	<b>A ADPF 828 E A ATUAÇÃO ESTRUTURAL DO TJMA: a Comissão de Soluções Fundiárias - CSF como mecanismo de reestruturação do direito à moradia</b> .....	51
<b>3.1</b>	<b>O direito à moradia e os conflitos fundiários como problema estrutural</b> .....	51
3.1.1	O direito à moradia como direito fundamental social .....	51
3.1.2	O direito à terra e sua correlação com o direito à moradia.....	54
3.1.3	O desdobramento do direito à moradia por meio do direito à posse e propriedade .....	54
3.1.4	O problema do <i>déficit</i> habitacional no Brasil e a segregação socioespacial .....	59
3.1.5	A problemática do acesso à terra e a configuração dos conflitos fundiários urbanos e rurais no Brasil e no Maranhão.....	63

<b>3.2 Legislação fundiária e atuação institucional do Governo do Estado do Maranhão.....</b>	<b>66</b>
3.2.1 A legislação fundiária no Brasil como política de acesso à terra.....	66
3.2.2 A política fundiária no Maranhão: legislação estadual e institucionalização da mediação fundiária.....	70
3.2.3 A Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade - COECV como instrumento de mediação estrutural dos conflitos fundiários.....	73
<b>3.2 A ADPF 828 e a configuração do processo estrutural no STF.....</b>	<b>77</b>
3.2.1 Contexto fático e normativo da ADPF 828.....	77
3.2.2 Deferimento da suspensão de despejos coletivos instituídos antes da Pandemia da Covid-19 pela ADPF 828 .....	80
3.2.3 A experiência do Tribunal de Justiça do Paraná na institucionalização da Comissão de Conflitos Fundiários como mecanismo de mediação dos conflitos possessórios coletivos judicializados.....	82
3.2.4 O estabelecimento do regime de transição como espécie de decisão estruturante.....	84
3.2.5 Objeções ao processo estrutural no contexto da ADPF 828.....	86
<b>3.3 A criação da Comissão de Conflitos Fundiários do TJMA.....</b>	<b>88</b>
3.3.1 Criação e competência da CCF do TJMA.....	89
3.3.2 Organização e procedimentos no âmbito da Comissão.....	91
3.3.3 A transformação em CSF como instrumento de consolidação da busca pela consensualidade nos conflitos agrários.....	93
<b>4 APLICAÇÃO DOS MÉTODOS AUTOCOMPOSITIVOS NA ATUAÇÃO DA CSF DO TJMA: análise empírica de casos concretos (2023–2025).....</b>	<b>96</b>
<b>4.1 A atuação geral da CSF do TJMA.....</b>	<b>97</b>
<b>4.2 Análise comparativa dos oito casos de sucesso.....</b>	<b>101</b>
<b>4.2 Tipologia dos acordos e avaliação dos termos pactuados .....</b>	<b>106</b>
<b>4.3 Elementos comuns que conduziram à solução consensual dos conflitos .....</b>	<b>112</b>
4.3.1 Fatores institucionais .....	112
4.3.2 Fatores procedimentais.....	114
4.3.3 Fatores sociais e territoriais.....	116
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>119</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>122</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os conflitos fundiários coletivos, urbanos e rurais, constituem uma das manifestações mais sensíveis das desigualdades estruturais que historicamente marcam a sociedade brasileira. A persistência do *déficit* habitacional, a informalidade fundiária, a segregação socioespacial e a insuficiência das políticas públicas de acesso à terra e à moradia revelam um cenário no qual a violação de direitos fundamentais se apresenta de forma reiterada e estrutural.

Nesse contexto, tais conflitos não podem ser compreendidos como meras disputas patrimoniais individuais, mas como fenômenos complexos, plurissubjetivos e institucionalmente condicionados. A ampliação do acesso à justiça, assegurada constitucionalmente, contribuiu para a intensificação da judicialização dessas controvérsias, deslocando para o Poder Judiciário a expectativa de resposta a demandas sociais historicamente negligenciadas pelos demais Poderes.

Embora represente um avanço democrático, esse movimento também evidenciou as limitações do modelo processual tradicional, baseado na lógica bipolar, adjudicatória e retrospectiva. Em litígios fundiários coletivos, a aplicação automática da tutela possessória clássica, especialmente por meio da reintegração de posse, tem se mostrado insuficiente para produzir soluções estáveis, frequentemente resultando na reprodução do conflito e na reiteração das violações.

Diante desse cenário, a presente dissertação parte da compreensão de que os conflitos fundiários coletivos configuram verdadeiros problemas estruturais, caracterizados por estados persistentes de desconformidade institucional. Trata-se de situações em que a violação de direitos decorre do funcionamento inadequado de estruturas públicas e privadas, exigindo respostas que ultrapassem a lógica da reparação pontual.

Nesse contexto, o processo estrutural emerge como instrumento apto a enfrentar tais disfunções, orientando-se à reorganização progressiva das estruturas responsáveis pela violação, por meio de decisões estruturantes, regimes de transição, acompanhamento continuado e ampla participação dos sujeitos afetados. Articulado a essa racionalidade, o paradigma da Justiça Multiportas assume papel relevante na redefinição contemporânea do acesso à justiça.

Ao reconhecer que diferentes conflitos demandam diferentes formas de tratamento, esse modelo valoriza métodos consensuais de resolução de controvérsias, como a mediação, a conciliação e outras práticas dialógicas, sem afastar a atuação jurisdicional. Nos processos

estruturais, tais métodos revelam-se especialmente adequados, na medida em que favorecem a cooperação interinstitucional, a participação das comunidades afetadas e a construção coletiva de soluções mais estáveis e socialmente legítimas.

No campo específico dos conflitos fundiários coletivos, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828 representou um marco relevante ao consolidar diretrizes estruturais para o tratamento dos despejos coletivos. Para além do contexto pandêmico que motivou sua propositura, a ADPF 828 reconheceu a centralidade do direito fundamental à moradia, instituiu um regime de transição, estabeleceu condicionantes procedimentais e estimulou a adoção de soluções dialogadas e interinstitucionais.

No Maranhão, o TJMA instituiu, em cumprimento à ADPF 828, a Comissão de Soluções Fundiárias (CSF) como mecanismo de processo estrutural destinado a enfrentar de forma sistêmica os conflitos fundiários coletivos. Contudo, ainda é necessário avaliar se essa Comissão é efetiva como instrumento de tutela estrutural na garantia dos direitos constitucionais envolvidos, especialmente o direito fundamental à moradia, bem como na proteção da posse qualificada e da dignidade das comunidades tradicionais e vulneráveis.

Neste sentido, insurge-se o seguinte problema central: em que medida a atuação da CSF do TJMA, enquanto instrumento de processo estrutural criado em cumprimento à ADPF 828, tem contribuído para a efetivação do direito fundamental à moradia e demais direitos correlatos em conflitos fundiários coletivos no Maranhão entre os anos de 2023 e 2025?

A pesquisa teve como ponto de partida a hipótese de que a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TJMA, criada em cumprimento à ADPF 828, contribuiu de forma significativa para a efetivação dos direitos fundamentais à moradia, à dignidade da pessoa humana e ao devido processo legal, por meio da adoção de métodos consensuais como mediação e conciliação, resultando na pacificação de conflitos fundiários coletivos relevantes no Maranhão.

A presente pesquisa justificou-se pela relevância jurídica, social e institucional da análise da atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA), criada em cumprimento à decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828, sob a perspectiva do processo estrutural.

O tema revelou-se especialmente significativo diante do agravamento dos conflitos fundiários coletivos no Brasil, sobretudo em áreas rurais e em periferias urbanas, nas quais comunidades socialmente vulneráveis têm sido frequentemente submetidas a despejos forçados, em evidente tensão com o direito fundamental à moradia, à posse qualificada e à dignidade da pessoa humana.

A escolha do objeto de pesquisa também foi diretamente influenciada pela trajetória profissional do autor, que atuou durante aproximadamente três anos como assessor jurídico na Vara Agrária do Termo Judiciário de São Luís. Nesse período, teve contato cotidiano com a complexidade dos conflitos fundiários coletivos, acompanhando processos que envolviam reintegrações de posse, ocupações consolidadas, demandas estruturais relacionadas à regularização fundiária e situações de potencial violação de direitos humanos.

Essa experiência prática permitiu a identificação de limites e desafios na atuação jurisdicional tradicional diante de litígios possessórios complexos, despertando o interesse acadêmico pela investigação de modelos institucionais capazes de promover soluções mais adequadas, dialogadas e estruturalmente orientadas.

A decisão proferida pelo STF na ADPF 828 consolidou o reconhecimento da moradia como direito social de elevada densidade constitucional, ao vedar remoções forçadas durante o período da pandemia de COVID-19 e ao estabelecer a necessidade de adoção de medidas estruturais por parte dos entes federativos e do Poder Judiciário. Nesse contexto, destacou-se a criação das comissões de soluções fundiárias como instrumentos voltados à prevenção e à resolução qualificada de litígios fundiários, baseados em atuação colaborativa, interinstitucional e dialógica.

A Comissão de Soluções Fundiárias do TJMA configurou-se como expressão de um modelo de tutela jurisdicional diferenciada, orientado por parâmetros próprios do processo estrutural. Sua atuação buscou superar a lógica adjudicatória tradicional, incorporando métodos autocompositivos voltados ao tratamento de disputas complexas e estruturalmente enraizadas. Esses mecanismos mostraram-se relevantes para a construção de soluções mais legítimas e duradouras, bem como para a promoção da pacificação social e para a inclusão de sujeitos historicamente marginalizados nos processos decisórios relacionados à gestão de seus territórios.

No Estado do Maranhão, apenas nos dois primeiros anos de funcionamento da Comissão, cerca de treze mil pessoas foram diretamente beneficiadas, com a adoção de estratégias que contribuíram para evitar remoções forçadas em áreas urbanas e rurais.

Apesar de sua relevância normativa e institucional, constatou-se a existência de lacunas investigativas quanto à avaliação empírica da efetividade concreta da atuação da Comissão no período compreendido entre 2023 e 2025, especialmente no que se refere à qualidade dos acordos celebrados, aos impactos das intervenções nos processos judiciais em curso, à proteção da posse de comunidades tradicionais e aos limites enfrentados na implementação das soluções consensuais

Dessa forma, a pesquisa desenvolvida contribuiu para o aprofundamento da compreensão sobre o papel das instâncias institucionais de mediação fundiária no contexto do processo estrutural, oferecendo subsídios teóricos e empíricos relevantes para a análise da atuação judicial na efetivação do direito à moradia e na promoção de soluções qualificadas para conflitos fundiários coletivos.

Diante disso, a presente dissertação analisa a atuação da CSF do TJMA como instrumento de implementação do processo estrutural nos conflitos fundiários coletivos, à luz das diretrizes fixadas pela ADPF 828. O trabalho busca compreender de que maneira essa atuação institucional contribui para a superação dos estados de desconformidade identificados, bem como seus limites e potencialidades no contexto da efetivação do direito fundamental à moradia.

No que se refere à metodologia, o método de abordagem adotado foi o indutivo, uma vez que a pesquisa partiu da análise de um contexto específico, a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA) na resolução de conflitos fundiários coletivos no período compreendido entre os anos de 2023 e 2025, para, a partir dos resultados obtidos, possibilitar reflexões mais amplas acerca da adoção de métodos consensuais na pacificação de disputas agrárias.

Para a realização do estudo, adotou-se o método de procedimento monográfico, tendo em vista a análise aprofundada da atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA) na resolução de conflitos fundiários coletivos. Esse método possibilitou o exame detalhado da aplicação dos métodos consensuais, especialmente da mediação e da conciliação, na pacificação dessas disputas.

Além disso, utilizou-se o método jurídico-diagnóstico, com o objetivo de identificar e avaliar a atuação da referida comissão, bem como os desafios e impactos decorrentes da utilização dos métodos consensuais no contexto fundiário. Ademais, foi empregado o método jurídico-comparativo, por meio da análise de instituições análogas pertencentes a diferentes ordenamentos estaduais.

Por fim, adotou-se o método sociojurídico crítico, considerando que a pesquisa buscou não apenas produzir conhecimento acerca da temática, mas também contribuir para a reflexão sobre o emprego dos mecanismos institucionais de resolução de conflitos e sua influência na garantia do direito à terra no Maranhão.

Paralelamente, realizou-se análise normativa, com exame da Constituição Federal, da legislação processual civil, das normas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e da

jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), com especial atenção às decisões proferidas no âmbito da ADPF 828.

No plano empírico, procedeu-se à análise documental de atos institucionais, decisões judiciais e registros processuais relacionados à atuação da CSF do TJMA, com foco em conflitos fundiários coletivos acompanhados pela Comissão no período delimitado pela pesquisa.

A investigação empírica foi conduzida de forma descritivo-analítica, com observância das diretrizes da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), mediante anonimização das partes e utilização de categorias analíticas extraídas do referencial teórico adotado. A articulação entre os dados empíricos e o marco teórico permitiu examinar a CSF como mecanismo institucional de reestruturação do tratamento judicial dos conflitos fundiários coletivos.

Ademais, a presente pesquisa insere-se na área de concentração do Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça e vincula-se à linha de pesquisa Dinâmica e Efetividade das Instituições do Sistema de Justiça, na medida em que investiga a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Maranhão como mecanismo institucional de tratamento consensual dos conflitos fundiários coletivos, analisando sua contribuição para a efetividade da tutela do direito à moradia e para a construção de respostas estruturantes no âmbito do sistema de justiça.

O estudo encontra-se igualmente articulado ao projeto de pesquisa do orientador, A crise da democracia representativa no século XXI, por dialogar com os desafios contemporâneos de legitimidade e transformação das instituições democráticas, especialmente quanto à emergência de modelos participativos, cooperativos e multiportas de resolução de conflitos, voltados à ampliação do acesso à justiça e à concretização de direitos fundamentais.

Quanto à estrutura, o trabalho organiza-se em três capítulos. O primeiro analisa o acesso à justiça, a crise do Judiciário e a emergência de posturas judiciais mais proativas, situando o processo estrutural e a Justiça Multiportas como respostas às limitações do modelo processual tradicional. O segundo capítulo aprofunda o estudo do processo estrutural, suas bases teóricas, fases, decisões estruturantes e efeitos, bem como os métodos consensuais aplicáveis à sua condução. O terceiro capítulo examina a ADPF 828 e a atuação da CSF do TJMA, analisando seu papel na reestruturação do tratamento judicial dos conflitos fundiários coletivos e na promoção do direito fundamental à moradia.

## **2 ACESSO À JUSTIÇA, TUTELA COLETIVA, PROCESSO ESTRUTURAL E JUSTIÇA MULTIPORTAS**

O Brasil e o mundo vêm acompanhando uma crescente busca da sociedade pelo Poder Judiciário, fenômeno que não se trata de um movimento isolado ou desconectado das transformações sociais mais amplas. As demandas judiciais tornam-se cada vez mais complexas e, diante da inércia dos demais Poderes estatais, exige-se um Judiciário mais proativo e comprometido com a efetividade dos direitos fundamentais.

Essa necessidade se manifesta, sobretudo, nos casos em que políticas públicas são negligenciadas e em que há reiteração de violações de direitos, situações que frequentemente levam os cidadãos a recorrerem ao Judiciário. Nesses contextos, instala-se o processo estrutural, que se distingue por não se limitar a declarar quem tem razão no conflito, mas por estabelecer um conjunto de medidas progressivas destinadas à superação de um estado de desconformidade institucional (Arenhart, 2013).

O magistrado, nesses casos, define providências a serem implementadas ao longo do tempo, como planos de ação, mecanismos de fiscalização contínua e a participação de diferentes atores sociais, de modo a promover mudanças efetivas e sustentáveis. Trata-se, portanto, de uma atuação colaborativa e dialógica, voltada à concretização de direitos violados, que se realiza de forma paulatina, e não imediata.

O propósito central do processo estrutural é justamente enfrentar e superar estados de anormalidade institucional, buscando soluções que não sejam meramente paliativas, mas que promovam transformações estruturais capazes de corrigir disfunções sistêmicas (Fischer; Andrade; Alencar, 2025).

Assim, o processo estrutural configura-se como um instrumento de reconstrução institucional e social, baseado no diálogo e na construção conjunta de soluções entre os diversos agentes envolvidos. Nesse contexto, o papel do magistrado assume natureza mais proativa e participativa, orientando a coordenação das medidas necessárias para a efetividade da decisão judicial.

Diante dessa nova dinâmica, o conceito de Justiça Multiportas ganha especial relevância, surgindo a partir da constatação de que os sistemas tradicionais de litígio se mostram eficazes apenas para determinados tipos de disputas, enquanto outros conflitos podem ser resolvidos de maneira mais adequada por meio de métodos alternativos de resolução de controvérsias, como a mediação, a conciliação e a arbitragem. Trata-se, portanto, de uma

proposta de organização do sistema judicial que oferece diferentes vias de solução de conflitos, conforme as especificidades de cada caso (Sander, 1976).

A principal ideia associada à identificação de métodos consensuais aplicáveis ao processo estrutural é assegurar que o acesso à justiça seja respeitado e efetivo, ao mesmo tempo em que se favorece a construção coletiva de decisões capazes de resolver problemas sociais complexos.

Nesse sentido, os próximos itens deste trabalho analisarão tais conceitos como temas centrais. Antes, contudo, será desenvolvida a reflexão sobre a necessidade de ampliar o acesso à justiça e de compreender como as facilidades que o promovem, ao impulsionarem a judicialização, também contribuem para a crise do Poder Judiciário, pressionando pela criação de respostas inovadoras e estimulando a atividade criativa dos magistrados.

## **2.1 Acesso à justiça, crise judiciária e ativismo judicial no Brasil**

O acesso à justiça não pode ser compreendido meramente como a possibilidade de ingresso no Poder Judiciário, pois a entrada no Sistema Judicial demanda o cumprimento de diversos requisitos para a proposição de demandas, abrangendo fatores como o pagamento de taxas judiciais e a obtenção de defensor, entre outros aspectos (Cavalcanti, 1999).

Dessa forma, o acesso à justiça deve ser concebido como a garantia de um acesso verdadeiramente justo e efetivo. No entanto, é imperioso observar que essa ampliação do acesso também tem gerado desafios relacionados à crise no Judiciário, os quais exigem respostas inovadoras, sobretudo no tratamento de processos de natureza coletiva.

### **2.1.1 Acesso à justiça e crise no judiciário brasileiro**

A existência de litígios demonstra-se como algo inerente aos grupos sociais, porquanto, resolver esses conflitos se desenvolve como uma atividade de primeira ordem do Estado-Juiz. Diante disso, é necessário destacar que a principal atribuição é garantir a inafastabilidade da jurisdição, ou seja, permitir que as partes possam recorrer ao judiciário quando existir algum tipo de problema.

O postulado do acesso à justiça constitui um termo de difícil definição, configurando-se como um instrumento jurídico que permite aos indivíduos recorrerem ao Estado-Juiz para terem seus direitos atendidos. Cappelletti e Garth (2002) ressaltam que a premissa desse princípio deve ser observada ao se permitir que todos possam ter acesso de

forma igualitária<sup>1</sup>, garantindo a produção de resultados individuais ou sociais que sejam compreendidos como justos.

Para Alvim (2015) só se é possível promover o acesso à justiça quando existam juízes comprometidos em promover a atividade satisfativa. Porém, devendo realizar de forma consciente e com sensibilidade para que não crie obstáculos desnecessários para os jurisdicionados.

Esse mandamento encontra-se devidamente positivado no texto constitucional no artigo art. 5º, inciso XXXV e no artigo 3º do Código de Processo Civil (CPC), demonstrando a importância dessa garantia para o sistema jurídico brasileiro. De acordo com Sadek (2014) trata-se de um instrumento que permite aos indivíduos, de forma igualitária, possam ter suas demandas apreciadas pelo Poder Judiciário.

Deve se ressaltar a importância desse direito como um direito preconizador de ordem primordial, pelo qual, sem sua efetivação, não há como se concretizar nenhum dos demais princípios, pois, caso seja negado a sua realização, prejudicará todos os demais direitos, tanto de ordem material como processual.

Em observância a isso, e para evitar prejuízos as partes, o legislador brasileiro, estabeleceu no artigo 488 do CPC o princípio da primazia do julgamento de mérito, no qual o magistrado deve privilegiar a busca por resolver a controvérsia da demanda, mesmo que se depare frente a algum impedimento de ordem formal que possa gerar a extinção do feito.

Santos (2007), defende que o acesso à justiça precisa ser visto por meio de um entendimento ampliado com o objetivo de assegurar que todas as pessoas, sem distinção de classe social, identidade ou situação financeira, encontrem no sistema de justiça um ambiente legítimo de acolhimento, reconhecimento e reparação de direitos.

Para que se possa alcançar um acesso igualitário, há alguns obstáculos que precisam ser superados. O primeiro deles refere-se às custas judiciais, que atuam como uma barreira tanto para propor a ação quanto para arcar com os honorários de sucumbência, destinados à parte vencedora da causa.

Outro obstáculo está diretamente relacionado aos recursos financeiros das partes. Quem dispõe de maior capacidade econômica detém vantagens em relação a quem não possui, pois pode contratar bons profissionais e arcar com os custos decorrentes do processo. Além disso, outro ponto que merece atenção refere-se aos direitos coletivos e difusos, que se revelam

---

<sup>1</sup> Na visão de Paine (1989), a igualdade é entendida como um princípio de fácil compreensão, acessível a qualquer pessoa, e é a partir da elucidação dos direitos que decorrem as respectivas responsabilidades.

de forma fragmentada. Por envolverem uma pluralidade de sujeitos, torna-se difícil promover a reunião de todos os afetados.

Como soluções para esses problemas, Cappelletti e Garth (2002) propõem “soluções em ondas”. A primeira onda tem por foco proporcionar acesso à justiça aos mais pobres. No caso brasileiro, o legislador, atento a esse problema específico, incorporou ao CPC de 2015, no art. 98<sup>2</sup>, a gratuidade da justiça, garantindo que pessoas naturais ou jurídicas em situação de insuficiência de recursos para arcar com as despesas processuais possam ficar isentas desses pagamentos. Ressalta-se que a concessão do benefício não afasta as despesas referentes às custas ou à sucumbência, mas suspende as obrigações decorrentes da sucumbência pelo prazo de cinco anos (Brasil, 2015).

Na perspectiva de Santos (2014), há pontos principais que precisam ser observados em relação às dificuldades referentes às custas processuais. Esses pontos podem ser divididos, principalmente, em dois: a ausência de critérios uniformes para a fixação das custas e a existência de discrepâncias entre os valores praticados pelos diversos tribunais.

Além da isenção de custas, Cappelletti e Garth (2002) destacam que o acesso à justiça também pode se concretizar mediante a criação de cargos de advogados remunerados pelos cofres públicos, possibilitando que pessoas sem recursos ingressem no Judiciário para fazer valer suas pretensões. No sistema brasileiro, existem as figuras do Defensor Público e do advogado dativo, profissionais responsáveis por representar indivíduos que não possuem recursos financeiros para postular em juízo, sendo a atuação da Defensoria Pública é gratuita, nos termos do art. 185 do CPC.

Santos (2014) elenca que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabeleceu que as defensorias públicas são instituições essenciais para a justiça, promovendo a orientação e defesa judicial e extrajudicial para pessoas que se encontrem com problemas financeiros de forma integral. Logo, este tipo de assistencialismo promovido pelo Estado, permite diversas vantagens, dentre elas a garantia de um acesso universal prestado por profissional capacitado.

A segunda onda refere-se à prestação dos direitos difusos, forçando uma análise sobre o papel dos tribunais frente a direitos pertencentes a um grupo heterogêneo. Principalmente, discute-se como esses indivíduos deveriam ser citados e ouvidos, considerando

---

<sup>2</sup> Não se pretende, neste trabalho, realizar uma incursão histórica aprofundada acerca da evolução do instituto da justiça gratuita no ordenamento jurídico brasileiro. Todavia, importa esclarecer que este benefício não foi introduzido apenas com a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015, uma vez que já se encontrava positivado no Código de Processo Civil de 1973, especialmente em seu artigo 19. Assim, não se trata de inovação recente do sistema jurídico, mas de instituto já consolidado, tendo o diploma processual vigente promovido, sobretudo, maior sistematização conceitual e aprimoramento de sua disciplina normativa.

que, por se tratar de muitas pessoas, nem todos poderão exercer o contraditório de forma individual. Por fim, a terceira onda relaciona-se a um novo enfoque do acesso à justiça, que inclui a advocacia extrajudicial como instrumento de ampliação e efetivação desse direito fundamental (Cappelletti; Garth, 2002).

Ainda, é imperioso destacar que um dos principais problemas para o acesso à justiça deve-se à falta de educação e cultura de boa parte dos indivíduos que buscam a tutela jurisdicional, haja vista que desconhecem quais são os seus direitos, muitas vezes em razão da complexidade do sistema jurídico e de seus trâmites (Ramos; Sousa, 2022).

Esse cenário de ampliação da atuação judicial é acompanhado por um aumento expressivo da demanda social dirigida ao Poder Judiciário. De acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça, constantes do boletim Justiça em Números, cerca de 80 (oitenta) milhões de processos encontravam-se pendentes de julgamento ao final do ano de 2024 (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Somente em 2024, ingressaram no Judiciário brasileiro 39,4 (trinta e nove vírgula quatro) milhões de novos processos, representando um crescimento de 6,7% (seis vírgula sete) em relação ao ano anterior. Observa-se, assim, que um número cada vez maior de pessoas recorre ao Judiciário para a resolução de seus conflitos, impulsionado pelas facilidades implementadas para garantir o acesso à justiça.

Como resultado desse aumento expressivo, o judiciário enfrenta diversos problemas para resolver as insurgências reverberadas nos litígios. Segundo Gico Júnior (2014) o judiciário enfrenta uma crise decorrente da lentidão dos julgamentos, por conta disso, sendo considerado caro e ineficaz. A principal causa para esse problema insurge-se em virtude da falta de recursos humanos e financeiros, bem como a complexidade dos processos e má gestão dos insumos.

Já para Oliveira e Castilho (2020) os próprios membros do judiciário relatam que a crise se deve em virtude da ausência de modernização<sup>3</sup> que impede o alcance de melhores índices de eficiência<sup>4</sup> que fica nítida quando observado o descompasso entre oferta e demanda, haja vista que há uma incapacidade de solucionar os litígios garantindo-se a razoável duração do processo.

---

<sup>3</sup> É importante destacar que, apesar da existência de diversos problemas no Judiciário brasileiro, vem sendo realizado um grande investimento em tecnologia, principalmente no que se refere ao uso de inteligência artificial pelos tribunais. Conforme destacam Bezerra, Pereira e Oliveira Neto (2025), existem cerca de 140 projetos desenvolvidos pelo Poder Judiciário voltados ao desenvolvimento dessas ferramentas como auxiliares na resolução de conflitos.

<sup>4</sup> Em que pese não ser o objetivo deste trabalho, destaca-se que, conforme os ensinamentos de Gustin, Dias e Nicácio (2020), a eficiência é vista como a ideia de produzir o maior resultado, com o menor emprego de recursos. Ao passo que a eficácia ocorre quando os objetivos previstos são satisfeitos. Por fim, a efetividade se relaciona com a ideia de que satisfazer as necessidades de acordo com o grau de exigência.

Ainda assim, a razoável duração do processo continua sendo um objetivo essencial do sistema jurídico, visto que a morosidade processual pode comprometer a efetividade dos direitos, especialmente diante do risco de prescrição. Segundo Sousa e Gandra (2013, p.572) uma das principais dificuldades decorrentes da crise do judiciário se deve em virtude da morosidade, conforme transcreve-se a seguir:

[...] o judiciário brasileiro enfrenta, há muito tempo, grandes problemas. O pensamento dominante entre os estudiosos da questão é que o mais grave deles seria a morosidade enfrentada diante de uma necessidade de utilização da função jurisdicional. Os órgãos jurisdicionais encontram-se abarrotados de autos, com uma carga de trabalho muito além daquela que seria razoável, ou das possibilidades de seus servidores. Desta forma, sem que o Estado consiga, de forma eficiente, realizar o impulso oficial, os processos jurisdicionais acabam por consumir um tempo muito além daquele previsto pelos procedimentos instituídos pela legislação infraconstitucional. É necessário ressaltar que todo procedimento necessita de um período mínimo para se desenvolver; nenhum será instantâneo. É preciso se observar o cumprimento de todas as fases procedimentais, a oportunização da participação das partes, a produção de provas; enfim, todos os atos necessários para a construção democrática de um provimento legítimo.

Nessa tessitura, mesmo diante da exigência legal de que o processo seja desenvolvido em prazo razoável, não se pode negar que o Poder Judiciário tem enfrentado dificuldades para atender às demandas de forma célere, sobretudo em razão da falta de estrutura material e da insuficiência de servidores.

Rosário, Pereira e Costa (2025) sustentam que a Justiça deve atuar de forma mais célere, primando pelo cumprimento do princípio da razoável duração do processo. Entretanto, a resolução dos litígios deve ocorrer em um tempo mais razoável, sem, contudo, comprometer a atividade satisfativa, ou seja, o Judiciário deve atentar para a efetividade da prestação jurisdicional.

Destaca-se que não se pode atribuir exclusivamente ao Judiciário a culpa pela existência de muitas demandas a serem julgadas. Conforme destacam Oliveira e Castilho (2020), a crise também decorre das expectativas da sociedade, tendo em vista a carência da população por respostas aos seus problemas. As pessoas, sentindo-se abandonadas pelos demais poderes, passam a acreditar que o Judiciário é o único órgão ao qual podem recorrer.

A representação democrática se concretiza por meio de um governo representativo, no qual se busca promover a conciliação para a realização das demandas sociais, prezando pela proteção da pluralidade social (Campos; Moraes, 2020). Como decorrência disso, tem se ocorrido um fenômeno de transferência a respeito da tomada de decisão para o judiciário, como consequência a problemática gerada pela crise de representatividade política no Brasil.

Há diversos fatores que têm contribuído para o descrédito das instituições democráticas, especialmente do Poder Legislativo e do Poder Executivo. Dentre eles, é possível citar: a profissionalização da política, que impede a renovação e permite a manutenção do status quo; os problemas referentes à educação brasileira, que dificultam o conhecimento das atribuições de cada poder; as falhas na separação dos poderes<sup>5</sup>; o sistema partidário, que muitas vezes impede que os mais votados sejam eleitos; e, por fim, a sensação de impunidade, que influencia diretamente os corruptos na prática de atos delituosos (Tomazi, 2018).

Em virtude disso, os cidadãos, que são os titulares do político, não se sentem beneficiados pelas decisões tomadas pela classe política, gerando descontentamento da população<sup>6</sup> e ocasionando em manifestações que vem promovendo instabilidade para a democracia brasileira<sup>7</sup> (Lorenci; Souza, 2014).

É nesse contexto de tensão entre o ideal de acesso amplo e célere à justiça e a realidade de um sistema sobrecarregado e ineficiente que emerge um fenômeno relevante: a adoção, por parte dos magistrados, de uma postura cada vez mais proativa e interventiva, especialmente na resolução de demandas coletivas, como forma de suprir lacunas institucionais e responder às novas exigências sociais e políticas.

### 2.1.2 O favorecimento de uma postura proativa dos magistrados na resolução de demandas coletivas

As sociedades contemporâneas vivem um dilema em relação a massificação de demandas, haja vista que se depara com dilemas complexos que fogem a lógica individualista, principalmente quando estes problemas exigem a busca do judiciário. Segundo Costa (2024) o tecnicismo tende a criar barreiras na resolução de litígios complexos, criando obstáculos para a inovação.

Para Hirschl (2020), o Judiciário não possui poder político autônomo para garantir a obediência às suas decisões. Sua autoridade depende, sobretudo, do grau em que as elites

---

<sup>5</sup> Para Grau (2011), a separação dos poderes configura uma conveniência, na medida em que não há, de fato, uma divisão absoluta, mas sim uma distinção de funções, por meio da qual os poderes atuam com o objetivo comum de manter o equilíbrio institucional.

<sup>6</sup> De acordo com Caniato (2025), 78% dos brasileiros afirmam que os parlamentares não se preocupam com a população, dado que evidencia a insatisfação popular em relação aos políticos eleitos.

<sup>7</sup> O atual sistema jurídico, pautado no Estado Democrático de Direito, surgiu como fruto da insurgência contra a ditadura militar instaurada em 1964, a qual, segundo Pereira (2025), baseava-se em um regime de exceção em que os militares se consideravam representantes da sociedade. Assim, os atuais momentos de crise revelam-se como parte do processo de construção de uma sociedade ainda em amadurecimento, que somente poderá enfrentar e resolver seus problemas por meio das escolhas decorrentes do voto.

políticas, econômicas e culturais consideram o Poder Judiciário favorável à manutenção de sua própria hegemonia. Esse contexto evidencia a fragilidade institucional do Judiciário diante de barreiras impostas por outros poderes, especialmente quando sua atuação colide com interesses políticos e administrativos.

Em sua formulação clássica, o judiciário era concebido como o mais fraco entre os poderes<sup>8</sup>, fato que tende a evidenciar a lógica que favorecia o postulado da separação dos poderes<sup>9</sup>, cabendo ao judiciário o papel apenas de julgar de acordo com o estabelecido pela lei, sem possuir poderes autônomos para efetivar as suas decisões.

Consequentemente, o judiciário precisou adaptar-se as necessidades advindas da modernidade social para providenciar respostas aos anseios populares, em virtude da vedação ao *non liquet*<sup>10</sup>, o qual proíbe os magistrados de deixarem de solucionar um caso em virtude da ausência regulamentação sobre o objeto da lide, o que vem favorecendo a atividade criativa dos magistrados.

É importante mencionar que desde a Segunda Guerra Mundial observou-se uma maior incidência da aplicação da justiça constitucional sobre espaços considerados de política majoritária, ou seja, aqueles que são decididos por representantes eleitos pela população, por meio do voto popular, para compor o legislativo e o executivo (Barroso, 2009).

Essa expansão do judiciário nasce como uma decorrência das lutas sociais que acabam moldando o sistema político. Por conta disso, a existência de um judiciário independente impõe-se como um fator essencial para a consolidação de uma democracia. Ressalta-se que a democracia não pode ser vista apenas como um governo com regras voltadas para maioria, pois deve-se criar instrumentos para a proteção das minorias (Hirschl, 2020).

Nesse viés, vem o Poder Judiciário adotando o papel de discutir e decidir questões com larga repercussão social e política que deveriam ser dialogadas pelo Congresso Nacional e pelo Poder Executivo que foram eleitos pela população. Desta feita, a judicialização da

---

<sup>8</sup> Segundo Hamilton, Madison e Jay (2003), o Poder Judiciário não dispõe nem do controle da “bolsa” nem da “espada”. Por essa razão, deve-lhe ser assegurado um conjunto de garantias institucionais capazes de protegê-lo de interferências dos demais poderes, preservando sua independência e a efetividade de suas decisões.

<sup>9</sup> Embora este não seja o objetivo deste trabalho, é importante rememorar que de acordo com Montesquieu (1973) a separação dos poderes nasce como um instrumento de evitar os abusos, pois, quando o Poder Legislativo e Executivo se encontram reunidos, não existe forma de limitar os abusos decorrentes da tirania. Mill (1991) destaca que a limitação imposta ao poder exercido pelos governantes foi compreendida como uma forma de liberdade, que se buscou assegurar por meio de dois mecanismos. O primeiro consistiu no estabelecimento de direitos políticos, cuja violação exigia justificativa. O segundo baseava-se na criação de freios constitucionais, vinculados à necessidade de consentimento da comunidade como condição para o exercício legítimo do poder.

<sup>10</sup> O artigo 4º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942) autoriza o magistrado de decidir a lide empregando analogia, costumes e princípios quando a lei for omissa. Desta forma, é possível verificar que há no ordenamento jurídico brasileiro uma diretriz voltada para, de alguma forma, responder as demandas da sociedade quando buscarem o judiciário.

política reflete-se na transferência da tomada de atitudes de competência do poder executivo e legislativo para os juízes e tribunais<sup>11</sup>.

Nesta perspectiva, é importante distinguir as figuras da judicialização da política e do ativismo judicial. Segundo Barroso (2009) a judicialização na política no Brasil deriva do papel conferido pela Constituição Federal de 1988 ao judiciário, conferindo este o dever de inafastabilidade da jurisdição, incumbindo ao judiciário o dever de decidir sobre o litígio.

Ao passo que o ativismo judicial se desenvolve através de uma escolha do julgador ao escolher uma forma específica e de maneira proativa ao interpretar a norma constitucional, portanto, expandindo o seu alcance e interpretação, instaurando-se em virtude da lacuna e da omissão do legislativo com as pautas sociais.

Ramos, Rosário e Miranda (2020) sustentam que ao se analisar a figura da judicialização da política se é possível verificar que o judiciário amplia a sua competência, decidindo sobre casos que anteriormente se destinavam ao Executivo e Legislativo. Ao passo que o ativismo judicial se traduz através da atuação mais proativa do Poder Judiciário ao promover a interpretação da Constituição Federal.

Sendo assim, destaca-se a ideia de que o magistrado é o garantidor dos direitos fundamentais, em detrimento as funções pré-estabelecidas para atuação dos demais poderes, vem sendo cada vez mais tolerada e incentivada pelos tribunais brasileiros (Silva Junior, 2024).

Diante disso, podendo se manifestar por meio da aplicação da interpretação da Constituição, bem como promover a declaração de inconstitucionalidade de normas criadas pelo Poder Legislativo sem observância dos critérios de violação da Carta Magna e, por fim, através da imposição da obrigação de fazer ou não fazer ao Poder Executivo, em matérias de conteúdo voltado a políticas públicas.

O STF, por ser entendido como o órgão responsável pela proteção da Constituição Federal de 1988, vem sendo o principal responsável por promover uma conduta ativista. Pinheiro, Silva e Caldas (2023) destacam que o STF vem decidindo questões de grande impacto para vida da população brasileira, podendo citar a equiparação da união homoafetiva ao casamento, a descriminalização do aborto e fidelidade partidária.

---

<sup>11</sup> De acordo com Hirschl (2020), ocorreu uma transferência do debate sobre questões políticas para a esfera judicial, o que tem gerado preocupações quanto à natureza das decisões proferidas pelos tribunais, em especial, se essas decisões serão guiadas por preferências ideológicas ou destinadas a privilegiar determinados interesses políticos. Nesse contexto, o fenômeno do hiperativismo judicial em temas fundamentais para a construção da nação pode levar os tribunais a se tornarem uma espécie de “monstro de Frankenstein”, cujas decisões acabam por se voltar contra seus próprios criadores.

Ressalta-se que a intervenção judicial, com caráter ativista, pode não ser bem recebidas por diversos setores da sociedade, principalmente quando desafiam interesses das elites, a insatisfação pode gerar reações que tentem interferir na atuação direta dos magistrados (Hirschl, 2020).

A esse tipo de insurgência dá-se o nome de efeito *backlash*, caracterizado pela reação dos demais poderes à atuação do Judiciário. Segundo Veloso, Pessoa e Pereira (2025), a insatisfação do Legislativo pode assumir contornos fortemente repressivos, manifestando-se, por exemplo, na responsabilização de magistrados, o que interfere diretamente na autonomia judicial.

Malvezzi (2024) essa ampliação da atuação do judiciário tem como resultado primordial na construção da sociedade por meio da interpretação das normas e julgamento de causas que geram impactos na vida da população. Tornando-se mais do que um mediador dos problemas.

Em que pese todas as críticas referentes a atuação proativa do magistrado, compreendida como ativismo judicial, há casos nos quais o judiciário se depara com problemas decorrentes de processos complexos, que permeiam as relações de múltiplos agentes, voltados para efetivação de direitos sociais nos quais deve agir de forma mais participativa.

De acordo com Bochenek (2022, p. 30):

[...] o judiciário, tradicionalmente, resolve os conflitos decorrentes deste processo de debate e tomada de decisões das coisas públicas. Contudo, nos últimos anos, é perceptível na arena política e social que a insuficiência da atuação dos poderes constituídos na velocidade esperada pela sociedade e cidadãos, bem como o desejo de efetividade imediata e plena das políticas públicas acarretam a transferência ao Judiciário de parte considerável dos debates e também das decisões a respeito da implementação (ou omissão) das políticas públicas.

Para tanto, a maior atuação do Judiciário decorre da inércia dos demais poderes constituídos, o que leva a população a direcionar suas demandas, especialmente aquelas relacionadas ao cumprimento de políticas públicas, ao Poder Judiciário.

França e Lima (2025), destacam que em casos como este cabe ao magistrado decidir de forma proativa, indo para além da atividade arbitral típica de processos individuais, pois o juiz tende a regulamentar a relação de forma prospectiva, pensando em como resolver o problema criando um plano de execução. Além disso, precisa promover o diálogo entre as partes, ouvindo os mais diferentes setores da sociedade, ou seja, agindo como um articulador dos múltiplos atores voltados para soluções estruturais.

Arenhart (2013) esclarece que, no âmbito do processo estrutural, é necessário garantir ao magistrado liberdade para atuar de modo criativo na resolução do problema,

flexibilizando sua atuação conforme as peculiaridades do caso. Deve-se superar a visão tradicional de que essa postura violaria o princípio da separação dos poderes, pois tal entendimento acaba por dificultar a intervenção do Judiciário em políticas públicas e comprometer o desenvolvimento de técnicas adequadas para a superação dos problemas estruturais.

Assim, esse tipo de diálogo não representa uma violação ao princípio da separação dos poderes, tampouco configura uma fragilização da atividade jurisdicional. Ao contrário, constitui um mecanismo voltado a assegurar a efetividade das decisões judiciais, conferindo-lhes maior capacidade de produzir transformações concretas na realidade social.

Ressalta-se que as transformações do papel do Judiciário frente à judicialização e ao ativismo criaram um ambiente institucional, no qual litígios de natureza estrutural desafiam os formatos tradicionais de tutela coletiva. Para compreender esse novo cenário, é necessário distinguir os litígios estruturais, individuais e coletivos tradicionais, bem como refletir sobre os instrumentos de acesso à justiça e soluções consensuais aptos a lidar com sua complexidade.

## **2.2 Do reconhecimento dos direitos coletivos à decisão estruturante: bases legais e etapas do processo estrutural**

O sistema jurídico deve acompanhar as transformações sociais e estar atento à necessidade de aprimoramento da prestação jurisdicional, sob pena de comprometer não apenas os direitos individuais, mas também os interesses coletivos (Ramos; Milhomem, 2016).

Dessa forma, diante das eminentes transformações sociais, torna-se necessário compreender em que consiste o processo coletivo e quais são suas diferenças em relação ao processo estrutural.

### **2.2.1 A construção dos direitos coletivos no ordenamento jurídico brasileiro**

Em uma primeira análise, faz-se mister identificar a figura dos litígios de ordem coletiva, versando a respeito de uma disputa que envolve um grupo de indivíduos os quais, dentro da relação que vai se desenvolver, são vistos como um conjunto, do qual não importa as características compreendidas como individuais.

De maneira geral, a sociedade evoluiu e, com ela, as formas de organização para a resolução de litígios. Segundo Costa (2024), o direito foi criado para reprimir os atos considerados socialmente reprováveis e estabelecer as formas pelas quais os negócios seriam

pactuados. Atualmente, os conflitos são pautados pela superação do individualismo, com o objetivo de se pensar e agir de forma coletiva.

Vitorelli (2023, p. 2) esclarece que “[...] o litígio coletivo se instala quando um grupo de pessoas é lesada enquanto sociedade, sem que haja, por parte do adversário atuação direcionada contra alguma dessas pessoas, em particular, mas contra o todo”. Logo, para que exista esse tipo de disputa, é necessária a presença de um grupo contra o qual a lesão tenha sido direcionada, abrangendo diversas pessoas, mas com características que as individualizam. Deve-se levar em consideração o evento danoso em relação ao grupo como um todo, em sua acepção social.

Ainda, segundo Jesus, Pereira, Costa e Bezerra (2025), existe uma diferença entre o litígio coletivo e a relação plúrima. O primeiro decorre de um problema que afeta o grupo como um todo, sem levar em conta questões individuais. Já nas ações plúrimas, há uma pluralidade de partes em um dos polos da ação, sendo que cada uma possui interesses próprios que, de alguma forma, convergem na busca pela solução do conflito.

Para explicar a diferença, Vitorelli (2023, p. 2) fornece o seguinte exemplo:

[...] nesses termos, quando um alfaiate lesa dez de seus clientes, o que existe é uma dezena de litígios individuais, decorrentes de relações que se estabelecem e se desenvolvem isoladamente, com cada um deles. Mesmo que a lesão ocorrida nos dez eventos seja idêntica, não se tratará de um litígio coletivo, já que, como as relações se desenvolvem intuitu personae, essa identidade decorrerá de cadeias causais distintas, não de uma decisão geral, que incide sobre todos os contratos. Por outro lado, quando uma empresa produtora de alimentos em larga escala reduz o seu controle de contaminação e permite que insetos sejam misturados aos seus produtos, atingindo os respectivos compradores, o litígio é coletivo, eis que a cadeia de eventos do qual ele decorre não se relaciona com qualquer daqueles consumidores que adquiriam os produtos, mas com a coletividade de clientes da empresa. Essas pessoas se envolvem no litígio enquanto grupo, enquanto sociedade

Como se nota, a principal característica é a renúncia às qualidades pessoais, evidenciando-se o pertencimento ao grupo. Além disso, o artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor (CDC) subdivide os direitos coletivos em difusos, coletivos e individuais homogêneos. Os direitos difusos são aqueles que não pertencem a uma pessoa específica, mas a um grupo indeterminado de indivíduos que se encontram ligados em razão de determinado acontecimento.

Segundo Vitorelli (2023), a classificação estabelecida pelo CDC não guarda relação com os conceitos de litígios globais, locais e irradiados. Isso porque os conceitos definidos pelo legislador foram criados como instrumentos voltados à operacionalização da tutela dos direitos, não havendo, portanto, qualquer correspondência entre essas categorias e os conceitos desenvolvidos anteriormente, nem com aqueles que serão apresentados a seguir.

Na visão de Santos (2025), os direitos difusos e coletivos decorrem de uma lógica que ultrapassa os aspectos individualistas, uma vez que se fundamentam no interesse social e têm por finalidade proteger o interesse público. Nesse sentido, buscam assegurar que os direitos de cada indivíduo sejam respeitados como decorrência de sua participação na vida em sociedade.

Já os direitos coletivos dizem respeito a interesses de pessoas que possuem uma relação jurídica em comum. Por fim, os direitos individuais homogêneos decorrem de uma origem fática comum, embora sejam titularizados individualmente. De acordo com os ensinamentos de Jesus, Pereira, Costa e Bezerra (2025) os direitos homogêneos são reunidos para permitir economia e celeridade, permitindo reunir em uma única ação o julgamento a respeito de um evento que se derivou de um mesmo fato.

Para Vitorelli (2023), os conflitos coletivos podem ser separados em três grupos, o primeiro deles são os litígios coletivos globais, nos quais os problemas afetam a sociedade em geral, mas acabam tendo impacto reduzido sobre os indivíduos que compõem o grupo. É importante destacar que esse tipo de litígio envolve pessoas indeterminadas, sendo a identificação individual de baixa relevância, uma vez que o titular do direito é o grupo como um todo.

Além desses, há também os litígios coletivos de caráter local. Nesse caso, é possível identificar as pessoas atingidas, e os impactos costumam afetar de forma significativa a vida da comunidade, considerando que essas pessoas compartilham certo grau de laços de afetividade. Por fim, existem os litígios irradiados, que atingem a sociedade de modo amplo, mas afetam diferentes grupos em graus diversos (Vitorelli, 2023).

A Lei nº 7.347/1985, que disciplina a Ação Civil Pública, estabelece em seu artigo 1º exemplos de matérias que versam sobre direitos transindividuais, como os direitos ambientais, do consumidor, raciais, religiosos e relativos à ordem econômica. Trata-se de uma enumeração dotada de certa taxatividade mitigada, uma vez que admite a inclusão de outros direitos que, em razão de seu caráter coletivo, possam ser tutelados por meio de ação civil pública (Brasil, 1985).

Feitas essas ressalvas a respeito do direito material que envolve os litígios coletivos, é importante aprofundar o conhecimento sobre o processo coletivo, que consiste no instrumento utilizado para que a sociedade possa ter seus direitos tutelados. Destaca-se que cada país disciplina as matérias que podem ser objeto de processos coletivos (Vitorelli, 2023).

Ademais, os legitimados para propor tais processos atuam por meio de representação. Em outras palavras, uma pessoa, que pode ter sido afetada ou não pelo problema,

ajuíza a ação com fundamento em autorização legal, e, ao final do processo, a decisão proferida pelo Poder Judiciário produzirá efeitos para toda a coletividade, alcançando todos os indivíduos afetados.

A CF/88 declara no artigo 5º, inciso LXX que os legitimados, no caso do mandado de segurança coletivo, podem ser os partidos políticos, condicionado a possuir representação no parlamento nacional, e as associações, as organizações sindicais ou entidade de classe que tenham sido criadas há pelo menos um ano.

De modo ampliativo, o artigo 82 do CDC estabelece que os legitimados para propor demandas coletivas são, respectivamente, o Ministério Público (MP), os entes federativos, órgãos da administração pública que tenham por objetivo a proteção dos interesses coletivos e as associações legalmente constituídas e que tenham sido criadas para proteção e defesa dos interesses coletivos (Brasil, 1990).

Não obstante, o STF, por meio do Tema 82, estabeleceu a necessidade de que as associações apresentem autorização expressa, individual ou concedida em assembleia, para a propositura de ações coletivas, rejeitando a possibilidade de ajuizamento apenas com base em previsão estatutária genérica (Supremo Tribunal Federal, 2015).

Nesse aspecto, apresentados os principais pontos a respeito dos direitos transindividuais, impõe-se como essencial avançar na análise do tema por meio do estudo do processo estrutural, com o objetivo de oferecer respostas adequadas às demandas coletivas.

### 2.2.2 Problema estrutural, processo estrutural e decisão estruturante

A complexidade que envolve o processo estrutural decorre, em grande medida, da dificuldade de sua definição<sup>12</sup>. Essa dificuldade conceitual está relacionada, especialmente, à sua origem, nos Estados Unidos da América, em 1954, quando a Suprema Corte norte-americana, ao julgar o caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*<sup>13</sup>, declarou a inconstitucionalidade da segregação racial de estudantes negros em escolas tradicionalmente

<sup>12</sup> Segundo Vitorelli (2025), a dificuldade em estabelecer um conceito sobre o tema reside na tradução dos termos utilizados na origem do instituto, uma vez que não existe, na língua portuguesa, expressão que corresponda com precisão ao significado de *civil rights* ou *injunction*, termos empregados no momento de definição do processo estrutural. Podem ser compreendidos, respectivamente, como direitos fundamentais e ordens mandamentais.

<sup>13</sup> Fiss (2025) destaca que esse caso foi o ponto de partida para a promoção de diversas reformas, uma vez que a dessegregação escolar conferiu legitimidade às ordens judiciais para atuarem como instrumentos de transformação em problemas complexos. Assim, geraram-se precedentes para a atuação judicial em diferentes situações, consolidando-se um paradigma que demonstrou o raciocínio a ser seguido.

frequentadas por pessoas brancas. Diante dessa problemática submetida ao Judiciário, instaurou-se um amplo processo de reforma no sistema educacional norte-americano.

Nesse sentido, é necessário destacar que o processo estrutural surge a partir da existência de um problema estrutural, concebido como uma situação decorrente de um estado de coisas em desconformidade, ou seja, problemas que afetam a estrutura de determinada organização. Costa (2024) afirma que o litígio estrutural consiste em uma violação a direitos coletivos que atinge uma estrutura institucional ou política.

Ressalta-se que não se trata de um problema esporádico, mas de uma violação que ocorre de forma contínua. Para que possa cessar, é preciso identificar suas causas e construir um novo padrão institucional de tratamento.

Já para Didier Júnior, Zaneti Júnior e Oliveira (2020) um problema estrutural caracteriza-se pela presença de um quadro de desconformidade organizada, ou seja, uma condição de ilegalidade constante e duradoura, portanto, uma situação que, embora não estritamente ilícita, se afasta do padrão de normalidade ou do estado de coisas considerado adequado<sup>14</sup>. Em qualquer dos casos, o problema estrutural se manifesta a partir de uma realidade que exige intervenção por meio de reorganização ou reestruturação das estruturas envolvidas.

Ademais, é importante observar que um conflito estrutural pode existir independentemente da instauração de um processo estrutural. Isso porque a tentativa de resolução pode se dar por meio de um processo coletivo comum, que não busca enfrentar a origem do problema, mas apenas suas consequências. Nesses casos, é possível remediar os efeitos imediatos, sem, contudo, eliminar de forma definitiva a causa das violações, o que permite que estas sejam renovadas no futuro.

O propósito central do processo estrutural é justamente enfrentar e superar esse estado de anormalidade institucional, buscando soluções que não sejam apenas paliativas, mas que promovam mudanças substanciais capazes de reverter contextos marcados pelo desajuste sistêmico. Para tanto, é imprescindível uma reestruturação profunda das estruturas envolvidas, com vistas à reconstrução de um cenário que ser aproxime do ideal normativo e constitucionalmente exigido (Fischer; Andrade; Alencar, 2025).

---

<sup>14</sup> Ao exemplificar situações em que o processo estrutural pode se desenvolver, Didier Júnior, Zaneti Júnior e Oliveira (2020) destacam, entre outros casos, a existência de problemas de locomoção decorrentes da falta de acessibilidade provocada por construções inadequadas, ou quando uma comunidade não tem seu direito à saúde devidamente assegurado em razão da ausência de planejamento no combate a determinada doença. Além disso, podem ser indicadas situações de falta de acesso à saúde em comunidades quilombolas ou indígenas. É necessário destacar que o processo estrutural não se desenvolve apenas no âmbito das políticas públicas, ou, mais precisamente, na ausência delas. A falência de uma grande empresa, com forte impacto econômico, também pode configurar um problema estrutural, na medida em que rompe com um estado de coisas considerado ideal.

Logo, esse procedimento apresenta algumas características fundamentais. A primeira delas é que toda a discussão gira em torno de um problema estrutural, cujo objetivo central é estabelecer um procedimento de transição que permita a passagem de um estado de desconformidade para um estado ideal, promovendo, assim, a reestruturação necessária.

A segunda característica refere-se à análise bifásica: em um primeiro momento, reconhece-se o problema; em seguida, elabora-se um projeto destinado à sua superação. Por fim, trata-se de um processo que se desenvolve de forma flexível, podendo ser conduzido de maneira a favorecer a construção de consensos entre as partes, com a adoção de mecanismos consensuais para a sua resolução (Didier Júnior; Zaneti Júnior; Oliveira, 2020).

Vitorelli (2025) relata que o processo estrutural consiste na determinação de agir como um mecanismo de transformação da estrutura afetada. No entanto, essa transformação só será possível mediante o estabelecimento de metas factíveis, ou seja, que tenham condições reais de serem implementadas.

Segundo Valle, Barrera e Turra (2025) o processo estruturante tem por característica central resolver um problema endêmico como busca de reforma estruturante em questões sociais relevantes. Em outra perspectiva, Santos e Cambi (2023) definem o processo estrutural como um modelo processual marcado pela flexibilidade procedimental, orientado à resolução de litígios de natureza estrutural.

Para tanto, busca-se, preferencialmente por meio do diálogo com os grupos sociais diretamente afetados e com a contribuição de órgãos técnicos especializados e a elaboração de um plano progressivo de reorganização institucional. Em uma definição mais precisa, Vitorelli (2023, p. 8) apresenta o processo estrutural da seguinte forma:

[...] o processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural. Essencialmente, o processo estrutural tem como desafios: 1) a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos; 2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da instituição, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável; 3) a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado; 4) a avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura; 5) a reelaboração do plano, a partir dos resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos ou minorar efeitos colaterais imprevistos; e 6) a implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o qual se perpetua indefinidamente, até que o litígio seja solucionado, com a obtenção do resultado social desejado, que é a reorganização da estrutura.

Assim, chega-se ao consenso de que esse instrumento consiste em uma ferramenta destinada a garantir a resolução de problemas decorrentes de violações contínuas, originadas da afronta a um direito material. Como consequência da tramitação desse processo, surgem diretrizes conhecidas como decisões estruturantes.

Este tipo de mandamento judicial, constitui-se como um mecanismo por meio do qual o Poder Judiciário atua de forma a estabelecer, ainda que indiretamente, uma política pública voltada à solução progressiva do problema ao longo do tempo (Costa, 2024). Esse tipo de decisão cria um regime de transição, permitindo que as medidas adotadas sejam reavaliadas e ajustadas gradualmente, de modo a viabilizar modificações paulatinas e eficazes, sendo denominada de decisão em cascata.

Não obstante, diante da existência de violações recorrentes a um direito material, deve-se compreender que uma ordem judicial pode ser a única medida capaz de promover a adequação da situação. Nesse sentido, a ordem judicial, no âmbito de um processo estrutural, emerge como uma resposta por meio da qual o magistrado não profere apenas uma decisão coativa, mas estabelece uma relação entre o juízo e a instituição afetada, administrando, assim, a reconstrução do estado de desconformidade (Fiss, 2025).

De acordo com Arenhart (2013), as decisões estruturais são um tipo especial de pronunciamento judicial que não se limita a resolver de forma imediata uma disputa entre partes específicas, como ocorre nos processos tradicionais. Ao contrário, esse tipo de decisão busca enfrentar litígios complexos que envolvem múltiplos interesses, muitas vezes relacionados a políticas públicas ou direitos fundamentais, e que exigem mudanças institucionais graduais para que o problema seja, de fato, resolvido.

Pela decisão apresentar conteúdo complexo, ela precisa ser dividida em duas partes, a primeira é prescrever uma determinação concebida como de conteúdo aberto, estabelecendo um objetivo que se tem por intento a ser alcançado. E como segundo momento, ela estrutura, por meio de metas, como a decisão será cumprida (Didier Júnior; Zaneti Júnior; Oliveira, 2020).

Diante disso, uma vez identificadas as características relacionadas ao que se entende por problema estrutural, processo estrutural e decisão estruturante, torna-se essencial, para o desenvolvimento do presente trabalho, estabelecer as etapas do processo estrutural, conforme será devidamente explorado no próximo item.

### 2.2.3 Desmistificando as críticas ao processo estrutural

Como já observado, o processo estrutural tende a surgir como resposta social a problemas estruturais decorrentes de anomalias persistentes que atingem determinada coletividade. Nota-se que as principais insurgências em relação ao uso do processo estrutural se caracterizam, sobretudo, pelo suposto protagonismo do magistrado e pela alegada invasão de competência ao se julgarem questões relacionadas a políticas públicas, o que conduziria ao ativismo judicial.

Sustenta-se que esse modelo se desenvolve por meio do exercício ampliado da autoridade judicial, sendo o juiz visto como o indivíduo capaz de promover a resolução dos problemas. Segundo Souza, Ribeiro e Freitas (2020), o foco acaba recaindo sobre o juiz, retirando-se do centro a população afetada, algumas vezes associando-se sua atuação a uma figura quase providencial.

Os autores defendem que o processo estrutural pode ignorar a dimensão da cidadania, prejudicando o exercício da democracia, na medida em que desemboca em uma postura ativista, na qual o magistrado assume o papel de definir quais seriam as ferramentas mais adequadas para a resolução da demanda.

Souza, Ribeiro e Freitas (2020, p. 136) destacam que o processo estrutural, embora busque, em tese, a proteção de direitos sensíveis, especialmente direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, pode ser compreendido como um instrumento de prevalência do ativismo judicial, conforme transcreve-se:

Pelo exposto, nota-se que o cognominado processo/decisão/medida estrutural, embora busque em sua essência a tutela de direitos muito sensíveis, notadamente direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, o que se verifica, em verdade, é um discurso autoritário, vez que o centro do que se propõe é o decidir do juiz, caracterizado como decorrência lógica e direta do ativismo judicial. Conforme já descrito neste trabalho, o processo estrutural se perfaz pela gradual implementação das decisões judiciais, de modo que, à medida que a decisão judicial vai sendo colocada em prática, é que se terá a exata noção de eventuais problemas surgidos, abrindo-se à verificação de outras imposições que o caso venha a requerer.

Para tanto, isso, segundo Campanharo (2023), caracterizaria uma usurpação de poderes, pois os magistrados não passaram pelo crivo do sufrágio, ou seja, não foram eleitos para promover quaisquer tipos de modificações em políticas públicas.

Assim, a primeira crítica a ser analisada refere-se ao protagonismo do Poder Judiciário e à suposta ausência de participação efetiva dos interessados na discussão da matéria. O segundo ponto diz respeito à atuação do processo estrutural no âmbito das políticas públicas, sob o argumento de que os magistrados atuariam para além de sua competência, violando a separação dos poderes.

Desse modo, a atuação do magistrado de forma mais proativa ocorre porque os casos estruturais frequentemente visam corrigir debilidades ou distorções geradas por determinada política pública, o que também levaria à caracterização de ativismo judicial. Segundo Arenhart e Osna (2022), tais críticas são, em grande medida, equivocadas. Para os autores, o processo estrutural tendem a surgir como uma adaptação do processo para lidar com questões complexas, permitindo a otimização dos atos judiciais.

Nesse sentido, é importante destacar que o processo estrutural não pode ser visto apenas como atuação na seara das políticas públicas, pois possui alcance mais amplo. Ainda que envolva esse campo, trata-se, fundamentalmente, de uma técnica voltada à proteção de direitos materiais.

Além disso, não pode ser visto como violação à separação dos poderes, pois “assim, a intervenção do Judiciário, quando provocado, não só é necessária como decorre de um dever constitucional de julgar lesão ou ameaça a direitos” (Campanharo, 2023, p. 5).

Arenhart e Osna (2022, p. 7) afirmam:

Por outro lado, é ainda indispensável ressaltar que, mesmo no âmbito específico das políticas públicas, a eventual crítica ao processo estrutural parece desmotivada. Isso porque existe uma sensível confusão conceitual nessa abordagem. Em síntese, sustentar que os processos estruturais violam a separação de poderes ou configuram caso indesejado de ativismo judicial nada mais é do que culpar o cirurgião por utilizar um meio adequado para realizar intervenção clinicamente prescrita. Em poucas palavras, não é a técnica estrutural que autoriza ou desautoriza, que viabiliza ou inviabiliza, a participação do Judiciário nessa esfera. O debate é anterior, razão pela qual, se há algo a ser questionado, o foco deve incidir sobre essa premissa.

Dessa forma, observa-se que o processo estrutural não pode ser definido, por si só, como violação ao princípio da separação dos poderes ou como instrumentalização do ativismo judicial. Trata-se do exercício de uma função decorrente do próprio modelo de adjudicação presente no sistema jurídico brasileiro.

Outrossim, é necessário destacar que o processo estrutural em nada atinge questões atinentes à democracia, pois incumbe ao Poder Judiciário exercer o papel contramajoritário, de modo a evitar a tirania da maioria. Dessa forma, cabe ao Judiciário promover a solução de problemas decorrentes de violações a princípios fundamentais, em razão do princípio da inafastabilidade da jurisdição (Campanharo, 2023).

Assim, a intervenção em políticas públicas pode ocorrer de maneira independente da adoção do modelo estrutural, razão pela qual não se justifica, automaticamente, a imputação de postura ativista, devendo ser afastada essa suposta antinomia.

#### 2.2.4 Fases do processo estrutural

Como não há regulamentação específica acerca da condução do processo estrutural e de como este deve se desenvolver, pode-se recorrer, por analogia, ao procedimento adotado no processo falimentar: inicialmente, identifica-se se de fato ocorreu a falência; em um segundo momento, são adotadas medidas para viabilizar o pagamento das dívidas. Bochenek (2022) destaca que, em decorrência das transformações sociais, o processo estrutural surge como um método voltado a remodelar estruturas que apresentam problemas, especialmente quando se ultrapassa o conceito de ações individuais para alcançar a tutela de interesses coletivos.

Aplicando essa estrutura, verifica-se que o processo estrutural também se divide em duas etapas. A primeira é voltada à verificação do estado de desconformidade, ou seja, à identificação da existência de um problema estrutural. A partir desse diagnóstico, deve-se delinear a solução adequada, estabelecendo metas para alcançar o estado ideal correspondente ao caso (Didier Júnior; Zaneti Júnior; Oliveira, 2020).

Nessa fase inicial, é fundamental assegurar a participação do maior número possível de indivíduos envolvidos na crise, permitindo que contribuam ao longo do processo. Essa etapa se encerra com a prolação da decisão estruturante pelo juízo, a qual define a forma como será conduzida a reestruturação.

Vitorelli (2023) destaca que o processo estrutural não pode ser compreendido como um simples instrumento de adaptação do processo civil tradicional, baseado na lógica dualista de um vencedor e um perdedor. É necessário reconhecer que os fatos envolvidos tendem a ser mutáveis e complexos, o que exige a dissociação em relação ao modelo do processo comum.

Assim, a segunda fase tem início com a implementação das medidas necessárias para o cumprimento das metas fixadas na decisão estruturante. Nesse momento, são executadas as ações voltadas à obtenção dos resultados pretendidos. É preciso definir o tempo necessário para alcançar os objetivos de reestruturação, o que dependerá das peculiaridades de cada caso, considerando o período de maturação exigido para seu desenvolvimento. Medidas urgentes podem ser adotadas, quando necessário, para mitigar provisoriamente os efeitos da desconformidade (Didier Júnior; Zaneti Júnior; Oliveira, 2020).

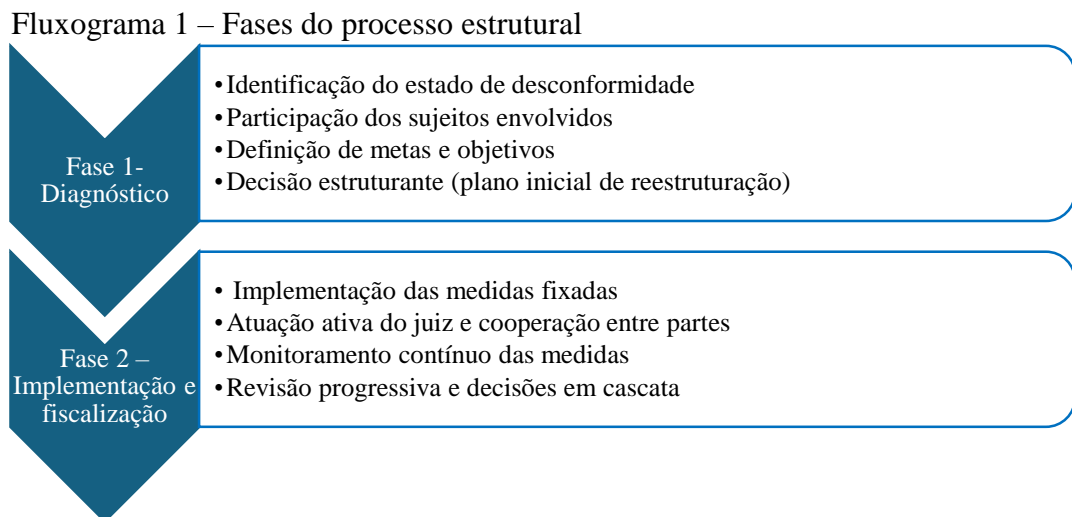
Nessa etapa, o juiz exerce papel central como agente responsável pela condução da reestruturação, havendo, portanto, uma atuação mais incisiva do magistrado na intervenção do caso. Além disso, a execução da decisão estruturante demanda a criação de um regime de transição, no qual se estabelece como ocorrerá a passagem do estado de desconformidade para o estado ideal. Costa (2024) afirma que a hipercomplexidade do processo estrutural exige a

criação de um regime de transição, capaz de conduzir modificações que evitem que as determinações se tornem obsoletas.

Assim, essas medidas podem ser ajustadas e recriadas ao longo de sua implementação, permitindo que os problemas sejam solucionados de forma gradual e progressivamente construída. Em última instância, exige-se a fiscalização contínua das medidas estruturantes, podendo envolver a criação de comissões para acompanhamento das metas, a realização periódica de audiências, a apresentação de relatórios e até a realização de inspeções judiciais, promovendo ampla discussão e controle sobre a execução (Didier Júnior; Zaneti Júnior; Oliveira, 2020).

Para Arenhart (2013), existe uma necessidade crescente de realização de provimentos estruturais, permitindo que as medidas sejam reavaliadas ao longo do tempo, uma vez que o caso pode sofrer modificações no decorrer de sua execução. Ressalta-se, ainda, que a decisão estruturante pode dar origem a outras decisões complementares, voltadas à solução progressiva do problema, fenômeno conhecido como decisão em cascata<sup>15</sup>.

Dessa forma, é possível sintetizar as três fases do processo estrutural examinadas neste trabalho por meio do fluxograma a seguir:



Fonte: Adaptado de Didier Júnior, Zaneti Júnior e Oliveira (2020).

Segundo Oliveira e Ribeiro (2024), no que se refere ao desenvolvimento do processo estrutural, é necessário estabelecer algumas ressalvas. A primeira delas consiste em

<sup>15</sup> Segundo Costa (2024), esse tipo de decisão desloca parte da tomada de decisões para as etapas subsequentes do cumprimento do processo estrutural, retroalimentando o processo cognitivo decisório. Em outras palavras, a experiência adquirida durante a execução das medidas fornece subsídios para a formulação e implementação das decisões posteriores.

evitar a criação de expectativas irreais, isto é, não se pode tratar esse mecanismo judicial como uma solução mágica capaz de resolver os problemas de forma imediata.

O segundo ponto diz respeito à inefetividade das decisões judiciais, considerando que os litígios estruturais envolvem demandas complexas, nas quais podem ser destacadas como principais dificuldades os seguintes aspectos:

(a) garantir a participação dos interessados sem gerar tumulto processual, (b) assegurar a representativa adequada, (c) mapear o conflito levando em consideração todas as suas nuances, (d) incentivar o diálogo entre as partes quando certos grupos se encontram resistentes, (e) construir decisões factíveis e ao mesmo tempo capazes de concretizar direitos, (f) prever as consequências das decisões, bem como (g) superar o abismo que existe entre a decisão e a real transformação da sociedade (Oliveira; Ribeiro, 2024, p. 364).

Nessa linha, fica claro que o processo estrutural não pode ser encarado como uma técnica com suas limitações, mas com possibilidades altas de satisfação dos objetivos da decisão. Mesmo diante da liberdade criativa conferida ao magistrado para solucionar o estado de desconformidade, não há como garantir, com absoluta certeza, que o litígio será plenamente resolvido, existindo, portanto, a possibilidade de a decisão estruturante não alcançar seus objetivos.

Dessa forma, tornam-se evidentes as fases que compõem o processo estrutural, as quais promovem tanto o conhecimento do estado de desconformidade quanto a adoção de medidas destinadas à sua modificação. Nesse contexto, revela-se essencial identificar quais efeitos podem advir das decisões estruturantes.

#### 2.2.5 Efeitos decorrentes da aplicação do processo estrutural

As dificuldades decorrentes do estudo sobre o processo estrutural residem na inexistência de regulamentação específica, bem como na ausência de aplicação homogênea quanto às técnicas que podem ser utilizadas. Por essa razão, surgem obstáculos para identificar quais são os efeitos decorrentes do uso desse instrumento, o que, por sua vez, dificulta a compreensão de sua aplicabilidade na resolução de litígios dessa natureza (Bochenek, 2025).

Como primeiro efeito, pode-se apontar a concretização de direitos fundamentais, configurando um efeito social. Bochenek (2025) destaca que os direitos fundamentais são prerrogativas inerentes ao ser humano, diretamente vinculadas à sua essência. Assim, no cumprimento de um processo estrutural, destinado à proteção contra abusos em situações de desconformidade, a participação da sociedade na tomada de decisões se torna um elemento essencial, permitindo impactos substanciais na efetivação desses direitos.

Garcia e Lima (2023) sustentam que o processo estrutural tem como principal característica a ampla participação da sociedade, especialmente dos indivíduos diretamente afetados, dos atores sociais e do próprio Estado, tendo como objetivo assegurar que os agentes causadores dos danos sejam responsabilizados. Além disso, busca-se promover uma mudança de mentalidade, de modo a prevenir a repetição das mesmas disfunções no futuro, adotando-se, assim, uma postura prospectiva.

Nessa perspectiva, ressalta-se que, no processo estrutural, o debate não se concentra nas consequências, mas sim nas causas do problema, conforme explicam Nóbrega, França e Casimiro (2021, p. 112):

[...] para que sejam superadas essas violações – no todo ou em parte -, é necessário que haja uma reforma estrutural na burocracia da organização. Assim, enquanto os litígios bipolares preocupam-se com a reparação da consequência, os litígios estruturais ocupam-se da causa. Assim, as violações de direitos em litígios estruturais não serão pontuais ou isoladas, não terão um caráter eminentemente retrospectivo e não podem ser atribuídos a um infrator determinado.

Assim, o combate de fato se realiza em face de violações que são reintegradas. Isso significa, portanto, que o processo estrutural pode transformar o estado de desconformidade em um estado de conformidade ideal.

Outro importante efeito refere-se à redução dos impactos orçamentários do Poder Judiciário, configurando um efeito econômico. Entre os principais benefícios desse método está a promoção da economia processual, pois a resolução consensual do conflito reduz a interposição de recursos intermináveis, evitando movimentações desnecessárias da máquina judiciária (Bochenek, 2025).

Quando aplicado à execução ou reestruturação de políticas públicas, ou, mais precisamente, à resolução de problemas decorrentes da desconformidade dessas políticas, o processo estrutural possibilita melhor organização e destinação dos recursos, que passam a ser empregados de forma escalonada, conforme o cumprimento progressivo da decisão estruturante. Isso favorece o planejamento e a previsibilidade dos impactos orçamentários para os entes públicos (Bochenek, 2025).

Outro benefício diz respeito à cooperação institucional, configurando um efeito político, uma vez que o processo estrutural favorece a atuação conjunta de diferentes órgãos e instituições, ampliando as possibilidades de solução adequada e efetiva do conflito.

Pontua-se que o processo cooperativo possibilita uma redefinição da própria relação processual, conforme explicam Marques e Ribeiro (2024, p. 188):

[...] o processo cooperativo, portanto, é introduzido como uma forma de superação da visão dual do processo, tirando o foco único e exclusivo no papel do julgador, proporcionando às partes comunicação, interação e participação. Com a introdução desse instituto o processo passa a ser visto com um novo paradigma onde evidenciase um maior envolvimento participativo das partes –juiz, Estado, e demais atores processuais –.

Sob uma perspectiva democrática, o processo cooperativo se constitui como um importante instrumento, na medida em que confere voz aos indivíduos que participam da relação processual. Além disso, representa o cumprimento do mandamento legal previsto no artigo 6º do CPC, segundo o qual todos os sujeitos do processo, partes, advogados e magistrados têm o dever de cooperar entre si para alcançar uma decisão justa e proferida em prazo razoável.

De acordo com França e Nóbrega (2022), incumbe aos envolvidos no litígio a tarefa de resolver a demanda, elaborando os termos do acordo e definindo as medidas que transformarão o estado de desconformidade. Assim, ao longo do tempo, as práticas incompatíveis poderão ser sanadas, permitindo a concretização dos direitos fundamentais.

Ressalta-se que, por se tratar de litígios estruturais de alta complexidade, a celeridade processual não se apresenta como o caminho prioritário. Isso porque as decisões possuem caráter prospectivo e são implementadas de forma gradual, por meio de um regime de transição. Assim, parte-se da construção conjunta entre os sujeitos processuais, a fim de que a sentença seja proferida de modo a assegurar a efetividade do processo e a concretização da justiça.

Por fim, o processo estrutural produz também efeitos processuais, ao permitir a flexibilização procedimental. Isso ocorre porque ele não se estrutura segundo o modelo bipolar tradicional do processo civil, já que lida com problemas de natureza coletiva e de alta complexidade. Não se trata de afastar o processo civil clássico, mas de adaptá-lo à perspectiva coletiva, de modo a compatibilizar suas normas gerais com as exigências de casos estruturais (Bochenek, 2025).

Como decorrência dessa adaptação, há maior possibilidade de que as decisões pactuadas sejam efetivamente cumpridas, uma vez que o procedimento favorece a convergência de interesses entre os envolvidos. Independentemente da técnica empregada, o resultado é uma resolução mais estável e cooperativa do conflito, promovendo, assim, a pacificação social.

Assim, torna-se necessário repensar quais são os meios adequados para a resolução dos conflitos, inserindo essa discussão no paradigma da Justiça Multiportas, voltado à diversificação dos mecanismos de tratamento de controvérsias e à ampliação do acesso à justiça.

## **2.3 Justiça multiportas: superação do paradigma contemporâneo de acesso e resolução de conflitos**

A nova concepção de justiça, formulada em resposta às dificuldades decorrentes das transformações sociais, tornou necessário o uso de novos instrumentos para que a sociedade não dependa exclusivamente do Judiciário na resolução de seus problemas.

Didier Júnior e Zaneti Júnior (2016) defendem que a decisão judicial deixa de ocupar posição central nos conflitos passíveis de autocomposição, passando a ser utilizada apenas como última alternativa. Assim, o acesso à justiça deixa de se restringir aos tribunais e passa a significar o acesso aos direitos por meio do método mais adequado de solução de controvérsias.

Trata-se de uma solução que deve ser analisada a partir das peculiaridades de cada caso, não existindo, portanto, um conceito fechado acerca das técnicas a serem empregadas. Cabe ao julgador verificar qual método se mostra mais adequado para a resolução do litígio específico, pautando-se sempre pela flexibilidade na forma de solução.

Para Navarro (2023), a pacificação social é o objetivo que define os contornos da chamada Justiça Multiportas, uma vez que ela envolve pessoas físicas e jurídicas, entidades públicas e privadas, e admite a utilização de meios presenciais ou virtuais. Além disso, permite a adoção de formas autocompositivas ou heterocompositivas, bem como de diversos mecanismos de solução de disputas.

Nessa linha de pensamento, é necessário observar como esse sistema se desenvolve no Brasil e, principalmente, de que forma as técnicas de resolução consensual podem ser implementadas na condução dos processos estruturais, de modo a possibilitar, por meio da cooperação entre os envolvidos, a efetiva resolução da controvérsia.

### **2.3.1 O modelo multiportas de justiça no Brasil e métodos de soluções consensuais**

A busca pela pacificação social exige do Estado o desenvolvimento de técnicas criativas que possibilitem a resolução adequada dos conflitos. Nesse contexto, surge a ideia da Justiça Multiportas, que pode ser compreendida como um conjunto de ferramentas destinadas à solução de disputas de maneira mais eficiente e adequada.

Tudo isso com o objetivo de corrigir disfunções persistentes no funcionamento de entidades públicas ou privadas que estejam ocasionando violações contínuas de direitos fundamentais. Para Angelim, Queiroz e Silva (2022), a principal questão a ser considerada na

busca por um novo modelo de resolução de conflitos decorre das dificuldades enfrentadas pelo Poder Judiciário, que não consegue acompanhar, com a celeridade necessária, o volume de processos protocolados.

Ademais, a resolução por meio do consenso possibilita que as partes encontrem um caminho conjunto para a solução da controvérsia, permitindo uma resolução mais plena, uma vez que, ao recorrer exclusivamente ao Judiciário, sempre haverá um vencedor e um vencido.

Nessa perspectiva, é necessário destacar que o Estado Brasileiro, ao longo das últimas décadas, tem desenvolvido na estrutura do Poder Judiciário mecanismos adequados para possibilitar a resolução consensual das demandas, sem abdicar de sua função essencial de julgar, em razão do princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição (Nunes, 2018).

Navarro (2023) afirma que o sistema de Justiça Multiportas representa uma forma de ressignificação do acesso à justiça, permitindo a resolução dos conflitos de forma dinâmica, por meio da utilização dos métodos mais apropriados para cada caso.

Logo, impõe-se a necessidade de definir o conceito de tribunal de múltiplas portas<sup>16</sup>, que propõe um sistema judicial com diferentes formas de resolução de disputas, permitindo que cada caso seja tratado pelo método mais adequado (Sander, 1976).

As ideias apresentadas tiveram grande impacto no Brasil, mas foi apenas em 2010 que o CNJ editou a Resolução nº 125/2010, instituindo a Política Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesses (Conselho Nacional de Justiça, 2010). Navarro (2023) afirma que a intenção foi traçar mecanismos adequados de resolução de disputas, considerando a complexidade das causas e promovendo a construção de uma sociedade em que a pacificação social, por meio da autocomposição, seja constantemente buscada.

A referida resolução estabeleceu a necessidade de criação dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC), os quais assumem um papel fundamental na promoção da solução consensual das lides. Trata-se de unidades organizacionais responsáveis por realizar a triagem dos casos e identificar a forma mais adequada para a resolução de cada conflito.

As vantagens decorrentes do sistema multiportas de acesso à justiça demonstram-se de forma inequívoca, uma vez que permitem o diálogo entre as partes e garantem uma participação mais democrática, além de promoverem economia no gerenciamento dos recursos públicos (Bezerra; Pereira; Oliveira Neto, 2025).

---

<sup>16</sup> Segundo Navarro (2023), o conceito de tribunal de múltiplas portas surgiu a partir de uma conferência proferida por Sander na Universidade de Harvard, em 1976, na qual foi proposta a ideia de que o Judiciário se transformasse em um centro de resolução de disputas, utilizando métodos de solução adequados a cada tipo de conflito.

Esse modelo promoveu mudanças significativas no sistema jurídico, antes pautado exclusivamente na solução adjudicada pelo Estado, passando a admitir uma ampla gama de meios destinados à resolução de conflitos. Assim, incorporam-se técnicas autocompositivas e heterocompositivas, vedando-se a autotutela, que consiste na tentativa de resolver os problemas pelas próprias mãos.

Entre os principais métodos de resolução, destacam-se os métodos autocompositivos, que envolvem a atuação direta das partes (Navarro, 2023). A autocomposição unilateral ocorre quando uma das partes renuncia à sua pretensão, levando à extinção do conflito.

A importância da autocomposição encontra-se devidamente expressa no CPC de 2015, em seu art. 3º, § 3º, que dispõe ser dever das partes, do Poder Judiciário e dos demais órgãos públicos incentivar a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos (Brasil, 2015).

Já a autocomposição bilateral pode se dar por meio de negociação, realizada sem a participação de terceiros, seja por métodos judiciais ou extrajudiciais, ou ainda por meio da conciliação e da mediação, nas quais um terceiro imparcial auxilia as partes a construírem conjuntamente a solução (Navarro, 2023).

Em relação a técnica de negociação, esta constitui um método tradicionalmente conduzido pelas próprias partes, que, como participantes diretas da disputa, buscam alcançar um acordo. No entanto, esse tipo de método deve ser compreendido como um espaço em que podem emergir sentimentos e interesses pessoais, os quais podem influenciar diretamente o andamento e o resultado das tratativas.

Segundo Zapparolli (2020, p. 153):

[...] na negociação, as partes devem falar para ser entendidas. Uma negociação não é um debate, mas sim uma conversa para se atingir um objetivo – o acordo. O negociador deve proporcionar às partes espaços de respeito para falarem o que pretendem para si – afastando-se dos lamentos, do que não desejam, da inevitável necessidade de se manifestarem pela outra parte e, inclusive, pressuporem o que a outra quer ou não quer. Aspectos emocionais e culturais que também devem ser trabalhados nos demais instrumentais em tela. Contudo, em alguns, visando mudanças para além dos instrumentais, outros para superação da eficiência exclusiva no próprio processo.

Com isso, o principal aspecto referente à mediação consiste na possibilidade de restabelecer a comunicação entre as partes, buscando construir um acordo capaz de resolver a controvérsia de forma consensual. Destaca-se que, na negociação, não há a participação de um terceiro responsável por resolver a demanda. Contudo, as partes podem ser auxiliadas por seus

advogados, a fim de assegurar a legalidade do procedimento e a celebração de um acordo justo, sem que haja qualquer imposição externa (Silva; Santos, 2024).

A conciliação distingue-se pela postura mais interventiva do conciliador na condução das tratativas. Por sua vez, na mediação, o mediador exerce função essencialmente facilitadora, promovendo o diálogo entre as partes (Bezerra; Pereira; Oliveira Neto, 2025).

É importante esclarecer que a atuação do mediador deve ocorrer de forma imparcial e direta, podendo, contudo, apresentar sugestões que contribuam para alcançar a composição de maneira mais célere e justa<sup>17</sup>. Da mesma forma, é vedado impor às partes a celebração do acordo, devendo estas debaterem livremente as propostas e os termos a serem seguidos (Lasmar; Ferreira; Mendonça, 2023).

Assim sendo, a adoção da resolução consensual de conflitos proporciona diversos benefícios, incluindo a economia de recursos para as partes e para o Estado, além de promover o fortalecimento da cidadania<sup>18</sup>. Logo, o estímulo à autocomposição pode, assim, ser compreendido como um mecanismo que reforça a participação popular no exercício do poder, especialmente no que diz respeito à solução de litígios, conferindo ao processo decisório um caráter mais democrático.

Para Bezerra (2020) a conciliação constitui um método direcionado ao estabelecimento de consenso entre os envolvidos. Por sua vez, na mediação, um facilitador neutro interpõe-se entre os disputantes sem deter autoridade decisória, limitando-se a apoiar as partes no desenvolvimento de sua própria solução para o conflito.

Por sua vez, os métodos heterocompositivos caracterizam-se pela transferência da solução do conflito a um terceiro, que decide a controvérsia. Como exemplo, tem-se o processo judicial, em que a decisão é imposta por um órgão jurisdicional.

Além disso, é possível elencar a heterocomposição arbitral, por meio da qual se elege um terceiro imparcial em uma espécie de jurisdição privada. Conforme previsto no art. 1º, §§ 1º e 2º da Lei nº 9.307/1996, as pessoas podem dirimir seus conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis por meio da arbitragem. Por se tratar de um direito construído pelas

---

<sup>17</sup> Segundo Lasmar, Ferreira e Mendonça (2023), o CPC estabeleceu, no art. 165, § 3º, a necessidade de criação, pelos tribunais, de centros de soluções consensuais, nos quais o mediador atuará em casos em que exista algum vínculo entre os envolvidos, de modo a permitir que estes reestabeçam a comunicação e alcancem um acordo por si mesmos.

<sup>18</sup> Segundo Telles (1994), a cidadania brasileira constituiu-se historicamente como uma concessão vinculada a relações de submissão política e à própria construção social do país, afastando-se da ideia de uma cidadania decorrente de um processo autônomo de afirmação de direitos. Nesse contexto, a construção da cidadania por meio do processo estrutural apresenta-se como mecanismo apto a superar essa lógica de submissão, na medida em que promove a participação ativa dos sujeitos na construção das soluções, revelando-se como alternativa relevante para o enfrentamento dos problemas decorrentes dos conflitos fundiários coletivos.

partes, estas podem definir as regras a serem seguidas, o tipo de arbitragem e quem será o árbitro (Lasmar; Ferreira; Mendonça, 2023).

Segundo Pinto Júnior (2023), a arbitragem surgiu como uma ferramenta capaz de superar as desvantagens do Judiciário por meio de uma resolução privada. Com isso, as partes conseguem escapar da morosidade dos processos tradicionais, resolver seus conflitos de forma mais discreta e contar com julgamentos mais especializados.

Por fim, é importante destacar as questões referentes a justiça restaurativa, que consistem na busca pela identificação das responsabilidades sobre o ocorrido. Segundo Almeida e Pelajo (2020), o uso dessa técnica tem como principal objetivo não apenas reparar os danos decorrentes dos atos, mas, sobretudo, identificar responsabilidades por meio do diálogo, como forma de garantir que situações semelhantes não voltem a ocorrer.

O CNJ, por meio da Resolução nº 225/2016, regulamentou a justiça restaurativa nos seguintes termos:

Art. 1º. A Justiça Restaurativa constitui-se como um conjunto ordenado e sistêmico de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência. Por meio dela, os conflitos que geram dano, concreto ou abstrato, são solucionados de modo estruturado da seguinte forma:

I – é necessária a participação do ofensor e, quando houver, da vítima, bem como de suas famílias e dos demais envolvidos no fato danoso, com a presença dos representantes da comunidade direta ou indiretamente atingida pelo fato e de um ou mais facilitadores restaurativos;

II – as práticas restaurativas serão coordenadas por facilitadores restaurativos capacitados em técnicas autocompositivas e consensuais de solução de conflitos próprias da Justiça Restaurativa, podendo ser servidor do tribunal, agente público, voluntário ou indicado por entidades parceiras;

III – as práticas restaurativas terão como foco a satisfação das necessidades de todos os envolvidos, a responsabilização ativa daqueles que contribuíram direta ou indiretamente para a ocorrência do fato danoso e o empoderamento da comunidade, destacando a necessidade de reparação do dano e da recomposição do tecido social rompido pelo conflito e as suas implicações para o futuro (Conselho Nacional de Justiça, 2016).

Nesse sentido, fica claro que, para o desenvolvimento das práticas voltadas à conscientização sobre determinado fato, é imprescindível a participação de todos os envolvidos no acontecimento. O evento deve ser coordenado por um terceiro, responsável por empregar técnicas autocompositivas, tendo como principal objetivo possibilitar que os afetados sejam empoderados e que os eventos danosos sejam progressivamente erradicados da sociedade.

Dentre as práticas relacionadas à justiça restaurativa, é possível citar os círculos restaurativos, que consistem na promoção de diálogos voltados à solução do litígio, sem qualquer tipo de imposição. A resolução ocorre por meio da conscientização, na qual os infratores passam a refletir sobre seus atos, assumindo responsabilidade por eles. Nesse

contexto, há a participação ativa da comunidade e das pessoas afetadas, fortalecendo o processo de responsabilização e reconstrução dos vínculos sociais (Quinto; Coelho, 2023).

Diante do exposto, observa-se que existem diversas formas capazes de promover a resolução consensual de conflitos, permitindo que, em cada caso, seja possível escolher a técnica mais adequada mediante a análise de suas características específicas. Incumbe, agora, verificar de que maneira esses métodos consensuais podem ser empregados no âmbito dos processos estruturantes.

### 2.3.2 Considerações sobre Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 16 e sua correlação com o acesso à justiça

No ano de 2015, com o objetivo de estabelecer metas voltadas à erradicação da pobreza e à promoção do desenvolvimento sustentável em escala global, a Organização das Nações Unidas instituiu os dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Entre eles, destaca-se o Objetivo 16, que tem por finalidade promover o acesso à justiça para todos, bem como fortalecer instituições eficazes, responsáveis e inclusivas.

O referido objetivo é subdividido da seguinte forma:

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis  
16.1 Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares

16.2 Acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças

**16.3 Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos**

16.4 Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado

16.5 Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas

16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis

**16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis**

16.8 Ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global

16.9 Até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento

16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais

16.a Fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime

16.b Promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável (Nações Unidas Brasil, 2015, grifo nosso).

Dentre os subobjetivos estabelecidos, merecem destaque aqueles previstos nos itens 16.3 e 16.7, na medida em que tais diretrizes dialogam diretamente com a promoção da igualdade, ao assegurar o acesso igualitário de todos à justiça, bem como ao fomentar processos decisórios mais participativos, inclusivos e representativos.

Para Cargnin e Santos (2023), referido objetivo busca reforçar a proteção ao direito de acesso à justiça, estimulando a adoção de decisões mais justas e adequadas, capazes de proporcionar soluções efetivas aos conflitos, com atenção às especificidades das partes envolvidas.

Nesse contexto, Garcez (2019, p. 35) destaca que:

[...] através da mediação dos conflitos socioambientais, é possível alcançar a dinâmica necessária para a construção de sociedades e cidades sustentáveis, diante das múltiplas faces e da complexidade existente nas sociedades, o que, via de regra, gera conflitos de interesses que precisam ser resolvidos, tendo em mente a sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, observa-se que as questões conflituais encontram-se intrinsecamente relacionadas aos desafios do desenvolvimento sustentável, sendo que a adequada resolução desses conflitos pode viabilizar medidas concretas voltadas à construção de uma sociedade mais sustentável. Alencar (2024) destaca que os objetivos estabelecidos funcionam como um norte para que a sociedade possa promover medidas capazes de promover a existência de um judiciário capaz de se adaptar as demandas sociais, ou seja, de uma forma prospectiva e ativo, pautado cada vez mais na resolução consensual.

Nessa linha, Garcez (2019, p. 37) sustenta que:

[...] através da mediação, possibilita-se, também, o acesso à justiça de forma mais eficiente, na medida em que se busca solucionar o conflito de maneira mais dinâmica, visando à máxima efetividade dos direitos, além de empoderar os envolvidos quanto à responsabilidade pela decisão e por sua posterior execução, o que confere maior satisfação e segurança às partes.

Com isso, a referida agenda acaba se relacionando diretamente com a ideia de processo estrutural, tendo em vista que se busca dar voz diretamente as comunidades que se encontram em conflito, presando como intuito norteador a satisfação dos seus interesses e segurança dos acordos fixados, tendo em vista que permite que os indivíduos possam construir a solução.

Sobre o assunto, Alencar (2024, p. 197) aduz que:

[...] a natureza dos litígios estruturais demanda um tratamento judicial que vá além das abordagens tradicionais, exigindo uma jurisdição eficiente conforme a complexidade do caso e, métodos de implementação e monitoramento que garantam a eficácia das decisões estruturantes. Mas não só. A efetividade do processo se

materializa com uma transformação social verdadeira, de modo que a meta n.º 16.3: “Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir o acesso à justiça para todos” contida no ODS n.º 16 da Agenda 2030 e o seu alcance pelo Poder Judiciário, através de suas determinações, seja acompanhada e aprimorada de forma contínua, principalmente em sede de processos estruturais.

Nessa perspectiva, verifica-se uma correlação direta entre o processo estrutural e a implementação da Agenda 2030, na medida em que se busca ampliar a participação efetiva dos indivíduos diretamente envolvidos na construção das soluções. Ademais, o processo estrutural caracteriza-se por um desenvolvimento em etapas sucessivas, o que possibilita a verificação contínua do cumprimento e da efetividade dos objetivos estabelecidos nos acordos pactuados.

Desse modo, promove-se o fortalecimento do Estado Democrático de Direito e a concretização do direito de acesso à justiça, em plena consonância com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 16.

### 2.3.3 A utilização do *town meeting* como mecanismo de participação consensual na execução de decisões estruturantes

A principal ideia relacionada ao processo estrutural consiste em possibilitar a superação de um estado de desconformidade. Nesse sentido, o emprego de métodos estruturais revela-se de grande importância, pois, a depender das peculiaridades de cada caso, a solução do conflito pode ser construída por meio da deliberação conjunta com os próprios indivíduos afetados.

Entre as técnicas de resolução possíveis, destaca-se o uso do *town meeting*, instrumento por meio do qual os sujeitos atingidos pelo problema estrutural buscam a solução através do debate público, no qual podem expor questionamentos, demandas e propostas. Dessa forma, supera-se a lógica tradicionalmente dual entre autor e réu, abrindo espaço para que comunidades e demais interessados participem ativamente da construção da solução (Costa, 2024).

Segundo Vitorelli (2023), nesse tipo de técnica, a principal função do juiz é delimitar quais são as questões relevantes que circundam o litígio, de modo a fomentar diálogos voltados à resolução da problemática. Para atingir esse objetivo, busca-se a realização de audiências, inspeções judiciais e eventos com a participação de diversos setores da sociedade.

Essa técnica se desenvolve em três fases principais. Na primeira, a petição inicial deve ser interpretada de modo a permitir que o magistrado identifique a existência de um

processo estrutural<sup>19</sup>. Nessa etapa, a principal atuação judicial consiste em buscar informações, identificar os envolvidos e mapear os atingidos pelo problema, bem como aqueles que podem colaborar para solucioná-lo, como agentes governamentais, associações, órgãos de defesa e representantes de instituições privadas (Costa, 2024).

Na segunda fase, fomenta-se o diálogo, transformando o processo em um verdadeiro espaço deliberativo. É nesse momento que se constrói a base da decisão estruturante, permitindo que os diversos atores expressem seus anseios, expectativas e sugestões para a resolução do conflito. O juiz, nessa etapa, não pode ser visto como mero mediador, pois detém instrumentos necessários para garantir a efetividade da futura decisão estruturante (Costa, 2024).

Por fim, na terceira fase, busca-se colocar em prática a decisão estruturante. Não há prazo predeterminado para o cumprimento ou a finalização dessa etapa, uma vez que a decisão pode ser modificada conforme mudanças na realidade fática, podendo surgir novas deliberações decorrentes da decisão original.

Para tanto, o magistrado deve promover a elaboração de um plano de execução e acompanhar sua implementação. Ademais, a fase de julgamento pode ocorrer simultaneamente à fase de cumprimento, permitindo ao juiz fiscalizar o cumprimento dos acordos e ajustar a execução conforme necessário (Costa, 2024).

De acordo com Arenhart (2013, p. 12), as sentenças decorrentes do processo estrutural possuem conteúdo aberto, em virtude de sua própria natureza dinâmica:

[...] é típico das medidas estruturais a prolação de uma primeira decisão, que se limitará a fixar em linhas gerais as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, criando o núcleo da posição jurisdicional sobre o problema a ele levado. Após essa primeira decisão – normalmente, mais genérica, abrangente e quase “principiológica”, no sentido de que terá como principal função estabelecer a “primeira impressão” sobre as necessidades da tutela jurisdicional – outras decisões serão exigidas, para a solução de problemas e questões pontuais, surgidas na implementação da “decisão-núcleo”, ou para a especificação de alguma prática devida

Nesse sentido, esse tipo de decisão possui um conteúdo não totalmente preenchido, funcionando apenas como um ponto de partida para as deliberações que serão desenvolvidas no futuro, ocorrendo, nessa fase, a execução de uma sentença negociada. Ao permitir o consenso, a flexibilização possibilita que todos os envolvidos assumam compromissos em torno

---

<sup>19</sup> Para Bossonario (2022), o *town meeting* surge com o intuito de promover a participação de todos os interessados. Por meio desse instrumento, colhem-se informações relevantes e é possível prever eventuais efeitos adversos decorrentes da atuação do Poder Judiciário, permitindo que a população afetada, através do diálogo, participe da resolução do conflito e da implementação das mudanças necessárias.

da busca pela solução, tornando o alcance do comando judicial mais efetivo (Machado; Zanferdini, 2022).

Assim, o emprego do *town meeting* permite que os diferentes interessados se manifestem no âmbito do processo, possibilitando a identificação dos pontos de divergência e convergência entre os interesses dos participantes. Além disso, esse tipo de diálogo favorece a construção de acordos e contribui para a efetiva execução da decisão estruturante, tendo em vista que o principal objetivo é promover a superação do estado de coisas irregulares.

### **3 A ADPF 828 E A ATUAÇÃO ESTRUTURAL DO TJMA: a CSF como mecanismo de reestruturação do direito à moradia**

Preambularmente, salienta-se que a ADPF 828 funcionou como catalisador de uma atuação estrutural do Poder Judiciário em matéria de conflitos fundiários coletivos, articulando a proteção do direito fundamental à moradia com mecanismos institucionais voltados à gestão qualificada de litígios complexos.

Nesse contexto, ressalta-se que o direito à moradia e os conflitos fundiários urbanos e rurais são compreendidos enquanto expressão de um problema estrutural, marcado por *déficit* habitacional, informalidade fundiária, segregação socioespacial e assimetrias históricas de acesso à terra. Problemas que evidenciam a necessidade de sua superação por meio de respostas institucionais coordenadas e efetivas.

Com isso, as decisões decorrentes da ADPF 828 apresentam-se como paradigmáticas na promoção da racionalidade estrutural no STF, destacando-se seu contexto fático-normativo, a suspensão de despejos coletivos e a instituição de um regime de transição, com exigências procedimentais e participativas voltadas à mitigação de violações a direitos fundamentais.

Ademais, a resposta institucional do TJMA, notadamente por meio da criação, organização e posterior transformação da Comissão de Conflitos Fundiários em Comissão de Soluções Fundiárias, é compreendida como um importante instrumento de reestruturação do tratamento judicial dos conflitos possessórios coletivos, com ênfase na mediação, na articulação interinstitucional e na construção de soluções consensuais orientadas à efetividade do direito à moradia.

Nesse sentido, sustenta-se que tais práticas apresentam potencial transformador para o enfrentamento do estado de desconformidade identificado, conforme será demonstrado ao longo deste capítulo.

#### **3.1 O direito à moradia e os conflitos fundiários como problema estrutural**

Inicialmente, é importante destacar que o direito agrário pode ser entendido como a busca pela garantia do exercício da cidadania, da justiça social e da promoção da igualdade pelo estado, gerando autonomia da vontade para todos os indivíduos. Logo, o Direito Agrário se estrutura em uma sociedade na qual a terra, antes comum a todos, passou a ser aperfeiçoada pelo cultivo, alterando sua destinação e seu valor (Paine, 2019).

Embora, em sua condição natural, o solo fosse compartilhado por todos os indivíduos como parte do ambiente em que viviam, a introdução do sistema de propriedade privada fez com que a posse passasse a ser atribuída àqueles que o cultivaram, adquiriram ou herdaram.

Assim, a transformação da terra em bem particular alterou profundamente as dinâmicas de acesso e permanência no território, gerando conflitos coletivos entre aqueles que reivindicam o direito à posse e aqueles que detêm a propriedade legalmente reconhecida (Paine, 2019).

Nesse contexto, evidencia-se a necessidade de compreender o direito à moradia como um direito fundamental, bem como de reconhecer a complexidade decorrente do déficit habitacional e, por consequência, das insurgências dos conflitos no campo.

### 3.1.1 O direito à moradia como direito fundamental social

O direito social à moradia teve seu status constitucional elevado com a sua positivação na Constituição Federal de 1988, figurando expressamente no artigo 6º, ao lado de diversos outros direitos sociais fundamentais. Conforme observa Rodrigues (2025), ao ser introduzido como uma necessidade a ser suprida por meio do salário-mínimo, o direito à moradia assume papel de destaque na estrutura constitucional dos direitos sociais.

Contudo, é importante destacar que o referido direito já possuía proteção na ordem jurídica internacional anterior à Constituição da República de 1988, encontrando-se previsto no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que assegura a todas as pessoas o direito a um padrão de vida capaz de garantir, dentre outros direitos, o da habitação (Organização das Nações Unidas, 1948).

Nesse sentido, a importância da moradia decorre do fato de que, a partir da remuneração mínima garantida pelo Estado, os indivíduos podem assegurar condições de aquisição ou locação de um espaço destinado à sua subsistência digna, além de representar um direito a ser concretizado mediante políticas públicas.

Para Reck e Paludo (2022, p. 294):

[...] então, o direito à moradia não é um direito a ser esquecido, afinal, é um direito fundamental vital, é um meio de se alcançar outros princípios fundamentais e a própria ordem econômica deve buscar a dignidade que, como visto, perpassa pelo direito à moradia digna. Cuida-se que o adjetivo que acompanha o direito à moradia requer atenção quanto aos meios e resultados do alcance desse direito. O direito à moradia se distingue do direito de morar. O direito à moradia está dentre os direitos de igualdade – de certa forma requerem o acesso, a oportunidade – sendo resultado de

adscrição, como meio de realização da justiça distributiva. Enquanto que direito de moradia está relacionado ao exercício – posse exclusiva, com duração razoável, protegido, com resguardo da intimidade e para a realização de ações elementares como, por exemplo, alimentação, descanso e higiene.

Dessa forma, a moradia configura o ambiente essencial para o desenvolvimento das necessidades básicas da vida, cujo exercício pleno depende das condições de salubridade, acesso à água potável, energia elétrica e demais serviços públicos essenciais, elementos indispensáveis para a efetivação da dignidade da pessoa humana, portanto, tratando-se do exercício decorrente do direito de morar.

Segundo Maricato (2003), o acesso ao direito à moradia depende intrinsecamente da superação de obstáculos relacionados, sobretudo, ao acesso à terra urbanizada e ao financiamento, tendo em vista que tais elementos não são ofertados à maior parte da população brasileira. Dessa forma, verifica-se o afastamento do acesso à infraestrutura urbana e aos serviços básicos, comprometendo a efetivação do direito à moradia adequada.

Em que pese ser considerado um direito social, é inegável que o direito à moradia consiste em um princípio fundamental que se encontra indissociável ao princípio da dignidade humana, representando um dos maiores aspectos de valorização da dignidade humana, tendo em vista que, sem um local para se abrigar, constituir família, desenvolver a privacidade e suas liberdades íntimas, assim como também desenvolver o bem-estar, pode-se estar diante de um contrassenso, pois sequer o indivíduo poderá assegurar a sua subsistência, sendo, portanto, enquadrado no catálogo pertencente aos direitos personalíssimos (Sarlet, 2010).

Não há como se afastar a concepção de que o direito a uma moradia digna, ou seja, de poder chamar algum espaço de lar, se constitui como um exercício do mínimo existencial<sup>20</sup>, podendo até ser considerado como um direito que permite o exercício de outros princípios, tais como o da posse e o da propriedade.

Ressalta-se que a importância do direito à moradia encontra-se presente em virtude da sua prevalência em face do direito à propriedade, tendo em vista que a propriedade somente é configurada quando há um registro realizado em um cartório de imóveis.

Porém, o ser humano pode desenvolver uma vida digna sem a consolidação da propriedade, podendo exercer o mínimo existencial apenas com a preservação do direito à moradia, contudo, não se deve desmerecer a importância do direito à posse e à propriedade para o exercício de uma vida digna, conforme será demonstrado nos próximos itens deste trabalho (Sarlet, 2010).

---

<sup>20</sup> Na concepção de Lima (2024), o mínimo existencial deve ser visto como um direito que está intrinsecamente ligado ao desenvolvimento de uma existência digna, na qual, em sua ausência, o ser humano não pode sobreviver.

Logo, convém tentar delimitar o que se trata do direito à moradia, tendo em vista o silêncio da Constituição em relação a isto, devendo ser visto por meio de uma interpretação sistêmica, pois o seu desenvolvimento decorre da inter-relação com outros direitos, como um complexo interligado ao bem-estar corporal e mental, saúde, não se resumindo somente à subsistência.

Nesse sentido, a moradia deve ser desenvolvida por meio de uma posse segura, na qual não haja ameaça de despejos forçados, infraestrutura básica como direito à saúde, segurança e conforto. Além disso, os titulares do direito devem ser capazes de realizar o pagamento de suas despesas, devendo essas diretrizes se adaptar à realidade de cada país e às diferenças regionais, como no caso do Brasil, não podendo ser vista apenas como conceder um teto para morar, mas precisa ser encarada como um direito que desenvolve as demais condições mínimas ligadas à existência humana (Sarlet, 2010).

Como bem esclarecem Siqueira e Souza (2024, p. 638) o “[...] direito à moradia acaba por englobar diversos outros direitos, como o direito à segurança, à vida, à integridade física, entre outros direitos que dependem de uma moradia”. Portanto, demonstrando o seu caráter fundamental para que o ser humano possa viver com dignidade.

É importante asseverar que o direito à moradia possui uma dúplici dimensão, exigindo-se um não fazer em relação ao Estado, ou seja, garantindo a proteção do particular para não ter seu direito desrespeitado, e também se constitui como um direito positivo, tendo em vista que para o seu exercício depende de uma série de atividades que o Estado deve desenvolver (Sarlet, 2010).

Siqueira e de Souza (2024) destacam que, para o cumprimento desse direito, o Estado deve atuar ativamente na promoção prestacional para a efetivação social, ultrapassando a mera busca por um teto para residir. Trata-se de um tema que deve ser prioritário para o governo. Contudo, acaba por depender da conveniência dos políticos e de suas intenções.

Desta forma, mesmo com o avanço representado pela previsão desse direito na Constituição Federal, ainda há muito a progredir, tendo em vista que as políticas públicas se mostram insuficientes para resolver os déficits habitacionais, tornando-se um dos maiores problemas referentes ao direito à moradia.

### 3.1.2 O direito à terra e sua correlação com o direito à moradia

Abrindo-se o debate sobre o assunto, cumpre destacar que a construção desse direito à terra decorre, em grande medida, da luta dos trabalhadores rurais, que buscam a promoção de

condições dignas para o exercício de suas atividades. A conceituação do direito humano à terra, contudo, encontra dificuldades, tendo em vista a lacuna normativa existente, uma vez que não há definição expressa no ordenamento jurídico sobre o tema.

Nessa perspectiva, incumbe realizar uma diferenciação a respeito do direito à moradia e o direito à terra. Segundo a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (Brasil, 2013), o direito à moradia não pode ser considerado equivalente ao direito à terra. Destaca-se, contudo, que o acesso à terra constitui elemento essencial para a efetivação do direito à moradia adequada, sendo essa relação especialmente evidente em áreas rurais, bem como em comunidades indígenas e quilombolas.

Cumprido ressaltar que a habitação inadequada ou a realização de remoções forçadas configuram negação do direito à terra, uma vez que impedem o aproveitamento dos recursos e a permanência das populações em seus territórios. Nesse sentido, o direito à terra pode ser compreendido como base de riqueza e poder, de modo que a concretização do direito à moradia depende diretamente do acesso à terra.

Para compreender o que se entende por direito humano à terra, é necessário, inicialmente, delimitar o seu conteúdo. Segundo Canuto e Gorsdorf (2007), o acesso à terra representa a possibilidade de, naquele espaço, promover a reprodução humana, bem como exercer os poderes inerentes à propriedade e à posse.

Além disso, envolve a possibilidade de fixação de moradia e de utilização dos recursos naturais disponíveis, como o cultivo agrícola, permitindo a construção de vínculos sociais e comunitários. Nesse sentido, o direito à terra assume papel fundamental na superação da extrema pobreza.

Desse modo, a terra passa a ter como finalidade a produção de subsistência, encontrando-se diretamente vinculada ao direito à vida. Ademais, é imprescindível considerar o conceito de território como elemento central para a compreensão desse direito, na medida em que amplia a relação entre o sujeito e o espaço ocupado, especialmente no contexto de povos e comunidades tradicionais, conforme se expõe a seguir:

Outro conceito importante na construção do conteúdo do desse direito é o conceito de território, que amplia a relação entre sujeito e terra, calcada meramente em razão das necessidades vitais, mas resgata o elo histórico entre as subjetividades coletivas, como indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais (seringueiros, pescadores, quebradeiras de coco, faxinalenses, geraizeiros) com o acesso à terra, que implica no acesso à história, à religião, às crenças e ao meio ambiente. A relação não é tão somente da terra em si mesma, mas do que ela representa para esse povo (Canuto; Gorsdorf, 2007, p. 170).

Nessa perspectiva, evidencia-se que o acesso à terra está diretamente associado à própria ideia de pertencimento dessas comunidades, em razão da relação histórica que mantêm com o ambiente em que vivem. Isso porque há uma interconexão entre o uso da terra, a trajetória histórica do grupo e suas crenças culturais e religiosas, elementos que contribuem para a formação de um sentimento de unidade e identidade coletiva.

De acordo com Brito (2018, p. 15):

As relações específicas que os grupos tradicionais estabelecem com suas terras tradicionalmente ocupadas e seus recursos naturais fazem com que esses lugares sejam mais do que terras ou simples bens econômicos. Eles assumem a qualificação de território, que implica dimensões simbólicas. No território estão impressos os acontecimentos ou fatos históricos do grupo, e nele encontram-se enterrados os ancestrais, situados em sítios sagrados.

Dessa forma, observa-se o afastamento da noção tradicional da terra como mero direito de propriedade, tendo em vista o simbolismo que ela detém para as comunidades tradicionais e os grupos que dela subsistem. Isso porque é nesse espaço que se desenvolvem os laços responsáveis pela perpetuação das relações de pertencimento.

Para Shiraishi Neto (2014), a importância do lugar decorre do fato de que é nele que as relações sociais se desenvolvem, possibilitando o compartilhamento de sonhos, responsabilidades e perspectivas, o que contribui para a construção da ideia de pertencimento.

Como exemplo da ruptura desses vínculos, o autor menciona o seguinte caso:

No caso específico do Maranhão, as quebradeiras de coco babaçu, reconhecidas como grupo socialmente distinto (por meio da Lei do Estado do Maranhão nº 9.428, de 2 de agosto de 2011), vêm sofrendo ameaças constantes e perdas de seus territórios tradicionais e recursos naturais diante das atividades e empreendimentos instalados no estado. Verifica-se uma sistemática desorganização das condições materiais de existência dessas comunidades. Tal processo de desenvolvimento representa, para as quebradeiras de coco babaçu, o rompimento dos laços mais profundos com o lugar. A pretexto de modernização e, sobretudo, de geração de empregos, impõe-se um modelo de desenvolvimento com elevados custos sociais, ambientais, culturais e econômicos (Shiraishi Neto, 2014, p. 308).

Nesse sentido, verifica-se que, sob a justificativa de promoção do desenvolvimento<sup>21</sup>, tem-se promovido o rompimento dos vínculos com a terra, gerando impactos não apenas sobre o modo de vida das comunidades tradicionais, mas também danos diretos ao meio ambiente.

Assim, conforme destaca Reis (2012), em consonância com a perspectiva anteriormente apresentada, o direito à terra fundamenta-se no reconhecimento de que a relação

---

<sup>21</sup> Shiraishi Neto (2014) relata que as principais ameaças ao modo de vida das quebradeiras de coco babaçu, no Estado do Maranhão, incluem a expansão do plantio de eucalipto por grandes empresas do setor de celulose, a construção de usinas termelétricas, a instalação de linhas de transmissão de energia, a criação extensiva de búfalos e a implantação de diques destinados à carcinicultura.

do ser humano com a terra não se limita à sua dimensão patrimonial, mas envolve, sobretudo, sua função enquanto meio de produção e garantia do direito à alimentação. Ademais, a propriedade deve ser compreendida sob uma ótica que privilegie o coletivo em detrimento do individual, bem como a proteção do território como elemento essencial à afirmação do pertencimento e da identidade social.

### 3.1.3 O desdobramento do direito à moradia por meio do direito à posse e propriedade

Inicialmente, o debate a respeito da caracterização da posse é tema recorrente na doutrina civilista. De acordo com Ihering (2004), reconhece-se como possuidor todo aquele que age como se titular do domínio fosse, ainda que não detenha formalmente o respectivo título.

Nessa perspectiva, na visão do autor supramencionado, a posse define-se como a manifestação visível da propriedade, consubstanciando a chamada teoria objetiva da posse. Assim, considera-se possuidor aquele que se comporta como proprietário, mesmo não o sendo, caracterizando-se a posse como a exteriorização do domínio.

Em sentido oposto, Savigny (1883) sustenta que a posse não se resume a um aspecto meramente material, exigindo, para a sua configuração, a presença de um componente subjetivo. Para que exista posse, é necessário que coexistem simultaneamente dois elementos: o *corpus*, consistente no controle físico sobre o bem, isto é, na detenção concreta, e o *animus domini*, que corresponde à vontade de comportar-se como titular da propriedade.

Como se observa, há divergência doutrinária acerca do tema. Para Miranda (2012), a posse constitui uma condição concreta daquele que se encontra em posição de exercer autoridade sobre a coisa, tal como faria quem fosse proprietário ou detivesse, ainda que sem o ser, as faculdades normalmente compreendidas no domínio da propriedade.

Nesse sentido, percebe-se que a compreensão do referido autor se encontra em perfeita harmonia com a concepção adotada pelo Código Civil brasileiro, o qual estabelece, em seu artigo 1.196, que possuidor é aquele que exerce, de fato, algum dos poderes inerentes à propriedade.

Assim, segundo Ehrhardt Júnior e Cortiano Júnior (2019), o conceito de posse, à luz da legislação brasileira, acaba por exigir tanto o *animus*, conforme proposto por Savigny, quanto o *corpus*, elemento destacado por Ihering. Desse modo, a posse configura-se como um exercício de fato, no qual aquele que a exerce comporta-se como se proprietário fosse.

No que concerne ao direito de propriedade, este decorre como uma expressão das liberdades civis, tendo sido instituído como instrumento apto a gerar autonomia, assegurando

que nem o Estado nem outros membros da sociedade promovam transgressões indevidas. Todavia, a propriedade acaba por perder o seu papel de garantia fundamental quando se transforma em privilégio (Rosenvald, 2019).

Importa destacar que a posse ocupa papel de relevo no ordenamento jurídico brasileiro, inclusive, há prevalência da tutela possessória em relação às ações fundadas no título de domínio, conforme dispõe o artigo 557 do CPC, ao estabelecer que “[...] na pendência de ação possessória é vedado, tanto ao autor quanto ao réu, propor ação de reconhecimento do domínio, exceto se a pretensão for deduzida em face de terceira pessoa” (Brasil, 2015).

Assim, nesse sentido, a observação que se impõe decorre do fato de que o direito de propriedade, tanto no Brasil quanto no Maranhão, é frequentemente percebido como um privilégio, em razão das dificuldades concretas relacionadas ao seu efetivo exercício. No país, dados do Colégio Notarial do Brasil (2023) apontam que cerca de 40 (quarenta) milhões de imóveis encontram-se irregulares, ou seja, sem escritura, atingindo cerca de 60% dos domicílios brasileiros<sup>22</sup>.

No caso do Estado do Maranhão, não há dados disponibilizados a respeito do percentual de domicílios que não possuem registro, o que demonstra ainda mais a problemática, tendo em vista que, se os órgãos do Governo não detêm dados a respeito, não há como ter uma dimensão de como lidar com a problemática.

Segundo Rosenvald (2019), o problema da falta de titulação dos imóveis no Brasil acaba gerando uma certa debilidade a respeito do exercício desse direito, gerando um problema para a população, que fica à margem do reconhecimento tido como legal para o exercício da titularidade.

Isso acaba gerando ainda mais consequências quando analisado que esses casos, nos quais há a maior concentração de irregularidades na titulação, pois encontram-se em áreas mais carentes, nas quais os possuidores não são dotados de título de domínio. Como consequência disso, essas pessoas acabam possuindo apenas uma condição precária, que as afasta do exercício da condição de titulares de direitos.

É importante destacar que a ausência de um título acaba por gerar problemas a respeito de possíveis direitos creditórios e do desenvolvimento da propriedade na sociedade. Rosenvald (2019, p 579) sustenta que:

---

<sup>22</sup> Segundo Afonso, Araujo e Nóbrega (2010) a inexistência de registro formal, denotando situação irregular, não prejudica somente a parte interessada, qual seja, o possuidor do imóvel, prejudica diretamente a sociedade, pois o Estado deixa de arrecadar com os tributos necessários que poderiam ser destinados para melhorar a sociedade.

[...] a propriedade privada só será plenamente realizada quando forem retiradas as travas que impedem que cidadãos de segunda categoria possam ingressar no sistema jurídico de reconhecimento de titularidade. A integração social pela via da universalização da titulação pode simbolizar uma saída digna de programas assistenciais, calcados na viabilização do mínimo orgânico, para ingresso no plano do mínimo existencial. [...] Na ausência de segurança jurídica - ausência do próprio Estado, diga-se de passagem-, os espaços de cidadania são perdidos para o crime organizado.

Assim, é importante destacar que somente por meio da efetivação desses direitos, por meio da presença do Estado em áreas marginalizadas, é que esse problema poderá ser solucionado, permitindo que os informais possam ter acesso às vias de proteção e garantia da propriedade, além da realização da urbanização das áreas subjugadas e da superação da condição de vítima para cidadão, o que promoverá infraestrutura e desenvolvimento dessas áreas.

Nesse sentido, a ausência de titulação e de urbanização adequada não constitui um problema isolado, mas integra um quadro estrutural mais amplo de precariedade habitacional. A informalidade fundiária, ao impedir o acesso pleno à moradia digna e à infraestrutura urbana, conecta-se diretamente ao problema do déficit habitacional no Brasil, o qual contribui para a reprodução da segregação socioespacial e para a concentração da população de baixa renda em áreas marcadas pela exclusão e pela ausência do Estado.

### 3.1.4 O problema do *déficit* habitacional no Brasil e a segregação socioespacial

De pronto, é necessário esclarecer que assegurar o direito à moradia em grandes centros urbanos e em áreas rurais não constitui tarefa simples, seja pelos elevados custos envolvidos na construção de unidades habitacionais, seja pela necessidade de que o Poder Executivo estabeleça essa pauta como uma política de Estado prioritária.

Para Gomes (2025) o Estado Brasileiro foi o um dos maiores responsáveis pela marginalização da população, pois reproduziu as desigualdades ao privilegiar grandes proprietários de terra e marginalizar a classe trabalhadora, tendo em vista que a lógica empregada na formação das cidades foi baseada na ótica do mercado e do lucro.

De acordo com Silva, Bastos e Santana (2022), o processo de urbanização no Brasil produziu efeitos profundamente excludentes, na medida em que marginalizou as populações de baixa renda ao lhes negar acesso adequado à infraestrutura urbana, contribuindo para a formação de barreiras estruturais à democratização do direito à moradia digna, resultando no persistente *déficit* habitacional.

Este, por sua vez, pode ser compreendido como a ausência ou inadequação da moradia a partir de quatro dimensões centrais, a saber: a coabitação forçada, o excesso do valor do aluguel em relação à renda familiar, a elevada concentração de pessoas por unidade habitacional e a precariedade estrutural das moradias.

Para Santos e Santana (2017, p. 23) o problema do *déficit* habitacional afeta “[...] as classes populares no modo de produção capitalista em que há uma distribuição desigual da renda e a valorização do solo urbano, que se reflete na chamada questão habitacional”. Com isso, fica demonstrado que o problema da falta de moradia encontra-se diretamente atrelado às desigualdades econômicas enfrentadas pela população brasileira.

Nas lições de Rosenvald (2019), afirma-se que todos os indivíduos possuem, conforme previsto na Declaração dos Direitos do Homem, o direito à propriedade. Todavia, no Brasil, essa proteção é marcada por significativas deficiências, sobretudo porque grande parcela da população não possui titulação formal do imóvel, sendo, portanto, excluída do acesso ao registro de propriedade.

Ressalta-se que tal realidade é ainda mais evidente em áreas de maior vulnerabilidade social, caracterizadas por moradias precárias, especialmente em favelas e regiões carentes. Contudo, mesmo diante da inexistência de título de propriedade e apesar das condições inadequadas de infraestrutura, é importante destacar que as moradias situadas nesses espaços frequentemente cumprem.

Nesse contexto, os mecanismos de financiamento disponibilizados pelas diversas esferas do poder público tornam-se fundamentais para a efetivação do direito à propriedade, especialmente para as populações de menor renda. Assim, as demandas e reivindicações sociais que emergem desse cenário relacionam-se diretamente aos financiamentos realizados junto a bancos públicos e privados (Reck; Paludo, 2022).

Nessa perspectiva, é importante mencionar que os principais marcos dessa política foram a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), instituído em 2007 pelo Governo Federal, e do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Ambos se consolidaram como instrumentos essenciais para o desenvolvimento da infraestrutura do país (Gomes, 2025).

Esse tipo de iniciativa revela-se fundamental para a garantia da dignidade da pessoa humana e para a promoção do desenvolvimento social, pois somente ao assegurar às populações carentes o acesso à titularidade das propriedades é que se viabiliza a concretização de direitos mínimos de existência. Trata-se, especialmente, de assegurar condições que ampliem a autonomia e a liberdade dos indivíduos.

De acordo com dados referentes ao *déficit* habitacional no Brasil, observa-se uma redução significativa, que passou de 10,2% (dez vírgula dois por cento) em 2009 para 7,6% (sete vírgula seis por cento) em 2023, ano em que a política habitacional do Governo Federal foi retomada por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida (Brasil, 2025).

Todavia, embora os indicadores apontem melhora no *déficit* habitacional, a aquisição das novas moradias ocorreu majoritariamente por meio da iniciativa privada, que, em muitos casos, deixou de observar parâmetros urbanísticos e a adequada oferta de serviços públicos. Como consequência, surgiram novos desafios relacionados ao pleno exercício da dignidade da população beneficiada (Gomes, 2025).

Logo, apesar dessa melhora na construção de moradias, o país ainda enfrenta uma crise habitacional, uma vez que a moradia digna depende da existência de infraestrutura adequada aos moradores, como saneamento básico, distribuição de água, acesso a meios de transporte e serviços essenciais.

Ressalta-se que o problema do *déficit* habitacional acaba resultando na formação de aglomerados subnormais, ou seja, assentamentos irregulares situados em áreas públicas ou privadas, mais conhecidos como favelas, grotas, vilas ou casas paliativas, compreendidos como conglomerados caracterizados por ocupações irregulares (Masullo, 2022).

Esses problemas se mostram mais presentes na população de baixa renda, pois, diante da especulação imobiliária, os indivíduos dessa faixa econômica são subjugados a residirem em locais afastados dos grandes centros urbanos, sendo privados de direitos básicos.

Por essa razão, exige-se a intervenção do poder público na promoção de políticas que assegurem a devida proteção às populações vulneráveis, uma vez que a falta de planejamento urbano adequado gera problemas como a precariedade do saneamento básico, deficiências no fornecimento de serviços de saúde, além da proliferação de ocupações irregulares e de moradias construídas em condições inadequadas (Monteiro; Veras, 2017).

Nessa perspectiva, o problema do direito à moradia não se resume apenas à questão de possuir um teto, seu impacto torna-se ainda mais evidente quando se analisam as situações de desocupação coletiva decorrentes de conflitos fundiários envolvendo imóveis urbanos e rurais.

Conforme bem explica Gomes (2025, p. 86):

[...] as cidades brasileiras revelam profundas desigualdades sociais, visíveis principalmente na escassez ou ausência completa de políticas públicas de infraestrutura e serviços urbanos, especialmente nas áreas periféricas, onde se concentra a maior parte da população trabalhadora. A mídia e os movimentos sociais frequentemente divulgam matérias que expõem a segregação socioespacial e as

injustiças que afetam os grupos mais vulneráveis. A segregação socioespacial, portanto, não é apenas um reflexo da desigualdade econômica, mas também versa sobre a ausência de oportunidades culturais, educacionais, de lazer e transporte.

Nesses casos, não se está diante de direitos acessórios, como acesso à saúde, saneamento básico ou outros serviços públicos, mas do próprio direito fundamental de possuir um lar e de exercer a posse e a propriedade sobre ele. A ausência dessas condições compromete a própria existência das comunidades que ocupam esses espaços, pois promove processos de segregação que afastam a população dos demais setores sociais, gerando um profundo sentimento de não pertencimento.

Podendo a referida ideia ser sintetizada da seguinte forma:

[...] a falta de moradia adequada, no contraponto à moradia apreendida como um mero abrigo coloca em debate uma série de elementos ligados ao saneamento básico, serviços urbanos, educação e saúde que compõem alguns dos mais graves problemas enfrentados pelas cidades brasileiras. Apesar de não ser somente uma realidade brasileira, apresenta-se de forma mais acentuada entre nós, um descompasso entre o crescimento da população urbana e a capacidade de instalação de infraestrutura, marca do caráter intensamente concentrador das propriedades fundiárias no nosso processo de urbanização (Santos; Santana, 2017, p.26).

Dessa forma, observa-se que a problemática relacionada ao direito à terra decorre de séculos de má distribuição de renda e de privilégios concentrados nas camadas mais favorecidas da sociedade, o que gerou barreiras estruturais para as populações vulneráveis, frequentemente obrigadas a residir em áreas com infraestrutura insuficiente, afetando diretamente sua qualidade de vida.

Nas grandes cidades, evidencia-se um processo de segregação socioespacial entre os moradores das áreas centrais e aqueles que habitam as periferias. Enquanto os centros urbanos recebem investimentos em obras públicas, equipamentos de lazer e consumo, além de infraestrutura adequada, tais como transporte coletivo, sinalização, vias pavimentadas, escolas e hospitais, os chamados assentamentos precários (termo que designa as favelas) são relegados às camadas mais pobres, caracterizando-se pela ausência de serviços e condições mínimas essenciais.

A falta de políticas públicas capazes de assegurar o acesso a direitos fundamentais, especialmente o direito à moradia digna, também contribui para o agravamento de conflitos fundiários, sobretudo em áreas rurais. Nesses contextos, a terra assume papel central para comunidades e povos tradicionais, que enfrentam crescente pressão decorrente da expansão do agronegócio, conforme se demonstrará adiante.

### 3.1.5 A problemática do acesso à terra e a configuração dos conflitos fundiários urbanos e rurais no Brasil e no Maranhão

Inicialmente, é necessário destacar, conforme já estabelecido, que a terra constitui condição indissociável da vida e da dignidade humana. Por essa razão, quem detém o poder sobre ela exerce, em certa medida, poder sobre a própria vida, especialmente porque o acesso à terra está diretamente relacionado ao grau de desenvolvimento social. Essa relação permite compreender as causas subjacentes ao surgimento dos conflitos fundiários.

Ressalta-se que a existência desses conflitos revela a forma como a sociedade lida com suas desigualdades estruturais. Logo, onde há acesso igualitário à terra, observa-se um modelo de desenvolvimento democrático; ao passo que, diante de um acesso excludente e concentrador, verifica-se a submissão desse direito à lógica da acumulação, o que, por consequência, subjuga o próprio direito à vida (Pereira, 2015).

No Brasil, a lógica fundiária sempre se caracterizou pela antidemocracia, como decorrência das desigualdades históricas originadas do processo de colonização, que significou a subjugação dos povos indígenas e a apropriação de seus territórios. De igual modo, os negros escravizados foram coletivamente despejados de suas antigas moradias, ficando desabrigados e obrigados a ocupar áreas precárias, o que deu origem, mais tarde, às favelas e à crise estrutural do direito à moradia.

Para Carvalho e Ferreira (2025, p. 117),

[...] em suma, a transformação da terra em mera mercadoria fictícia e capital, desvinculada de sua dimensão social e ecológica, gerou a desintegração de estruturas sociais e a concentração de poder e bens, como se evidencia no contexto fundiário brasileiro. Portanto, a crítica à concepção absolutista da propriedade privada é fundamental para a (re)construção de mentalidades que reconheçam a pluralidade da propriedade e o papel do direito como instrumento de organização social e a busca de caminhos concretos para a efetivação da justiça agroambiental.

A chegada dos colonizadores alterou profundamente a função social da terra<sup>23</sup>, transformando-a em objeto de acumulação econômica, nesse sentido, o processo de modernização, intensificou-se o êxodo rural, expulsando populações pobres das áreas agrícolas, especialmente no Nordeste, e promovendo fluxos migratórios em direção às regiões Centro-Sul do país, em busca de melhores condições de vida (Pereira, 2015).

---

<sup>23</sup> Segundo Guimarães, Barros e Ribeiro (2025), a função social da propriedade busca ser compreendida à luz dos impactos que o exercício do direito de propriedade projeta sobre suas dimensões econômicas. Paralelamente, a função ambiental assume papel relevante na tutela dos interesses ecológicos, especialmente no que se refere à análise e à proteção dos recursos naturais.

Cumpra salientar, ainda, que a monarquia instalada no Brasil tinha como finalidade central a concentração fundiária e a exploração de recursos naturais, sobretudo metais preciosos, reforçando a lógica patrimonialista da ocupação territorial, promovendo a distribuição da terra de forma desigualitária<sup>24</sup>.

De acordo com dados coletados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) entre os anos de 2015 e 2024, divulgados no relatório Conflitos no Campo Brasil 2024 (Comissão Pastoral da Terra, 2025), observa-se um crescimento contínuo no registro de ocorrências relacionadas a conflitos no campo. Ao longo desse período, tais conflitos passaram a atingir um número cada vez maior de pessoas e áreas, resultando, em episódios de violência extrema, inclusive com registros de assassinatos.

Tabela 1 – Comparação dos Conflitos no Campo Brasil (2015-2024)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>CONFLITOS POR TERRA</b>										
Ocorrências <sup>(1)</sup>	868	1.136	1.047	1.016	1.313	1.633	1.306	1.530	1.624	1.680
Ocupações/ Retomadas	234	224	196	159	46	36	54	77	124	78
Acampamentos	30	25	13	22	6	3	3	5	18	10
Total <sup>(2)</sup>	1.132	1.385	1.256	1.197	1.365	1.672	1.363	1.612	1.766	1.768
Assassinatos	47	61	73	27	27	15	36	43	31	13
Pessoas Envolvidas	562.720	652.760	613.375	622.050	623.032	710.872	698.336	739.480	792.256	904.532
Hectares	42.692.832	40.738.282	43.794.316	47.050.794	58.720.823	77.295.811	72.749.005	79.123.740	61.101.936	75.053.684

Fonte: Comissão Pastoral da Terra (2025)

Como se observa pelos dados apresentados, dois pontos merecem destaque. O primeiro refere-se ao expressivo aumento dos conflitos nos últimos quatro anos: os registros passaram de 1.363 casos (mil trezentos e sessenta e três) em 2021 para 1.768 casos (mil setecentos e sessenta e oito) em 2024, evidenciando uma tendência de agravamento das disputas por terra.

O segundo dado relevante diz respeito ao número de pessoas envolvidas nesses conflitos, que saltou de 698.336 pessoas (seiscentas e noventa e oito mil, trezentas e trinta e seis) em 2021 para 904.532 pessoas (novecentas e quatro mil, quinhentas e trinta e duas) em 2024. Isso significa que, até o último ano analisado, quase 1 milhão (um milhão) de pessoas em todo o país foram diretamente afetadas por disputas fundiárias.

No caso do Maranhão, o problema da terra assume contornos específicos em razão de duas particularidades: a primeira refere-se aos despejos forçados de comunidades

<sup>24</sup> De acordo com Gomes (2025), os privilégios concedidos a pequenos grupos ainda persistem, evidenciados pelo fato de que grandes latifundiários continuam a receber incentivos para ampliar suas produções. Soma-se a isso a exploração de camponeses por meio de violência e expropriação de terras rurais, fatores que culminam em conflitos decorrentes do avanço do agronegócio.

tradicionais, como quilombolas, indígenas e camponesas; a segunda decorre da primeira, e consiste na forma como o discurso do “progresso”, sustentado pelo Estado e impulsionado pelo agronegócio, reforça a lógica mercantilista e aprofunda a exclusão fundiária (Pereira, 2015).

O cenário maranhense revela, portanto, que o modelo de desenvolvimento adotado, pautado na expansão do agronegócio e na herança colonial, produziu efeitos estruturais como a grilagem, a concentração de terras e a subjugação de direitos intrinsecamente vinculados à dignidade humana, desarticulando a lógica tradicional de relação comunitária com a terra.

Para Bezerra, Pereira e Oliveira Neto (2025, p. 200):

[...] diante do quadro apresentado, observa-se uma conjuntura de vulnerabilidade territorial para comunidades tradicionais, submetidas a pressões decorrentes da expansão do agronegócio. Tal situação se manifesta por meio de relatos de ameaças e irregularidades documentais, com potencial para apropriação de terras públicas destinadas à atividade agropecuária, impactando negativamente parcelas da população em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Configura-se, portanto, uma confrontação direta entre os interesses econômicos do setor agroindustrial e os direitos de povos tradicionais, os quais frequentemente apresentam assimetrias de poder econômico e de acesso a recursos para a defesa de seus direitos.

Assim, nota-se a instauração de uma dicotomia decorrente da disputa entre os direitos das populações marginalizadas, em razão de sua vulnerabilidade na defesa de suas posses, em contraposição aos grandes proprietários de terras, que se encontram em posição de desigualdade material favorável, por disporem de maior aporte de recursos para consolidar suas pretensões.

É necessário destacar que, de acordo com dados disponibilizados pelo Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), autarquia vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (SEPLAN), o Boletim Social do Maranhão de 2024 indica que 36,92% (trinta e seis vírgula noventa e dois por cento) da população do Estado do Maranhão está concentrada na zona rural (Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos, 2024).

Essa área abriga uma expressiva presença de povos e comunidades tradicionais. Conforme os mesmos dados, o Maranhão é o segundo estado com maior concentração de população autodeclarada quilombola e o oitavo em população indígena do país. Além disso, o estado abriga um número considerável de quebradeiras de coco-babaçu, pescadores artesanais, ribeirinhos, sertanejos extrativistas, caboclos, pomeranos e outros grupos tradicionais.

Segundo a Nota Técnica sobre a Espacialização de Comunidades Tradicionais no Estado do Maranhão, o estado possui 622 (seiscentas e vinte e duas) comunidades tradicionais reconhecidas (Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos, 2023). Em

relação aos territórios ocupados por essas comunidades<sup>25</sup>, é fundamental reconhecer que tais espaços integram o componente identitário desses povos, estando diretamente associados à defesa da dignidade da pessoa humana.

Um dos principais problemas associados à expansão do agronegócio no Brasil diz respeito ao crescimento expressivo das áreas destinadas às culturas de monocultivo, como soja, milho e algodão, cujo aumento foi de 153% (cento e cinquenta e três por cento) no período analisado.

No Maranhão, contudo, esse crescimento foi ainda mais acentuado, alcançando 251% (duzentos e cinquenta e um por cento). Embora tais números representem ganhos econômicos relevantes, eles trazem impactos significativos para as populações que vivem no campo, especialmente pelo aumento dos registros de violência rural (Comissão Pastoral da Terra, 2025).

Entre 2000 e 2023, o Maranhão ocupou a terceira posição nacional em número de assassinatos relacionados a conflitos no campo, totalizando 94 (noventa e quatro) vítimas, ficando atrás apenas de Rondônia, com 132 (cento e trinta e duas) ocorrências, e do Pará, com 299 (duzentas e noventa e nove) ocorrências.

Outro dado relevante apresentado pela Comissão Pastoral da Terra indica que, dos 228 (duzentos e vinte e oito) conflitos registrados no Maranhão no período, aproximadamente 68% (sessenta e oito por cento) ocorreram na região Leste do Estado, sendo a área que lidera a produção de soja. Nesse cenário, torna-se evidente a impossibilidade de dissociar a expansão do agronegócio do avanço da violência no campo (Comissão Pastoral da Terra, 2025).

Assim, os dados evidenciam uma escalada nos conflitos fundiários, que afetam de maneira desproporcional as comunidades tradicionais, tornando-as as principais vítimas e alvos frequentes de ataques. Logo, revelando-se a gravidade da problemática e demonstrando porque ela passou a ser compreendida como uma questão estrutural, especialmente diante da centralidade do direito à moradia para a promoção da dignidade humana.

Diante disso, impõe-se como essencial analisar a forma pela qual o STF enfrentou a matéria no julgamento da ADPF 828, marco relevante para a configuração do direito à moradia como processo estrutural.

---

<sup>25</sup> O art. 216 da Constituição Federal de 1988, define como patrimônio cultural brasileiro os bens materiais e imateriais vinculados aos territórios, às expressões artísticas e às tradições que caracterizam a identidade dos grupos sociais, portanto, o texto constitucional consignou que os territórios possuem papel essencial na proteção do patrimônio cultural (Brasil, 1988).

### 3.2 Legislação fundiária e atuação institucional do Governo do Estado do Maranhão

Como ponto de partida para o presente tópico, é necessário asseverar que o debate acerca da busca pela reforma agrária tem sido intensificado conforme o governo que ocupa a Presidência da República, havendo uma recorrente retórica voltada à sua promoção, a qual, contudo, muitas vezes permanece restrita ao plano discursivo.

Isso ocorre porque, segundo Vasconcelos e Siqueira (2021), a efetivação de uma reforma agrária ampla não se mostra alinhada aos interesses das classes dominantes, que tendem a defender a manutenção do atual modelo fundiário brasileiro.

Esse modelo é marcado pela concentração da propriedade e pela prevalência da monocultura, decorrentes da persistência de uma estrutura econômica fortemente pautada no agronegócio, a qual favorece a concentração de terras nas mãos de um grupo reduzido de proprietários.

De acordo com Bezerra, Pereira e Oliveira Neto (2025), constitui-se como uma problemática diretamente relacionada às violências e às expropriações de terras pertencentes a comunidades vulneráveis. Logo, trata-se de um problema histórico que atinge a população socialmente mais vulnerável desde o processo de colonização portuguesa na América Latina, conforme já demonstrado nos itens anteriores.

Nesse contexto, revela-se imprescindível analisar quais são os instrumentos contemporaneamente instituídos pelo legislador brasileiro no âmbito da regularização fundiária, concebida como medida jurídica apta à superação, ainda que parcial, das desigualdades fundiárias. Essa análise mostra-se necessária, inclusive, como etapa prévia à compreensão da própria intervenção judicial nos conflitos possessórios coletivos como forma de compreender o direito material que fundamenta a política agrária.

#### 3.2.1 A legislação fundiária no Brasil como política de acesso à terra

Abrindo-se a discussão sobre o tema, é necessário destacar que a regularização fundiária se apresenta como uma política habitacional voltada à transformação de situações urbanísticas e dominiais irregulares em contextos juridicamente reconhecidos e ordenados.

Segundo Daud (2015), a CRFB/1988 constituiu o ponto de partida para a promoção das diretrizes necessárias à construção do direito à habitação. Nesse sentido, o artigo 23, inciso IX, estabelece que é competência comum dos entes federativos promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Com o objetivo de fomentar a regularização fundiária, o legislador brasileiro instituiu a Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, a qual se consolidou como instrumento fundamental para a efetivação do direito à moradia, ao prever diversas formas de intervenção na propriedade privada, bem como mecanismos voltados à ordenação e ao planejamento urbano municipal.

Daud (2015) assinala que o referido diploma legal possui a finalidade de possibilitar o desenvolvimento das unidades federativas por meio da criação de instrumentos capazes de promover a urbanização e a regularização de áreas ocupadas de forma irregular, além de combater a especulação imobiliária e incentivar a participação popular nos processos decisórios relacionados à política urbana.

Entre os principais instrumentos previstos, destacam-se a regularização de imóveis urbanos não utilizados ou subutilizados, a usucapião especial coletiva urbana, bem como a concessão de uso especial para fins de moradia, cuja previsão encontra-se no artigo 10 do Estatuto da Cidade, nos seguintes termos:

Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas. (Brasil, 2001)

Nesse sentido, observa-se que o Estado brasileiro já promovia a instrumentalização de mecanismos capazes de viabilizar a regularização de áreas coletivas nas quais a posse era exercida de forma irregular. Com isso, a sentença judicial passa a constituir título declaratório da realidade fática consolidada, delimitando a extensão do direito de propriedade a ser reconhecido aos ocupantes, além de admitir a possibilidade de soma ou acessão de posses para fins de preenchimento dos requisitos legais.

Todavia, a atuação do município deve ser detalhada no âmbito do plano diretor, instrumento obrigatório para os municípios com população superior a vinte mil habitantes e que se apresenta como ferramenta central de planejamento e ordenação do desenvolvimento urbano.

Apesar dos avanços promovidos pelo Estatuto da Cidade<sup>26</sup>, cumpre destacar que uma definição normativa mais precisa acerca do instituto da regularização fundiária somente foi introduzida com a Lei nº 11.977/2009, que, no contexto de implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida, promoveu significativa reformulação no tratamento jurídico da matéria.

O artigo 46<sup>27</sup> desse diploma conceituava a regularização fundiária como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à regularização de assentamentos ocupados irregularmente, com o objetivo de assegurar o direito à moradia mediante a harmonização entre desenvolvimento urbanístico e proteção ambiental.

Posteriormente, com a edição da Lei nº 13.465/2017, foram instituídos procedimentos específicos para a implementação da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), política pública voltada à incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial das cidades, viabilizando a titulação dos ocupantes e a integração dessas áreas à dinâmica urbana formal.

Nas palavras de Cuevas *et al.* (2026), a regularização fundiária constitui um conjunto de ações que ultrapassa a mera titulação dominial, na medida em que promove transformações na paisagem urbana por meio da adoção de práticas urbanísticas adequadas à ocupação do solo. Além disso, produz efeitos na esfera ambiental, mediante a mitigação de impactos decorrentes da ocupação irregular, e na dimensão social, ao possibilitar a inclusão dos ocupantes no acesso a direitos fundamentais.

O artigo 13 da Lei nº 13.465/2017 estabelece duas modalidades de regularização fundiária urbana, nos seguintes termos:

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo (Brasil, 2017)

Nessa perspectiva, observa-se que o mecanismo pode ser destinado tanto às populações de baixa renda quanto à promoção da regularização fundiária conforme o interesse público envolvido.

<sup>26</sup> Para Harvey (2012), é necessário destacar que as transformações decorrentes do exercício do poder coletivo, enquanto instrumento de modificação da cidade, constituem forma de garantia do usufruto dos recursos provenientes dos processos urbanos, sendo essa dinâmica compreendida como expressão do direito à cidade.

<sup>27</sup> Cumpre destacar que, no ano de 2017, com a promulgação da Lei nº 13.465, foram revogados dispositivos e o capítulo específico referente à regularização fundiária anteriormente previstos na Lei nº 11.977/2009.

Entre os atos institucionais que podem ser realizados no âmbito do procedimento de Reurb, destacam-se a desapropriação, a arrecadação de bens vagos, a legitimação fundiária e a legitimação de posse, a requisição, a alienação de imóveis, a concessão de uso, a doação e a compra e venda, entre outros instrumentos previstos no artigo 15 da Lei nº 13.465/2017, ao longo de seus incisos.

Nesse dispositivo, verifica-se como característica central a ampliação dos mecanismos de legitimação do possuidor do imóvel, com a finalidade de possibilitar a regularização jurídica da situação dominial. Nesse sentido, dispõe a referida lei:

Art. 25. A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei.

§ 1º A legitimação de posse poderá ser transferida por causa mortis ou por ato inter vivos .

§ 2º A legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público.

Art. 26. Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.

§ 1º Nos casos não contemplados pelo art. 183 da Constituição Federal, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente .

§ 2º A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.

Art. 27. O título de legitimação de posse poderá ser cancelado pelo poder público emitente quando constatado que as condições estipuladas nesta Lei deixaram de ser satisfeitas, sem que seja devida qualquer indenização àquele que irregularmente se beneficiou do instrumento (Brasil, 2017).

Nesse contexto, verifica-se um fortalecimento da posição jurídica do possuidor, permitindo-lhe adquirir direitos reais sobre o imóvel regularizado. Um aspecto essencial consiste no fato de que, por meio desse instrumento, a aquisição da propriedade ocorre de forma originária, rompendo-se eventuais vínculos dominiais anteriores e assegurando maior segurança jurídica à situação consolidada.

Assim, conforme assinalam Cuevas *et al.* (2026), a Reurb “opera mediante título concedido pelo poder público ao ocupante, possuidor direto ou indireto, que preencha os requisitos legais, sendo registrável no cartório de registro de imóveis”. Desse modo, configura-se como instrumento apto a retirar os ocupantes da informalidade fundiária e a viabilizar o exercício pleno dos direitos inerentes à propriedade urbana.

### 3.2.2 A política fundiária no Maranhão: legislação estadual e institucionalização da mediação fundiária

No Estado do Maranhão, a problemática relacionada ao acesso à terra buscou ser enfrentada por volta de 1969, com a edição da Lei nº 2.979, de 17 de julho de 1969, conhecida como “Lei Sarney de Terras”, instituída com a finalidade de disciplinar e promover a racionalização da ocupação das terras estaduais, visando ao desenvolvimento socioeconômico.

Entretanto, a referida legislação acabou por produzir efeitos contrários aos objetivos inicialmente propostos, representando um retrocesso no contexto fundiário maranhense. Isso porque grande parcela das terras devolutas pertencentes ao poder público foi destinada a grandes grupos empresariais voltados à expansão do agronegócio, contribuindo para a consolidação de extensos latifúndios no Estado.

Esse processo intensificou os conflitos fundiários, especialmente entre as décadas de 1970 e 1980, ocasionando o deslocamento de milhares de trabalhadores rurais e pequenos agricultores, que passaram a migrar para outras unidades da federação em razão das disputas pela posse e utilização da terra (Amaral Neto, 2019).

Em relação à legislação estadual, por meio da Lei nº 5.315, de 23 de dezembro de 1991 (atualizada até a Lei Estadual nº 10.398/2015), foi estabelecida a forma de administração das áreas de terras de domínio do Estado.

Primeiramente, é importante classificar quais são as terras compreendidas como devolutas, conforme se descreve a seguir:

Art. 1º. Pertencem ao Estado, as terras: I – devolutas não compreendidas entre as da União; II – que constituem áreas nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros; III – que constituem as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União, e os campos naturais inundáveis; IV – arrecadadas como bem vago e as havidas como herança jacente, na forma da legislação vigente; V – que tenham sido incorporadas ao seu patrimônio por desapropriação, doação ou outra forma de aquisição prevista em lei específica; VI – revertidas ao seu patrimônio por não se encontrarem, por título legítimo, sob domínio público ou particular; VII – que tenham sido incorporadas ao patrimônio dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual direta e indireta (Maranhão, 2019).

Logo, fica evidenciado que as terras pertencentes ao Estado do Maranhão são aquelas que não integrem o patrimônio da União ou dos Municípios e que tenham sido regularmente incorporadas ao patrimônio estadual.

Quanto ao conceito de terras devolutas, a lei estabelece, em seu artigo 2º, que são consideradas como tais aquelas que não tenham sido incorporadas ao patrimônio privado, que tenham sido devolvidas ao Estado, que não estejam ocupadas por povos indígenas e que não

possuam destinação para uso público por órgãos federais, estaduais ou municipais, tampouco estejam enquadradas como áreas de conservação ambiental.

No artigo 8º, prevê-se que o Estado tem por finalidade promover a exploração racional das terras rurais, com o objetivo de assegurar a permanência dos possuidores nas áreas por eles exploradas, possibilitando-lhes o exercício do direito de propriedade. Para tanto, a concessão desse direito fica condicionada ao efetivo aproveitamento da terra, mediante a comprovação de moradia permanente ou de utilização habitual da área.

Além disso, é importante destacar quais são os indivíduos que podem ser beneficiários de regularização fundiária, conforme estabelecido no §3º, artigo 8º:

Art. 8º.

§3º Poderão ser beneficiários da concessão e alienação de terras públicas estaduais: os produtores e trabalhadores rurais, parceiros, meeiros e arrendatários; Organizações, Associativas de Produtores e Trabalhadores Rurais; Cooperativas de Produtores e Trabalhadores Rurais, Colônias de Pescadores; bem como órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal direta e indireta, e instituições de entidade pública, educacional, religiosa, assistencial, sindical e hospitalar (Maranhão, 2019)

Feita esta introdução, o ponto que interessa para este trabalho refere-se às modalidades de destinação das terras públicas, que podem ocorrer por meio da legitimação da posse, regularização de ocupação, doação, venda, permuta e concessão de uso do solo, previstas no artigo 11º.

Para os fins desta pesquisa, destacam-se a legitimação da posse, prevista no artigo 12º, que consiste no reconhecimento da propriedade em razão do uso produtivo de área de até 50 hectares de domínio estadual, desde que o possuidor não seja proprietário de imóvel rural e comprove o exercício da posse pelo prazo mínimo de um ano. Nessa hipótese, é expedido o título de domínio, o qual permanece gravado com cláusula de inalienabilidade pelo prazo de dez anos.

No que concerne à regularização da ocupação, esta ocorre quando o possuidor torna produtivas terras devolutas estaduais, devendo comprovar moradia habitual e exploração econômica em imóvel de até 200 hectares, mediante o pagamento da terra nua. A regularização efetiva-se por meio da expedição de título de domínio, que ficará gravado no registro imobiliário pelo prazo de dez anos, com cláusula de inalienabilidade, nos termos do disposto no artigo 13º, § 1º, da referida lei.

Segundo Esteves (2024, p. 63), “o Título de Domínio (TD) possui como finalidade conceder a propriedade plena da terra a agricultores familiares e de pequena escala, os quais foram assentados como parte do programa de reforma agrária”. Trata-se, portanto, de

instrumento destinado à regularização da posse mediante o registro da propriedade, constituindo documento apto a assegurar maior segurança jurídica aos usuários da terra.

É importante destacar que o artigo 14º estabelece as hipóteses de impedimento ao recebimento dos benefícios da legitimação da posse e da regularização fundiária, dispondo que não poderão ser beneficiários aqueles que exerçam emprego ou cargo público em quaisquer entes da Administração Pública, seja na esfera direta ou indireta, bem como os indivíduos detentores de mandatos eletivos.

Não obstante, o artigo 16º estabelece que, para fins de reconhecimento do uso da terra, considera-se a exploração por meio de atividades agrícolas, pecuárias e extrativistas, ressaltando-se que os catadores de babaçu nativo também são reconhecidos como agentes que promovem o efetivo aproveitamento produtivo da área

No que se refere à regularização fundiária urbana, foi instituído o Programa de Regularização Fundiária Urbana no Estado do Maranhão (REURB-MA) por meio da Lei nº 11.140, de 23 de outubro de 2019. Logo em seu artigo 3º, a norma estabelece que a REURB no Estado constitui um conjunto de estratégias que abrangem medidas jurídicas, ambientais, sociais e urbanísticas, com a finalidade de promover a titulação dos posseiros e garantir a efetiva proteção do direito à moradia digna.

Quanto à execução dessa política pública, a lei atribui à Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID) a competência para a gestão e implementação do programa, cabendo-lhe:

Art. 4º - A gestão e a execução do REURB-MA serão de competência da Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano - SECID, a qual caberá, dentre outras funções necessárias à execução do programa, as seguintes: I - selecionar áreas para ser objeto de regularização fundiária, realizando as tratativas e os levantamentos necessários para execução do REURB-MA; II - realizar os procedimentos de regularização fundiária em imóveis de propriedade da Administração Indireta do Estado, uma vez celebrado acordo entre as entidades prevendo tal possibilidade; III - elaborar estudos técnicos, ambientais, urbanísticos e outros levantamentos que se façam necessários à regularização das áreas que serão objeto do REURB-MA; IV - estabelecer os critérios e a classificação, caso a caso, da modalidade de REURB-MA, nos termos do art. 30, § 1º, da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017; V - entregar os títulos de direito real individualizados, preferencialmente em nome da mulher; VI - normatizar os procedimentos relativos ao planejamento, à implantação e à execução do REURB-MA; VII - celebrar parcerias com outros entes da Federação e com órgãos e entidades da Administração Pública Direta ou Indireta, para implantação da infraestrutura essencial e para a execução de obras e serviços do REURB-MA; (Maranhão, 2019).

Diante do exposto, verifica-se que a política fundiária estadual maranhense revela a existência de um arcabouço normativo voltado à racionalização do uso das terras públicas, à

promoção da regularização fundiária e à efetivação do direito à terra como pressuposto da dignidade humana e da permanência dos trabalhadores rurais e urbanos em seus territórios.

A legitimação da posse, a regularização da ocupação e a instituição do REURB-MA demonstram a tentativa de superação de um modelo meramente repressivo de tratamento dos conflitos fundiários, direcionando a atuação estatal para soluções que privilegiem a segurança jurídica, a inclusão territorial e a pacificação social.

Nesse contexto, a regularização fundiária assume papel relevante como instrumento jurídico-institucional de concretização de direitos fundamentais, exigindo a atuação articulada de múltiplos órgãos públicos e a construção de mecanismos consensuais capazes de lidar com a complexidade estrutural desses litígios.

É justamente nesse cenário que se insere a atuação da Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade (COECV), cuja análise será desenvolvida no subcapítulo seguinte, enquanto instância institucional de mediação estrutural voltada à prevenção de conflitos e à promoção de soluções dialogadas no âmbito fundiário maranhense.

### 3.2.3 A Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade - COECV como instrumento de mediação estrutural dos conflitos fundiários

No ano de 2015, foi publicada a Lei Estadual nº 10.246/2015, que instituiu a criação da Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade (COECV), cujo principal objetivo consiste em promover a mediação dos conflitos ocorridos no campo e na cidade. A criação do referido órgão decorreu da escalada dos conflitos agrários no Estado e da crescente incidência de violência no campo. Nesse contexto, o Estado instituiu a comissão como instrumento de política pública voltado à prevenção de episódios de violência relacionados às disputas fundiárias (Bezerra; Leal; Negreiros, 2025).

Foi estabelecido, no artigo 1º, §§ 1º e 2º, que a COECV deve ser notificada acerca do cumprimento de medidas possessórias, a fim de que possa se manifestar com base em estudo da situação conflituosa, elaborado pela Polícia Militar. Ademais, atribui-se ao órgão a competência para receber denúncias relativas à ocorrência de violência em litígios de natureza agrária.

Não obstante, também foram atribuídas à comissão as seguintes competências:

Art. 2º - Compete à Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade - COECV: I - desenvolver estudos, projetos e ações coordenadas com vistas a prevenir, combater e erradicar a violência no campo e na cidade, relativa a conflitos

fundiários; II - avaliar as medidas necessárias a serem adotadas em ações possessórias coletivas e reivindicatórias, inclusive dialogando com Ministério Público e o Poder Judiciário quanto ao Provimento nº 29/2009, da Corregedoria-Geral de Justiça do Maranhão; III - sugerir medidas para agilizar o andamento dos processos administrativos e judiciais referentes à regularização fundiária urbana e rural; IV - sugerir medidas para assegurar que, no cumprimento das decisões judiciais, sejam respeitados os direitos humanos dos envolvidos em conflitos fundiários e agrários; V - estimular o diálogo e a negociação entre os órgãos governamentais e a sociedade civil organizada, com o objetivo de alcançar soluções pacíficas nos conflitos fundiários e agrários; VI - elaborar, semestralmente, relatório circunstanciado sobre as decisões judiciais referentes a ações possessórias e reivindicatórias expedidas no Estado do Maranhão, identificando as comarcas e regiões com maior grau de incidência de conflitos fundiários; VII - elaborar um Plano Estadual de Enfrentamento à Violência no Campo e na Cidade, contendo as diretrizes para o cumprimento pelo Poder Executivo de decisões judiciais de reintegração/manutenção de posse. Parágrafo único - As autoridades competentes devem justificar fundamentadamente a eventual impossibilidade de cumprimento das medidas sugeridas pela COECV (Maranhão, 2019).

Nesse sentido, observa-se que a COECV possui papel de destaque no cumprimento de mandados possessórios, realizando o diálogo com o Ministério Público, o Poder Judiciário e as comunidades envolvidas nos conflitos. Segundo Reis, Moraes e Souza (2021), a atuação da comissão vem sendo progressivamente ampliada, contribuindo para a solução de conflitos de natureza agrária em todo o Maranhão, mediante a promoção do diálogo institucional com órgãos e entidades interessados na resolução das demandas.

A atuação da comissão inicia-se por múltiplos meios, a partir da comunicação das ocorrências, que podem chegar por meio de informações prestadas pela Polícia Militar, recomendações provenientes do Poder Judiciário, bem como por órgãos da administração pública e entidades integrantes da sociedade civil. A comissão promoveu, entre os anos de 2015 e 2024, a análise de cerca de 1.014 processos, dos quais 935 foram arquivados, após o aconselhamento sobre possíveis soluções para a resolução dos litígios.

Desse modo, aproximadamente 92% das demandas recebidas contaram com participação direta da comissão na promoção de soluções consensuais (Bezerra; Leal; Negreiros, 2025). No que se refere ao espaço territorial de atuação da comissão, verifica-se que a maior parte dos conflitos está concentrada na Região Metropolitana de São Luís, conforme se observa a seguir:

No que se refere à distribuição geográfica dos conflitos acompanhados pela COECV, verifica-se uma significativa concentração na Região Metropolitana de São Luís, concentram o maior número de ocorrências, com destaque para São José de Ribamar (179 casos), São Luís (148), Paço do Lumiar (70) e Raposa (30). Esse recorte territorial evidencia que, embora a COECV possua competência para atuar em todo o Estado do Maranhão, os conflitos fundiários urbanos continuam a representar uma parcela 287 significativa das situações acompanhadas (Bezerra; Leal; Negreiros, 2025, p.287).

Assim, é possível verificar que, em virtude de se tratar de uma comissão com atribuição para atuar em conflitos individuais e coletivos, os problemas decorrentes de litígios possessórios tendem a se concentrar na Região Metropolitana da Ilha de São Luís, por se tratar da área do Estado com maior aglomeração populacional e maior incidência de questões relacionadas à posse e à propriedade.

Contudo, os dados demonstram que há uma distribuição relativamente equilibrada entre os casos de natureza coletiva, que correspondem a cerca de 412 processos, e os conflitos individuais, que somam aproximadamente 493 processos (Bezerra; Leal; Negreiros, 2025).

Nesse sentido, é inegável a importância da COECV na tentativa de promoção da pacificação social, possuindo experiência na atuação e condução de mediação de conflitos, especialmente em demandas nas quais há denúncias de violações de direitos humanos decorrentes de episódios de violência (Reis; Moraes; Souza, 2021).

Diante da relevante atuação da comissão, surgiram questionamentos no âmbito judicial, notadamente por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 0800260-59.2021.8.10.0000, proposta pela Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil no Maranhão, na qual se contesta a validade do § 1º do artigo 1º da Lei Estadual nº 10.246/2015. O referido dispositivo previa a obrigatoriedade de comunicação prévia acerca do cumprimento de ordens judiciais em mandados possessórios, para que a COECV emitisse parecer antes da efetivação da medida, condicionando, portanto, o cumprimento da ordem judicial à manifestação da comissão.

A OAB/MA sustentou que tal previsão comprometeria o cumprimento das decisões judiciais, por violar o princípio da separação dos poderes, ao implicar interferência indevida na atividade jurisdicional. Independentemente da discussão acerca da existência de eventuais entraves ao cumprimento das ordens judiciais decorrentes do referido dispositivo, sobreveio decisão nos autos da ação direta de inconstitucionalidade, proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, nos seguintes termos:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 10.246/2015, ART. 1º, §1º. DECRETO REGULAMENTADOR Nº 31.048/2015. PRECEITO NORMATIVO QUE IMPÕE OBRIGAÇÃO DE CIENTIFICAÇÃO DA COMISSÃO ESTADUAL DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA NO CAMPO E NA CIDADE (COECV) COMO CONDIÇÃO DE CUMPRIMENTO DE MANDADOS JUDICIAIS EM MATÉRIA DE REINTEGRAÇÃO POSSESSÓRIA. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO COM INTERPRETAÇÃO CONFORME, SEM REDUÇÃO DE TEXTO. INCONSTITUCIONALIDADE, POR ARRASTAMENTO, DO DECRETO REGULAMENTADOR.  
I. CASO EM EXAME

1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ajuizada pela Seccional Maranhense da Ordem dos Advogados do Brasil, impugnando o art. 1º, §1º da Lei Estadual nº 10.246/2015, que determina a obrigatoriedade de comunicação imediata à Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade (COECV) sobre todas as requisições judiciais para cumprimento de mandados de reintegração/manutenção de posse, além de exigir manifestação da referida Comissão sobre o Estudo de Situação elaborado pela Polícia Militar.

2. Sustenta a inconstitucionalidade material da norma por violação ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 6º da Constituição Estadual. Afirma que o Decreto Regulamentador nº 31.048/2015, o qual disciplina o cumprimento dessas determinações, subordina explicitamente o cumprimento das decisões judiciais a trâmites administrativos no âmbito do Poder Executivo.

#### II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. Consiste em saber se: (i) a imposição legal de cientificação prévia à COECV para o cumprimento de decisões judiciais configura afronta a separação de poderes, ao condicionar a efetividade de ordens judiciais à manifestação de órgão vinculado ao Poder Executivo; (ii) há inconstitucionalidade do Decreto Regulamentador nº 31.048/2015, por sua conexão direta com a norma impugnada.

#### III. RAZÕES DE DECIDIR

4. O preceito legal impugnado viola a separação dos poderes ao condicionar, ainda que de forma indireta, o cumprimento de decisões judiciais à manifestação de órgão do Poder Executivo, comprometendo a independência funcional do Judiciário.

5. Constitui a separação dos poderes importante regra estruturante do Estado, dotada de natureza objetiva e insuscetível de flexibilização por técnicas de ponderação de princípios, não admitindo exceções outras senão aquelas que estejam previstas expressamente na Constituição.

6. Ao estabelecer que o cumprimento das decisões judiciais ocorrerá somente após o exaurimento de procedimentos administrativos da COECV, o Decreto Regulamentador nº 31.048/2015 evidenciando violação direta ao texto constitucional.

7. Não se sustenta a tentativa de relativizar a inconstitucionalidade, restringindo o rito previsto na lei apenas em casos de *“ocupações consolidadas por populações vulneráveis”*, pois mantém-se a indevida subordinação do Judiciário ao Executivo, sem critérios objetivos para definir tais situações.

8. Embora fundamental, o princípio da dignidade da pessoa humana não pode ser empregado para justificar o deslocamento de funções típicas entre os ramos de governo, sob pena de desordenação da estrutura do Estado.

#### IV. DISPOSITIVO

9. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente.

#### V. TESE DE JULGAMENTO

1. Por sua natureza objetiva e estruturante, a separação de poderes, é regra que não admite flexibilização mediante técnicas de ponderação.

2. É inconstitucional norma estadual que condiciona, por via transversa, o cumprimento de decisões judiciais à manifestação prévia de órgão pertencente à estrutura do Poder Executivo.

3. O cumprimento de mandados judiciais não está subordinado a procedimentos administrativos externos ao Poder Judiciário. (MARANHÃO. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 800260-59.2021.8.10.0000. Relator: Des. José Nilo Ribeiro Filho. Julgamento em 11 fev. 2025).

Por meio da referida decisão, é possível identificar que o Tribunal Estadual rejeitou a tese de que a proteção ao princípio da dignidade da pessoa humana poderia se sobrepor ao cumprimento de ordem judicial. Nesse sentido, entendeu-se que os mandados judiciais não podem ficar condicionados à elaboração de relatórios ou pareceres emitidos pela COECV para que seja autorizado o seu cumprimento, em razão da necessidade de preservação do princípio da separação dos poderes.

Não se afirma, contudo, que a participação da comissão seja desnecessária, tendo em vista a importância de se garantir a existência de canais institucionais voltados ao auxílio na mediação e na conciliação desse tipo de conflito. O que se evidencia é que o cumprimento das ordens judiciais deve ser respeitado, sob pena de intervenção indevida na atividade jurisdicional, bem como para evitar atrasos na efetivação das decisões e a eventual consolidação de situações possessórias em decorrência do transcurso do tempo e do perecimento do cumprimento do mandado possessório.

Segundo Bezerra, Leal e Negreiros (2025), o STF, no julgamento da ADPF 828, objeto central deste trabalho, estabeleceu como essencial, para o cumprimento das determinações fixadas, a participação de órgãos responsáveis pela política fundiária. Nesse contexto, a atuação da COECV revela significativa relevância, pois evidencia que, antes mesmo da criação das Comissões de Soluções Fundiárias, já existia no Estado do Maranhão um órgão vinculado à Secretaria de Direitos Humanos estadual com atribuições voltadas à promoção de soluções consensuais em conflitos fundiários.

Essa constatação demonstra que a temática já vinha sendo enfrentada pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo maranhense desde o ano de 2015. Desse modo, embora tenha se tornado desnecessária a vinculação do cumprimento de ordens judiciais à notificação prévia da COECV, o órgão permanece essencial para o tratamento dos conflitos fundiários no Estado, revelando caráter inovador na condução dessas demandas. Destaca-se que a comissão pode atuar de forma extrajudicial e independente do Poder Judiciário. Entretanto, em razão do interesse público envolvido, mostra-se necessária a atuação articulada com a Comissão de Soluções Fundiárias instituída a partir das diretrizes fixadas pelo STF, cuja análise será desenvolvida no tópico seguinte.

### **3.3A ADPF 828 e a configuração do processo estrutural no STF**

A ADPF 828 é compreendida como um marco relevante na consolidação de uma racionalidade estrutural na atuação do STF diante dos conflitos fundiários coletivos. Sendo desencadeada pela pandemia da Covid-19, que evidenciou a vulnerabilidade habitacional de amplos segmentos sociais e impulsionou a adoção de medidas excepcionais de proteção ao direito à moradia.

Segundo Prado e Martins (2016), a ADPF é concebida como ação de controle de constitucionalidade de caráter residual, somente admissível quando inexistente outro meio eficaz capaz de sanar a lesão ao preceito fundamental.

A previsão deste instrumento encontra-se positivada no art. 102, § 1º, da Constituição Federal, sendo regulamentado pela Lei nº 9.882/1999, a qual estabelece, dentre as hipóteses de cabimento, a existência de controvérsia constitucional relevante envolvendo lei ou ato normativo decorrentes das três esferas do Poder Público, inclusive aqueles que tenham sido praticados em data anterior a CRFB/88, nos termos do art. 1º, parágrafo único, inciso I, do referido diploma legal (Brasil, 1999).

Ainda, as decisões proferidas no âmbito da ADPF possuem efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Público e eficácia erga omnes, consolidando-se como importante mecanismo de tutela da supremacia constitucional e da unidade da ordem jurídica (Prado; Martins, 2016).

Neste sentido, o deferimento da suspensão dos despejos coletivos, a incorporação de experiências institucionais exitosas, com destaque para o Tribunal de Justiça do Paraná, e, por fim, o estabelecimento de um regime de transição, compreendido como decisão de natureza estruturante, voltada à retomada gradual e dialogada das ordens de desocupação, proporcionou a institucionalização de mecanismos de mediação e participação social.

### 3.3.1 Contexto fático e normativo da ADPF 828

Como bem exemplificado anteriormente, o dilema decorrente do exercício precário do direito à moradia está enraizado na estrutura do Estado brasileiro. Essa aflição foi exacerbada pela pandemia da Covid-19, pois indivíduos que já estavam em uma situação precária começaram a temer despejos involuntários, em decorrência do cumprimento de decisões judiciais e administrativas, ficando à mercê do contágio ao coronavírus (Sars-Cov-2).

Consequentemente, pode-se observar que as comunidades ficaram impotentes devido à circunstância que começou no ano de 2020. De acordo com Alves e Quintans (2024), as consequências da pandemia foram consideráveis no Brasil, particularmente no que diz respeito à implementação do direito à moradia, atribuível predominantemente às elevadas taxas de irregularidade habitacional e ao inadimplemento de aluguel.

Fernandes e Maisner (2025) afirmam que o primeiro caso do vírus foi documentada no mês de fevereiro de 2020, sendo declarado estado de emergência sanitária no mês de março de 2020 pela Organização Mundial da Saúde (OMS), devido ao potencial de transmissão por agregação. Com isso, tornou-se necessário a defesa de limitações rigorosas de contato em escala global, medidas que foram emuladas pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS) no Brasil.

Nas palavras de Baldani *et al* (2025, p.5):

[...] ao mesmo tempo, as recomendações sanitárias oficiais indicavam a obrigatoriedade do isolamento, a higiene constante e a necessidade de permanecer em casa. Mas como se proteger do contágio sem casa? Como se higienizar e permanecer isolado sem garantias básicas de moradia e de terra? A vulnerabilidade de ocupantes e pessoas em risco de despejo trazem outras dimensões, considerando que as violências sentidas na remoção seriam agravadas também pelo risco de infecção e transgressão ao seu direito à vida e à saúde. Nesse contexto, os movimentos populares de luta por terra e moradia e seus apoiadores começaram a construir a Campanha Nacional Despejo Zero, na mobilização de diversas estratégias e ações para garantir a suspensão das remoções diante do cenário excepcional vivenciado.

Nota-se que a circulação do vírus e sua alta letalidade levantaram preocupações em virtude da vulnerabilidade das populações mais pobres. Por conta disso, começou uma campanha em âmbito nacional voltada a evitar a piora na vida dessas comunidades afetadas.

Segundo Noronha, Fischer e Góes (2023), em razão desse cenário decorrente da pandemia, cerca de 93 (noventa e três) mil famílias encontravam-se afetadas por decisões administrativas e judiciais que poderiam gerar remoções e despejos forçados. Diante disso, iniciou-se a campanha denominada "Despejo Zero", que tinha como objetivo promover a suspensão dessas remoções forçadas em comunidades localizadas tanto na zona urbana quanto na rural.

Nesse contexto, devido à letalidade do patógeno, o Congresso Nacional, por meio da Lei nº 14.216/2021, instituiu medidas excepcionais atribuíveis à natureza urgente decorrente da pandemia do coronavírus, que culminou na suspensão da adesão a protocolos, tanto judiciais quanto extrajudiciais, que poderiam precipitar despejos ou deslocamentos forçados, confinados a propriedades urbanas até 31 de dezembro de 2021 (Brasil, 2021).

Observa-se que, já naquele momento, começava a se consolidar a ideia de construção consensual das disputas possessórias, que posteriormente serviria de base para a atuação do Poder Judiciário. Isso porque o §4º do art. 2º estabeleceu que, superado o prazo de suspensão, competiria ao Judiciário promover a tentativa de conciliação nos processos de despejo e remoção forçada.

Destaca-se, ainda, a valorização da atuação do MP e da Defensoria Pública nesses procedimentos, bem como o papel do Judiciário, a quem foi atribuída a realização de inspeções judiciais nos locais em conflito (Brasil, 2021). No artigo terceiro da legislação acima mencionada, foi delineado que a reintegração de posse forçada é interpretada como o desalojamento individual ou coletivo de terras ou residências, bem como qualquer violação ao direito à moradia ou ao acesso a serviços fundamentais, além de recursos ou infraestrutura e a garantia de segurança contra violência (Brasil, 2021).

O judiciário também se esforçou para intervir sobre o assunto, principalmente o CNJ, por meio da Recomendação nº 90/2021, ao discernir que magistrados de todo o país estavam endossando medidas de despejo coletivo, sem considerar o contexto da emergência sanitária, recomendou que o Judiciário avaliasse, com a prudência necessária, antes de sancionar qualquer medida emergencial, particularmente para indivíduos marginalizados (Conselho Nacional de Justiça, 2021).

Assim, sendo imperativo destacar que uma estrutura abrangente foi estabelecida para evitar que populações vulneráveis viessem a sofrer despejos forçados, criando, assim, um contexto de salvaguarda do direito à moradia. Todavia, naquela época ainda era imperiosa a existência de uma decisão de caráter erga omnes que pudesse gerar a obrigatoriedade de respeito por todos os poderes, impedindo a existência de convulsões sociais e permitindo a defesa dos direitos das populações mais vulneráveis.

### 3.3.2 Deferimento da suspensão de despejos coletivos instituídos antes da Pandemia da Covid-19 pela ADPF 828

Diante de todos os desafios expostos anteriormente, após ser provocado pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSol), o STF, em junho de 2021, deferiu parcialmente à medida cautelar pleiteada, na qual acabou suspendendo, por um período de 6 meses, quaisquer despejos coletivos instituídos antes da pandemia, estabelecendo como marco temporal o mês de março de 2020.

Logo, todas as ocupações que haviam sido instituídas até o início da pandemia foram protegidas pela decisão do STF (Brasil, 2021). Em relação às ocupações posteriores ao quadro temporal delineado acima, a adesão aos despejos dependia da provisão de acomodação, como forma de salvaguardar o direito à moradia e garantir o direito à saúde.

De acordo com Alves e Quintans (2024), o Ministro Relator Roberto Barroso reconheceu que as comunidades mais vulneráveis, particularmente indivíduos pobres e negros, estavam predispostas a ter seu direito à moradia violado, à luz do desrespeito às recomendações das autoridades de saúde.

Para Fernandes e Maisner (2025), o principal objetivo da ADPF era suspender as medidas de vacância devido à inércia do governo, que, apesar de todo o cenário de pandemia, falhou em formular políticas públicas capazes de impedir despejos ou deslocamentos de comunidades vulneráveis.

Em síntese, a decisão abrangeu três situações distintas:

a) ocupações anteriores à pandemia: suspensão, durante 6 meses, das medidas administrativas ou judiciais que resultem em desocupação coletiva de imóveis residenciais ou que representem área produtiva pelo trabalho de populações vulneráveis; b) ocupações posteriores à pandemia: as desocupações podem acontecer, desde que o poder público ofereça às pessoas removidas abrigo provisório ou outra garantia adequada; c) ocupações decorrentes de relação locatícia: suspensão, durante 6 meses, de ordens liminares de despejo contra pessoas vulneráveis (Alves; Quintans, 2024).

Por meio da decisão, evidencia-se que foi instituída a suspensão, pelo prazo de seis meses, das desocupações coletivas, o que configura uma proteção direta à preservação dos direitos fundamentais à saúde e à moradia.

Ademais, estabeleceu-se salvaguarda às ocupações precárias constituídas após o marco temporal da pandemia, determinando-se que, antes de qualquer medida de remoção, seja assegurado o oferecimento de moradia em abrigos adequados. Houve, ainda, a suspensão das liminares de despejo de natureza locatícia, reforçando o caráter excepcional das medidas e a necessidade de resguardar grupos vulneráveis durante o período emergencial.

Cabe ressaltar que um dos principais incentivos para os ministros defenderem a medida cautelar conferida pelo relator se deve ao fato de a Lei nº 14.216/2021 não ter facilitado a salvaguarda dos despejos em regiões rurais, protegendo exclusivamente apenas a população em locais urbanos (Alves; Quintans, 2024).

Além disso, deve-se destacar que o judiciário promulgou medidas essenciais para garantir não apenas o direito à saúde, mas também para defender o direito à dignidade do indivíduo humano. Como resultado, o direito à moradia, que estava sendo menosprezado devido à negligência emanada da autoridade pública durante uma crise de saúde que devastou o mundo inteiro.

No entanto, a insurgência do judiciário contra esse estado de coisas anômalo não se limitou apenas a garantir as proteções acima mencionadas. Houve também a formulação de medidas estruturais, com o objetivo de superar os desafios associados ao não cumprimento.

### 3.3.3 A experiência do Tribunal de Justiça do Paraná na institucionalização da Comissão de Conflitos Fundiários como mecanismo de mediação dos conflitos possessórios coletivos judicializados

No ano de 2019, antes de o mundo ser assolado pela pandemia da Covid-19, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR) tomou a iniciativa de instituir uma comissão com o objetivo de promover a mediação de conflitos no âmbito fundiário. A Comissão Regional

de Soluções Fundiárias do TJPR foi criada com a finalidade de prestar apoio aos magistrados na condução dos processos fundiários coletivos.

Nas palavras de Prazeres e Silva (2023, p. 285), a

[...] Comissão Regional de Soluções Fundiárias é uma estrutura de apoio ao juiz na condução das ações que versem sobre conflitos fundiários coletivos, em atividade típica de cooperação, oferecendo-lhe suporte para a prática de atos de mediação do conflito.

Desse modo, a Comissão tem como função promover a interlocução com os principais órgãos vinculados à política agrária, bem como acompanhar os processos de desapropriação, buscando evitar que o cumprimento das ordens judiciais implique violação de direitos humanos.

Diante da repercussão positiva decorrente da atuação da Comissão instituída pelo Tribunal de Justiça do Paraná, sua experiência acabou por influenciar a tomada de decisões pelo STF no âmbito da ADPF 828, na qual se destacou a relevância de sua atuação na busca da resolução consensual dos conflitos fundiários, tanto na fase pré-processual quanto após a propositura da ação.

Conforme destacado pelo Ministro Relator no bojo da decisão:

[...] o objetivo principal do órgão, composto por três juízes, três desembargadores e uma servidora do Tribunal, é promover o diálogo entre os interessados e realizar visitas técnicas nas áreas em litígio, com a elaboração de relatório circunstanciado sobre as condições da ocupação e da comunidade, que servirá de subsídio para uma eventual composição entre as partes ou para a decisão a ser proferida pelo juiz da causa (Brasil, 2022, p. 9).

Ademais, destacou-se que a atuação da referida Comissão tem por finalidade auxiliar a atuação dos demais tribunais, servindo como parâmetro institucional e modelo de referência.

Nesse sentido, sua experiência contribui para a verificação de como as partes são tratadas nos conflitos fundiários, bem como para a definição de procedimentos relativos ao agendamento das inspeções judiciais, à elaboração de relatórios após a realização das visitas técnicas e, de igual modo, à formulação de recomendações voltadas à adequada condução desses processos.

Bochenek (2025) apontam que o modelo desenvolvido pelo Judiciário paranaense surgiu a partir da identificação de uma crise estrutural decorrente dos conflitos envolvendo a disputa pela posse e pela propriedade da terra. Nesse contexto, a Comissão consolidou-se como um relevante instrumento de intervenção administrativa, estruturado em três fases distintas.

A primeira fase consiste na realização de visitas técnicas<sup>28</sup>, as quais representam o primeiro contato institucional com a área em conflito e se configuram como um instrumento fundamental para o início das mediações. É nesse momento que os integrantes da Comissão entram em contato direto com os anseios da população envolvida, podendo identificar os pontos sensíveis e os elementos aptos a orientar o prosseguimento das negociações.

Em seguida, inaugura-se a etapa de mediação propriamente dita, na qual se buscam aplicar as técnicas mais adequadas às especificidades de cada caso. Por fim, na hipótese de não se alcançar qualquer solução negociada, institui-se a fase de planejamento da desocupação, sendo recomendável a realização de audiência prévia destinada à organização do plano de execução, com a definição de um cronograma viável para sua implementação (Bochenek, 2025).

Nesse sentido, observa-se que a instituição da Comissão pelo TJPR constituiu importante instrumento de consolidação, apto a traçar diretrizes para o tratamento da consensualidade em disputas envolvendo a posse e a propriedade da terra. Segundo Prazeres e Silva (2023, p. 289):

[...] a experiência vivenciada pela Comissão de Soluções Fundiárias do Paraná mostra que sua intervenção possibilita, entre outras situações, um melhor alcance na identificação dos ocupantes da área em litígio a respeito da existência de um processo e da necessidade de buscar representação processual, o que evita nulidades processuais e atende ao clamor dos documentos da ONU. Possibilita, ainda, compreensão mais adequada, por meio da interlocução direta com órgãos técnicos, a respeito dos entraves e das consequências de natureza ambiental ou urbanística de determinada ocupação ou de alguma solução consensual concebida pelas partes.

Portanto, a partir dos pilares estabelecidos pela Comissão do Judiciário do Paraná, verifica-se a construção de uma base institucional que possibilitou a formulação de um regime de transição voltado à retomada das decisões de desocupações forçadas no âmbito da ADPF 828, conforme será melhor esclarecido a seguir.

### 3.3.4 O estabelecimento do regime de transição como espécie de decisão estruturante

A ordem de suspensão teve o seu período prorrogado diversas vezes, até que, em 31 de outubro de 2022, o Min. Roberto Barroso estabeleceu um “regime de transição” para permitir a retomada das desocupações que se encontravam suspensas, pois, naquele momento,

---

<sup>28</sup> Bochenek (2025) diferenciam a visita técnica da inspeção judicial, esclarecendo que esta última tem por finalidade confirmar determinada hipótese mediante o deslocamento do magistrado até a localidade, ao passo que a visita técnica possui escopo eminentemente colaborativo e dialógico.

com a chegada das vacinas e com um melhor controle da pandemia, não havia mais como manter as ordens de remoção suspensas.

Esclarece-se que, em razão da superação da pandemia, houve o esgotamento dos limites de atuação do Poder Judiciário. Para isso, instituiu-se um regime de transição, fixando algumas condições para a retomada do cumprimento das decisões, dentre elas, a primeira importante de mencionar, que determinou que todos os tribunais, de âmbito estadual e federal, promovessem a criação de Comissões de Conflitos Fundiários, com o intuito de que pudessem funcionar como um instrumento operacional, auxiliando na retomada da execução, por meio da elaboração de estratégias para a retomada das decisões, de forma gradual e escalonada.

Além disso, foi estabelecida a necessidade de realização de inspeções e audiências de mediação, nas quais deve contar com a participação da Defensoria Pública e do MP, a serem realizadas pela Comissão de Conflitos Fundiários, preferencialmente no local dos conflitos. Ainda se determinou que as medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis devam observar:

(i) sejam realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) sejam antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) garantam o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotem outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família (Brasil, 2022, p.24).

Logo, nota-se que a decisão promoveu a intenção de que as comunidades vulneráveis pudessem participar de eventuais negociações. Além disso, estabeleceu que as remoções pudessem ocorrer somente após a concessão de um prazo razoável para que a desocupação pudesse ser realizada, bem como que as pessoas que não tivessem para onde ir fossem encaminhadas para abrigos, permitindo que os direitos fundamentais fossem respeitados, garantindo uma maior proteção ao direito à moradia e à dignidade da pessoa humana.

Noronha, Fischer e Góes (2023) esclarecem que, ao atribuir a imposição da realização de inspeções judiciais e audiências de mediação, a ADPF permitiu a realização de mudanças emblemáticas na resolução dos problemas decorrentes das ocupações, pois possibilitou que as comunidades pudessem ser ouvidas e trouxe para a resolução das demandas a possibilidade de solução dos conflitos de forma consensual, além de garantir que discussões técnicas pudessem ser implementadas.

Outrossim, é importante destacar que o estabelecimento das Comissões não se presta ao exercício de atribuições jurisdicionais, inexistindo, portanto, qualquer poder decisório acerca dos rumos do processo. A condução da lide permanece sob a responsabilidade exclusiva dos magistrados. Nesse sentido, a atuação das Comissões tem por objetivo auxiliar os juízes na gestão e no encaminhamento dos conflitos fundiários coletivos, sem qualquer pretensão de interferir ou influenciar o convencimento judicial.

Ressalta-se que a participação das comunidades vulneráveis nesse tipo de procedimento permeia a garantia de um senso de pertencimento e legitimidade, tendo em vista que assegurou a “[...] dignidade à coletividade carecedora de políticas habitacionais para garantia desse direito, do qual faz parte a própria construção de subjetividade dos indivíduos” (Noronha; Fischer; Góes, 2023, p. 537).

Como se nota, a participação das comunidades dentro da construção do processo promove, ainda que de forma protocolar, um sentimento de existência de um procedimento democrático, responsável por promover a legitimidade das populações mais vulneráveis e garantir que houve uma condução acertada, respeitando a legislação e os preceitos fundamentais.

Para Gonçalves (2025), a decisão da Corte Superior promoveu uma mudança de paradigmas na resolução de conflitos fundiários pelo Judiciário, uma vez que colocou a população afetada pelas medidas na mesa de discussão, além de permitir um maior incentivo à resolução dos conflitos de forma pacífica, bem como de determinar que as ordens liminares somente pudessem ser cumpridas após a observância de uma série de condições impostas para garantir os direitos fundamentais dos envolvidos.

O estabelecimento de parâmetros a serem observados antes do cumprimento das decisões permite a abertura de um potencial espaço de diálogo prévio, além de produzir um relevante viés simbólico, conforme bem explicam Noronha, Fischer e Góes (2023, p. 540):

[...] de outra banda, é inegável e simbólica também a mudança de percepção e os efeitos da participação, inspeção e audiência de mediação, possibilitando a esses grupos sociais marginalizados e com pouca representação política a participação nas escolhas da administração pública e, mais ainda, um efetivo acesso à justiça por meio de um processo que enxergue a natureza complexa do conflito social existente. Considera-se, assim, que a decisão representa o rompimento da inércia institucional e da antiga tradição de julgados sem a participação de todos os atores envolvidos e sem a necessária fundamentação e qualificação técnica.

Diante disso, é inegável que a referida decisão acabou por permitir não apenas a observância da proteção dos direitos decorrentes do direito à moradia, como também o efetivo acesso à justiça, ao modificar a forma tradicional de resolução dos conflitos fundiários.

Superou-se, assim, a visão dualista do litígio, passando-se a operar sob uma racionalidade própria do processo estrutural, pautada na identificação do problema, na elaboração de um planejamento adequado para a sua resolução e na construção de soluções consensuais. Nesse contexto, atribuiu-se às Comissões a função de acompanhar a implementação desses acordos e estratégias de maneira gradual e escalonada.

### 3.3.5 Objeções ao processo estrutural no contexto da ADPF 828

Uma das principais críticas dirigidas ao processo estrutural diz respeito à sua compatibilidade com o sistema jurídico brasileiro, bem como aos limites da atuação do Poder Judiciário. Sustenta-se, nesse sentido, a ideia de que a adoção dessa técnica decisória exigiria previsão legal expressa, sob pena de violação ao princípio da legalidade.

Todavia, conforme explica Bochenek (2025), diante da complexidade crescente da vida em sociedade, seria inviável ao legislador antecipar normativamente todas as situações fáticas passíveis de tutela jurídica. Em razão disso, observa-se, nas sociedades contemporâneas, uma tendência à adoção de normas de conteúdo aberto<sup>29</sup>, capazes de permitir maior flexibilidade interpretativa e adaptação às dinâmicas sociais.

Nesse contexto, o uso de métodos adequados de solução de conflitos, conforme preconizado pelo sistema de justiça multiportas, mostra-se cada vez mais presente, uma vez que os conflitos não são homogêneos e, por conseguinte, demandam respostas diferenciadas, inclusive quanto à própria forma de construção do processo. O processo estrutural insere-se, assim, como uma resposta institucional a litígios complexos, marcados por múltiplos atores, interesses difusos e problemas de natureza sistêmica.

No que se refere aos limites da atuação do Poder Judiciário, especialmente sob a ótica da crítica ao ativismo judicial, destaca-se que a aplicação de técnicas estruturais, longe de ampliar indevidamente o poder decisório do magistrado, tende a promover maior participação dos diversos atores sociais envolvidos no conflito. Dessa forma, afasta-se a alegação de ativismo, uma vez que a decisão que resulta de um processo estrutural não decorre de uma imposição unilateral do juiz, mas da construção consensual de soluções, fruto do diálogo institucional e da participação das partes interessadas (Bochenek, 2025).

---

<sup>29</sup> Pereira, Pereira e Ribeiro Junior (2025) esclarecem que, nos casos de existência de cláusulas abertas, o papel do intérprete tende a se limitar à subsunção do caso concreto à norma, diferentemente do que ocorre com as cláusulas gerais, cuja vagueza se estende tanto ao âmbito de aplicação quanto aos seus efeitos jurídicos. É justamente essa abertura normativa que possibilita a incorporação de técnicas processuais mais complexas, como o processo estrutural, sem que isso implique ruptura com o ordenamento jurídico vigente.

Vitorelli (2025) aponta que a principal crítica ao emprego do processo estrutural no Brasil reside no potencial impacto sobre o espaço discricionário dos legitimados democraticamente eleitos. Contudo, tal argumento não se sustenta plenamente, pois não há divergência quanto à existência do problema público enfrentado, mas apenas quanto à forma de sua resolução. Considerando que as soluções estruturais são construídas de modo progressivo, participativo e dialogado, essa crítica perde força, uma vez que o processo não substitui a atuação política, mas a complementa em situações de inércia ou insuficiência institucional.

Feitas essas considerações gerais, no que se refere especificamente à ADPF 828, Borges (2023) elenca algumas críticas à atuação do STF, a primeira delas diz respeito ao suposto não preenchimento dos requisitos de admissibilidade da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, especialmente no tocante ao princípio da subsidiariedade.

Segundo essa crítica, a ADPF seria cabível sobretudo em hipóteses envolvendo normas pré-constitucionais, cuja recepção não pode ser analisada por meio de ADI ou ADC. No caso da ADPF 828, contudo, os atos normativos e práticas questionados seriam posteriores à Constituição de 1988, o que afastaria sua admissibilidade.

Essa objeção, entretanto, não encontra respaldo normativo. Isso porque a previsão contida no § 2º do artigo 4º da Lei nº 9.882/1999 estabelece que a ADPF será cabível quando não houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade, independentemente da natureza pré ou pós-constitucional dos atos impugnados, desde que se trate de controvérsia constitucional relevante e de alcance geral.

Outra crítica apresentada refere-se à suposta decisão *extrapetita* no julgamento da ADPF 828, segundo Borges (2023, p. 157):

[...] a parte mais ampla do pedido está a solicitar a criação de Políticas Públicas de moradias populares em caráter permanente. Como já foi demonstrado anteriormente, na decisão proferida em 31 de outubro de 2022, o Ministro Relator afirmou expressamente que não cabe ao STF traçar a política fundiária e habitacional do país. Não obstante a declaração assentada, estabeleceu-se um regime de transição para a progressiva retomada das ações de reintegrações de posse, com a fixação das diretrizes para o Poder Público e para os demais órgãos do Poder Judiciário, no que diz respeito à retomada das medidas administrativas e judiciais que se encontram suspensas com fundamento na ADPF 828.

Nas decisões extra petita, o magistrado concede algo diferente daquilo que foi pedido na petição inicial. É sabido que tal situação acarreta nulidade do provimento jurisdicional por violação ao princípio da congruência, que é o dever de o Poder Judiciário responder sobre tudo aquilo que foi objeto do pedido, mas, ao mesmo tempo, apenas em relação àquilo que foi objeto do pedido.

Todavia, essa lógica tradicional não se aplica integralmente ao processo estrutural, cuja finalidade não se restringe a uma resposta binária de procedência ou improcedência, mas

à reorganização institucional necessária para a superação de um estado de desconformidade estrutural.

Nesse sentido, a decisão que instituiu a CSF atendeu aos pedidos formulados na ADPF 828, ao promover a suspensão das remoções forçadas e, simultaneamente, estabelecer um regime de transição para sua eventual retomada. Ressalta-se que regime permitiu, por intermédio das comissões de conflitos fundiários, que fossem elaboradas estratégias graduais e escalonadas para a execução das decisões suspensas. Ademais, a decisão impôs deveres ao Poder Público, como o encaminhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade para abrigos públicos ou para outras alternativas que assegurassem o exercício do direito à moradia.

Diante disso, conclui-se que as principais críticas dirigidas tanto ao processo estrutural quanto à ADPF 828 mostram-se frágeis quando confrontadas com o contexto fático e normativo em que se inserem, não sendo suficientes para infirmar a legitimidade e a adequação dessa técnica decisória no enfrentamento de conflitos estruturais complexos.

### **3.4 A criação da Comissão de Conflitos Fundiários do TJMA**

Inicialmente, é necessário destacar que a Comissão de Conflitos Fundiários (CCF) do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJMA) teve sua estrutura institucional e suas competências delimitadas a partir das atribuições previstas no contexto do cumprimento das determinações fixadas pelo STF na ADPF 828, tendo sido concebida, em um primeiro momento, para atuar na retomada do cumprimento das decisões judiciais que se encontravam suspensas em razão da pandemia da Covid-19.

Contudo, em razão de seu caráter inovador e de sua capacidade de alterar o status quo na gestão dos conflitos fundiários, a Comissão passou por um processo de ampliação de suas atribuições, culminando em sua transformação em Comissão de Soluções Fundiárias, como instrumento de consolidação da busca pela consensualidade nos conflitos agrários coletivos.

#### **3.4.1 Criação e competência da CCF do TJMA**

Em cumprimento à decisão proferida pelo STF, o TJMA, por meio da Resolução GP nº 23, de 20 de março de 2023, promoveu a regulamentação da estrutura e do funcionamento da CCF, em conformidade com as determinações contidas na ADPF 828.

A composição da Comissão foi delimitada exclusivamente a integrantes do Poder Judiciário, prevendo a participação de três Desembargadores, cinco Juízes de Direito e um servidor que possua conhecimento técnico sobre a matéria fundiária, nos termos do art. 1º do referido ato normativo.

Logo, é possível observar que a composição da Comissão do Estado do Maranhão adotou como modelo a integração exclusiva por membros do Poder Judiciário e servidores, em consonância com o padrão identificado em outros tribunais. Segundo Fischer, Noronha e Alencar (2023, p. 150):

[...] em 14 tribunais as Comissões são integradas exclusivamente por membros e servidores do Poder Judiciário e em outros 05 tribunais as Comissões contam com membros da Defensoria Pública, do Ministério Público, da sociedade civil organizada e dos Governos Estaduais e Municipais. Além disso, o Grupo de Apoio do TJSP é o único que prevê assento para representantes do Governo Federal. Registre-se que a Comissão do TJPR que, conforme mencionado, foi objeto de recomendação expressa da decisão que instituiu o regime de transição, é integrada apenas por membros(as) e servidor(a) do Poder Judiciário local. As diferentes composições das Comissões sugerem o livre exercício da autonomia de administração dos Tribunais e o eventual atendimento a peculiaridades locais e regionais, sobretudo no que se refere à inserção da administração judiciária no debate ampliado com os gestores das políticas públicas agrárias e de habitação e urbanismo.

Nesse sentido, verifica-se que a CCF do Maranhão seguiu uma composição semelhante à adotada por outros 13 tribunais. Por outro lado, em 5 tribunais optou-se por uma composição mais plural, com a participação de diferentes atores institucionais, o que pode favorecer uma abordagem mais democrática e inclusiva na formulação das estratégias de atuação. Contudo, é necessário destacar que a escolha da composição de cada comissão demonstra-se como um instrumento de autonomia na elaboração das estratégias em face das peculiaridades regionais de cada jurisdição.

O Tribunal estabeleceu, já no art. 2º, como atribuição principal da Comissão o dever de atuar em colaboração com o juízo de primeiro grau, visando à pacificação dos conflitos de natureza fundiária, especialmente diante da possibilidade de cumprimento de ordens judiciais de despejo que possam resultar no desalojamento de famílias, conforme transcreve-se a seguir:

Art. 2º Constitui atribuição da Comissão de Conflitos Fundiários colaborar, com o juízo de base, na pacificação de litígio judicial de ordem coletiva, considerados a irreversibilidade do desalojamento de famílias, o risco iminente de ato de violência, com potencial perigo à integridade física, e o alcance da repercussão social da medida executória da decisão.

§ 1º A atividade da Comissão de Conflitos não tem natureza jurisdicional, tampouco se constitui em instância censória ou recursal.

§ 2º A Comissão servirá de apoio operacional aos juízes e juízas, colaborando na elaboração da estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela ADPF 828 (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental) (Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, 2023, p.1).

Nesse aspecto, ressalte-se que o referido dispositivo também consignou que a Comissão não possui natureza jurisdicional, razão pela qual não pode interferir nas decisões proferidas pelo juízo nos autos, tampouco detém competência revisora, conforme expressamente previsto em seu § 1º.

Portanto, tratando-se de tema de especial relevância, uma vez que é imprescindível compreender que as Comissões de Conflitos Fundiários não são detentoras de poder jurisdicional. Sua atuação possui natureza eminentemente colaborativa, inexistindo, portanto, competência para modificar, revisar ou corrigir decisões judiciais.

Sobre o assunto, cumpre destacar que o Tribunal Regional Federal da 2ª Região manifestou-se em incidente para definir a competência, firmando precedente no sentido de que não há que se falar na existência de instância revisora por meio das Comissões de Conflitos Fundiários, conforme se transcreve a seguir:

INCIDENTE DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS. DIREITO AGRÁRIO. AÇÃO RESCISÓRIA EM CURSO. INADMISSIBILIDADE. COISA JULGADA. INCOMPETÊNCIA DA COMISSÃO PARA REVISÃO DE ATO EXPROPRIATÓRIO. 1 - Trata-se de incidente fundiário instaurado perante a Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2, decorrente de pedido da família Bettim, que visa a reavaliação da desapropriação da Fazenda Floresta e Texas, em São Mateus/ES, destinada à reforma agrária. Os autores alegam a produtividade das terras e apontam suposta decadência do ato expropriatório. A desapropriação foi confirmada por decisão judicial transitada em julgado, objeto de ação rescisória ainda em trâmite. **2 - A Comissão de Soluções Fundiárias não tem competência para revisar decisões judiciais definitivas, sendo sua atuação restrita a conflitos coletivos fundiários que envolvam grupos vulneráveis e demandem mediação e conciliação.** O incidente não preenche os requisitos da Resolução CNJ nº 510/2023, pois não há conflito fundiário coletivo, nem envolvimento de grupos vulneráveis, tampouco resistência ou violência na desocupação. 3 - A coisa julgada, nos termos do artigo 502 do CPC, impede a rediscussão da desapropriação fora dos meios processuais adequados, sendo a ação rescisória o único instrumento cabível para desconstituição do acórdão. Assegura-se que não ocorra desvio da finalidade institucional da Comissão Regional de Soluções Fundiárias e afronta à segurança jurídica. 4 - Incidente não admitido (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO, INCIDENTE DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS Nº 5002076-40.2025.4.02.0000/RJ RELATORA: JUÍZA FEDERAL GERALDINE PINTO VITAL DE CASTRO, 20/2/2025) (Tribunal Regional Federal da 2ª Região, 2025, grifo nosso).

Assim, resta incontroverso o delineamento dos limites da atuação da Comissão, conforme as previsões constantes da decisão acima referida. Ademais, a resolução prossegue ao estabelecer, em seu § 2º, que a Comissão tem por finalidade promover a retomada do cumprimento das decisões que se encontravam suspensas em razão da ADPF 828.

Dessa forma, verifica-se que o principal fundamento para a criação da Comissão residiu na necessidade de viabilizar a retomada do cumprimento das decisões judiciais

anteriormente suspensas, assegurando-se que tal retomada ocorresse de maneira ordenada, dialogada e compatível com a proteção dos direitos fundamentais envolvidos.

#### 3.4.2 Organização e procedimentos no âmbito da Comissão

Inicialmente, cumpre destacar que o art. 3º do ato normativo que institui a Comissão de Conflitos Fundiários define de forma expressa os seus órgãos internos, estabelecendo uma estrutura organizacional própria destinada a viabilizar o desempenho de suas atribuições. Nos termos do referido dispositivo, a Comissão é composta pelos seguintes órgãos internos: Plenário, Presidência, Vice-Presidência, Secretaria-Geral da Comissão e Câmara de Mediação de Conflitos.

No que se refere ao Plenário, este foi concebido como o órgão responsável, dentre outras atribuições, pela elaboração do planejamento estratégico da Comissão, pela recomendação de procedimentos a serem adotados pelo juízo de primeiro grau, bem como pela definição do calendário de atuação e pela deliberação acerca de outras medidas pertinentes.

As demais atribuições do Plenário encontram-se expressamente previstas no art. 5º do Regimento, o qual dispõe que o Plenário é composto por todos os(as) membros(as) da Comissão de Conflitos Fundiários, sendo suas deliberações tomadas por maioria simples dos presentes em cada sessão. Compete-lhe, especificamente:

Art. 5º O Plenário é composto por todos os(as) membros(as) da Comissão de Conflitos Fundiários e suas deliberações serão tomadas por maioria simples dos presentes em cada sessão, competindo-lhe: I - aprovar ou modificar o Regimento Interno da Comissão; II - planejar a atuação estratégica; III - apreciar pedido de atuação da Comissão em demanda de conflito fundiário, ressalvada deliberação da Presidência quanto à participação de ofício, nos termos previstos neste Regimento; IV - designar membro(a) da Comissão para a realização de visita em local de conflito fundiário, para fins de elaboração de relatório circunstanciado; V - recomendar procedimento a ser adotado pelo Juízo Natural na perspectiva de solução de conflito fundiário, apresentado pelo Câmara de Mediação de Conflito; VI - elaborar calendário de sessão ordinária da Comissão de Conflitos Fundiários; VII - deliberar outras medidas que sejam decorrentes de sua atribuição ou necessárias para a execução de seus objetivos (Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, 2023, p.1).

A Presidência, por sua vez, tem como principal atribuição atuar em nome da Comissão, além de deliberar sobre a atuação de ofício do colegiado em situações de risco iminente decorrente do conflito fundiário. Quanto à Câmara de Mediação de Conflitos, esta é composta por Juízes Auxiliares membros da Comissão, tendo como finalidade precípua discutir e apresentar propostas aptas a contribuir para a resolução consensual dos conflitos.

Ademais, à Secretaria-Geral da Comissão compete a recepção e o processamento dos pedidos de participação da Comissão de Conflitos Fundiários, a elaboração de relatórios e pareceres, bem como o acompanhamento das visitas técnicas realizadas nos imóveis objeto de litígio.

Não obstante, quanto ao processamento das demandas, ao fluxo de tramitação e à sua forma de organização, a Resolução estabelece que o fluxo de trabalho é de competência da Secretaria-Geral da Comissão, nos termos do art. 10.

No que se refere à forma de atuação, o art. 11 dispõe que a atuação da Comissão poderá ocorrer mediante requisição formulada pelo juiz responsável pelo feito, bem como por provocação das partes ou de qualquer dos órgãos essenciais à função jurisdicional do Estado, tais como a Defensoria Pública, o MP e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

O § 1º do art. 11 prevê, ainda, a possibilidade de atuação de ofício da Comissão, seja mediante deliberação por maioria simples do Plenário, seja por designação direta do Presidente da Comissão.

Além disso, o § 2º do referido artigo contempla a possibilidade de designação de vistoria *in loco*, destinada à elaboração de relatório técnico acerca do estágio de desenvolvimento do conflito fundiário, a qual deverá ser precedida de comunicação ao juízo da causa e somente poderá ser realizada mediante determinação do Presidente da Comissão.

Por fim, observa-se que o Regimento dispõe, em seu art. 12, que os atos praticados pela Comissão devem ser referendados pelo Plenário, como forma de assegurar a legalidade e a legitimidade das deliberações adotadas. Além disso, o art. 13 estabelece que os atos praticados pela Comissão possuem natureza pública, ressalvadas as exceções previstas na legislação vigente, especialmente aquelas relacionadas à proteção de dados pessoais, à intimidade das partes e a outras hipóteses legalmente justificadas de restrição à publicidade.

### 3.4.3 A transformação em CSF como instrumento de consolidação da busca pela consensualidade nos conflitos agrários

O processo estrutural caracteriza-se pela sua flexibilidade procedimental, a qual permite o emprego de técnicas aptas a viabilizar que o conflito alcance uma solução adequada e exequível. Vitorelli (2025) sustenta que o processo estrutural deve ser pautado pela efetividade do resultado como uma de suas diretrizes centrais.

Nesse sentido, busca-se não apenas a solução formal do litígio, mas a transformação concreta da realidade subjacente ao conflito. Ocorre que, em litígios de alta complexidade, faz-

se necessário o estabelecimento de metas progressivas e passíveis de cumprimento, a fim de evitar a perpetuação indefinida dos processos.

Todavia, a flexibilidade procedimental, enquanto diretriz do processo estrutural, afasta a ideia de insegurança jurídica, na medida em que possibilita o aperfeiçoamento contínuo dos procedimentos e das técnicas adotadas, em razão das constantes modificações das situações fáticas.

Nesse contexto, diante das repercussões positivas decorrentes da retomada das decisões anteriormente suspensas e considerando o potencial de transformação da realidade dos conflitos fundiários relacionados ao direito à moradia, o CNJ editou a Resolução nº 510, a qual, em seu art. 1º, § 1º, inciso II, atribui à respectiva Comissão a competência para o desenvolvimento permanente de iniciativas voltadas à promoção do direito à moradia.

Assim, verifica-se uma superação da competência anteriormente delimitada, segundo a qual a atuação das Comissões restringia-se à retomada das decisões suspensas em razão das determinações proferidas na ADPF 828. Em observância às diretrizes estabelecidas pelo CNJ, o TJMA converteu a Comissão de Conflitos em Comissão de Soluções Fundiárias, por meio da Resolução GP nº 40/2024.

Nesse cenário, a Comissão deixa de atuar exclusivamente como instrumento de resposta à ADPF 828 e passa a integrar uma política judiciária nacional de caráter permanente. Não obstante, é necessário destacar que a nova Resolução assume expressamente uma lógica resolutiva e preventiva, e não meramente reativa, atribuindo à Comissão novas competências, dentre as quais se destacam:

Art. 1º A Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, instituída na forma da Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, tem como atribuições:

I – colaborar na pacificação de litígio judicial de ordem coletiva, considerados a irreversibilidade do desalojamento de famílias, o risco iminente de ato de violência, com potencial perigo à integridade física, e o alcance da repercussão social da medida executória da decisão;

II – estabelecer diretrizes para o cumprimento de mandados de reintegração de posse;

III – executar outras ações que tenham por finalidade a busca consensual de soluções para as questões fundiárias coletivas ou, na sua impossibilidade, que auxiliem na garantia dos direitos fundamentais das partes envolvidas em caso de reintegração de posse;

IV – atuar na interlocução com o juízo no qual tramita eventual ação judicial e com os Centros Judiciários de Soluções de Conflitos e Cidadania (CEJUSC);

V – mapear as disputas fundiárias de natureza coletiva sob a sua jurisdição e monitorar os resultados alcançados com a sua intervenção;

VI – realizar visitas técnicas nas áreas de conflito, bem como elaborar respectivo relatório;

VII – interagir permanentemente com as Comissões de mesma natureza, instituídas no âmbito de outros Poderes, bem como com órgãos e instituições, a exemplo da Ordem dos Advogados(as) do Brasil, Ministério Público, Defensoria Pública, União,

Governo do Estado, Municípios, Câmara de Vereadores(as), Assembleias Legislativas, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, movimentos sociais, associações de moradores(as), universidades e outros;

§1º A atuação da Comissão deverá observar os princípios da mediação e conciliação, a exemplo da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da oralidade, da celeridade, da informalidade e da decisão informada.

§2º São consideradas boas práticas para mediação e conciliação de disputas fundiárias o cadastramento dos ocupantes, a identificação do perfil socioeconômico e demográfico das pessoas afetadas e a divulgação, por intermédio de placas ou cartazes, de que a área em análise é objeto de ação judicial.

§3º A Comissão poderá contar com equipe multidisciplinar, sendo possível a cooperação interinstitucional com os demais Poderes e a atuação de profissionais do Ministério Público, da Defensoria Pública e das esferas, federal, estadual ou municipal (Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, 2024, p.1).

Assim, evidencia-se que a Resolução nº 40/2024 promove uma ampliação significativa do rol de atribuições da Comissão, passando a incluir, entre outras medidas, o estabelecimento de diretrizes para o cumprimento de mandados de reintegração de posse.

Ademais, observa-se o fortalecimento da interlocução estruturada com outros órgãos responsáveis pela formulação e execução de políticas agrárias, bem como a previsão de mapeamento e monitoramento contínuo dos conflitos fundiários coletivos, aliados à interação institucional permanente.

Em contraste, a Resolução nº 23/2023 previa atribuições mais restritas, essencialmente voltadas à análise pontual de conflitos específicos, sem contemplar, de forma expressa, mecanismos de monitoramento sistemático ou de articulação interinstitucional ampliada.

Notadamente, as transformações pelas quais a Comissão passou, de um instrumento destinado a um regime transitório para uma relevante política judiciária de fomento e incentivo à consensualidade, permitem inferir o seu papel já transformador na gestão dos conflitos, ao atuar como canal direto de interlocução entre as partes envolvidas e o Poder Judiciário.

Contexto que impõe a análise, a partir do exame de casos concretos, dos principais aspectos que permitem aferir o grau de sucesso dessa política judiciária e, potencialmente, sua reprodução em casos semelhantes, possibilitando, assim, a construção de diretrizes de atuação.

#### **4 APLICAÇÃO DOS MÉTODOS AUTOCOMPOSITIVOS NA ATUAÇÃO DA CSF DO TJMA: análise empírica de casos concretos (2023–2025)**

Inicialmente, é fundamental destacar que o método de pesquisa não deve ser visto como um fim em si mesmo, mas como um meio para alcançar os objetivos do pesquisador. Além disso, a metodologia não deve ser encarada como uma limitação, pois o pesquisador pode recorrer a diferentes abordagens para a comprovação da hipótese e a coleta de dados. Isso ocorre porque não existe um único método, mas sim diversas possibilidades metodológicas que podem ser empregadas conforme a necessidade da pesquisa (Fonseca, 2009).

Nesse contexto, a presente pesquisa adotou abordagem qualitativa<sup>30</sup>, fundamentada na análise documental sistemática da atuação da CSF do TJMA no período compreendido entre 2023 e 2025. A delimitação temporal justifica-se pelo fato de que a Comissão foi instituída em 2023, estabelecendo-se este como marco inicial da análise, enquanto 2025 corresponde ao ano de elaboração do projeto, permitindo uma avaliação completa dos primeiros anos de funcionamento desta iniciativa judicial inovadora.

O estudo foi conduzido a partir do método jurídico-descritivo, o qual se caracteriza por não se ocupar da investigação das causas originárias do problema, concentrando-se, antes, na identificação e na descrição das características, dinâmicas e percepções observáveis nos casos analisados (Gustin; Dias; Nicácio, 2020).

Foi feita a análise dos processos judiciais em que a CSF do TJMA obteve êxito na resolução consensual de conflitos. Os dados foram formalmente solicitados via e-mail à referida Comissão, que forneceu os seguintes números processuais: 0800908-76.2022.8.10.0138, 0002966-44.2016.8.10.0058, 0000944-08.2015.8.10.0071, 0005477-06.2015.8.10.0040, 0800398-79.2020.8.10.0026, 0801113-71.2023.8.10.0138, 0000205-28.2013.8.10.0096 e 0001075-67.2011.8.10.0056.

Todos os processos estudados estão disponíveis no sistema Processo Judicial Eletrônico (PJe) do TJMA, garantindo acesso público e transparência das informações, tendo sido o acesso realizado exclusivamente para fins acadêmicos, observando rigorosamente os parâmetros estabelecidos pela LGPD (Lei nº 13.709/2018), de modo que informações pessoais identificáveis foram tratadas de forma anonimizada e confidencial.

Não obstante, a CSF também forneceu outros dados importantes para o desenvolvimento deste trabalho, como número de casos em que atuou, prazo médio de duração

---

<sup>30</sup> Para Gustin, Dias e Nicácio (2020) a pesquisa quantitativa é voltada para a mensuração de dados. Ao passo que a pesquisa qualitativa emprega a análise destes dados para compreender o fenômeno jurídico.

dos processos, prazo de respostas, quantidade de processos que se encontram em área rural e em área urbana, sobre como funciona a logística interna e administrativa da entidade.

O TJMA foi formalmente oficiado, por intermédio da Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGDIR) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), quanto à necessidade de acesso aos processos para fins de pesquisa científica. Ressalta-se que o pesquisador não possui vínculo processual ou atua como advogado nos casos analisados, inexistindo impedimentos legais, éticos ou deontológicos para a condução da pesquisa.

Ademais, a análise individualizada de cada processo seguiu quatro parâmetros principais: I - a identificação do tipo de litígio, com caracterização da natureza e complexidade dos conflitos fundiários; II - o mapeamento do perfil das comunidades envolvidas, abrangendo suas características socioeconômicas e organizacionais; III - a avaliação dos resultados alcançados, especialmente quanto as características dos acordos homologados; IV - e a identificação de padrões que conduziram para a resolução consensual dos casos.

Essa abordagem possibilitou compreender em que medida a CSF atua como instrumento de processo estrutural, bem como identificar as estratégias que têm se mostrado aptas a promover o direito fundamental à moradia e a pacificação social.

#### **4.1 A atuação geral da CSF do TJMA**

Antes de dar início à análise específica dos oito casos de conflitos fundiários coletivos em que houve a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias, todos com desfecho exitoso, faz-se necessário examinar previamente algumas informações institucionais fornecidas, as quais merecem atenção neste estudo. A primeira delas refere-se à estrutura logística e administrativa disponibilizada à Comissão, para além da previsão normativa estabelecida pelo TJMA, especialmente aquela constante na Resolução-GP nº 40, de 7 de maio de 2024<sup>31</sup>.

No plano material e organizacional, a Comissão dispõe de sede própria, com salas destinadas ao funcionamento administrativo e à realização de reuniões, bem como de servidores formalmente lotados para o desempenho de suas atividades. Ademais, conta com o apoio da frota de veículos do Tribunal de Justiça, a qual é disponibilizada para a realização de diligências externas, a exemplo de visitas técnicas aos locais de conflito. As referidas informações puderam

---

<sup>31</sup> A Resolução-GP nº 40, de 7 de maio de 2024, foi o ato normativo responsável por instituir o Regimento Interno da Comissão de Soluções Fundiárias, em conformidade com a Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), disciplinando sua composição, organização e funcionamento, conforme já devidamente esclarecido no capítulo anterior deste trabalho.

ser confirmadas a partir das respostas institucionais fornecidas, conforme se extrai dos seguintes esclarecimentos:

**5. O Tribunal dispõe de estrutura administrativa posta à disposição da Comissão Regional? Existe sala própria no Tribunal para o seu funcionamento? Há quadro próprio de servidores? Se sim, quantos servidores compõem a comissão? Se não, como é feito o apoio administrativo? Detalhar a estrutura e o fluxo de funcionamento administrativo.**

\* Sim, a Comissão conta tanto com sala para os servidores e sala para reunião própria. Ademais, atualmente a comissão conta com um cargo de coordenador, ocupado pelo servidor Daniel Pereira de Souza e uma servidora, assessora administrativa, que está à disposição e lotação da comissão, além de, atualmente, contar com dois residentes jurídicos

**6. A Comissão possui estrutura própria de logística, a exemplo de veículos adequados e motorista, bem como é garantido plenamente o deslocamento e o pagamento das diárias para a realização das visitas técnicas e audiências de mediação? Detalhar a estrutura e o fluxo de funcionamento logístico.**

\* Sim, quando necessário, a comissão conta com a frota de veículos do tribunal de justiça para realizar visitas técnicas, bem como é garantido o pagamento de diárias para os servidores que realizarão as diligências e precisam se deslocar para o interior do Estado (Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, 2024, p. 3, grifo nosso).

Outra informação de suma importância fornecida diz respeito ao funcionamento prático da tramitação dos processos no âmbito da Comissão de Soluções Fundiárias. Conforme esclarecido, a Comissão atua a partir da remessa dos feitos, a qual pode ocorrer tanto por meio do próprio sistema Processo Judicial Eletrônico (PJe), no primeiro ou no segundo grau de jurisdição, quanto por intermédio de sistema administrativo interno denominado DIGIDOC, destinado à tramitação de demandas de natureza administrativa no âmbito do Tribunal de Justiça.

A dinâmica procedimental adotada pode ser melhor compreendida a partir das respostas institucionais transcritas a seguir:

**8. Como se dá a remessa dos processos à Comissão? Existe uma uniformização de fluxos e procedimentos administrativos? Quais?**

\* Em março de 2025 a Comissão passou a contar com perfil próprio no PJE, sendo a remessa feita por meio do seguinte fluxo No 1º grau através do Verificar providências a adotar de fluxo civil e no 2º grau das câmaras de fluxo civil (CIV) em (CIV) Análise da Secretaria usar transição Remessa para Comissão de Solução Fundiária. A seguir será solicitado que junte uma Certidão de Envio assinada pela secretaria ao processo para concluir o envio. Ademais, o fluxo de tramitação no sistema Digidoc na comissão encontra-se na resolução GP nº 40 de 2024, qual seja, I – recebimento; II – autuação de processo administrativo no Sistema DIGIDOC, por ato ordinatório da Secretaria-Geral; III – elaboração de relatório processual; IV – submissão da demanda ao presidente para realizar juízo de admissibilidade; V – despacho ou decisão; V – encaminhamento.

**9. A Comissão dispõe de um sistema próprio para a tramitação dos feitos? Qual? Como funciona?**

\* Além do PJE, a comissão utiliza o sistema Digidoc, próprio do tribunal de justiça, para tramitação dos processos administrativos, onde, antes da implementação do pje para a comissão, todos os processos eram tratados e, atualmente, atua em conjunto com o pje para a elaboração de despachos, decisões, relatórios e pareceres (Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, 2024, p. 4, grifo nosso).

Outro fator relevante diz respeito ao quantitativo de processos efetivamente submetidos à atuação da Comissão de Soluções Fundiárias. Segundo os dados institucionais fornecidos, a Comissão recebeu aproximadamente 223 (duzentas e vinte e três) solicitações de intervenção. Desse total, admitiu sua atuação em 74 (setenta e quatro) processos. Atualmente, permanece atuando em 61 (sessenta e um) feitos.

Outro dado de especial relevância refere-se ao tempo médio de atendimento. Conforme informado, a análise inicial de admissibilidade dos processos ocorre, em regra, no prazo aproximado de 3 (três) a 7 (sete) dias. Já a conclusão da atuação da Comissão apresenta tempo médio estimado entre 6 (seis) e 8 (oito) meses.

No que concerne às visitas técnicas, a Comissão informou que, desde a sua instalação, já realizou 26 (vinte e seis) diligências dessa natureza. O prazo médio para a realização das visitas técnicas situa-se entre 1 (um) e 2 (dois) meses, a contar da admissão da demanda. Em relação às atividades de mediação, foi informado que a Comissão atuou em 12 (doze) processos com mediação já finalizada, enquanto outros 47 (quarenta e sete) encontram-se em fase de tratativas mediadas.

Não obstante, a atuação da Comissão não se restringe às sessões formais de mediação, abrangendo também a realização de audiências públicas, reuniões preparatórias, sessões privadas com as partes envolvidas e reuniões de mediação, conforme a complexidade e as especificidades de cada caso.

Podendo ser verificada as respostas fornecidas pelo órgão a seguir:

**11. Qual o tempo médio de atendimento das demandas quando chegam?**

\* A análise inicial do processo ocorre de 3 a 7 dias, tendo, até a sua conclusão, a duração média de 6 a 8 meses

**12. Qual o prazo médio para a realização da visita técnica?**

\* tempo médio de 1 a 2 meses

**13. Quantos processos aguardam análise e/ou o agendamento de visita técnica? Quando chegaram na Comissão? Listar os processos, com a respectiva data.**

\* 3 processos processo nº 0809028-34.2022.8.10.0001 chegou em 24/09/2025 e aguarda agendamento de visita técnica processo nº 0000894-15.2016.8.10.0081 chegou em 28/09/2025 e aguarda agendamento de visita técnica processo nº 0802734-07.2023.8.10.0073 chegou em 16/10/2025 e aguarda análise

**14. Quantas visitas técnicas foram realizadas desde a instituição da Comissão?**

foram realizadas 26 visitas técnicas

**15. Quantos processos foram objeto de mediação?**

\* 12 tiveram a mediação finalizada e 47 estão com a mediação em andamento **16.**

**Quantas audiências ou reuniões preparatórias foram realizadas?**

\* FOI REALIZADA UMA AUDIÊNCIA PÚBLICA, UMA REUNIÃO PREPARATÓRIO, BEM COMO INÚMERAS SESSÕES PRIVADAS E REUNIÕES DE MEDIAÇÃO COM AS PARTES (Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, 2024, p. 5, grifo nosso).

Outro dado relevante refere-se à distribuição dos processos conforme a natureza do imóvel objeto do conflito. Do total de demandas admitidas, 20 (vinte) processos envolvem imóveis urbanos, enquanto 54 (cinquenta e quatro) dizem respeito a áreas rurais, o que evidencia a predominância de conflitos fundiários coletivos em contextos rurais, especialmente no Estado do Maranhão, em razão das peculiaridades históricas, sociais e territoriais já delineadas anteriormente.

Ademais, verifica-se a existência de integração institucional direta entre os membros da CSF do TJMA e as comissões congêneres de outros tribunais estaduais e federais, notadamente por meio da participação em eventos, capacitações e espaços de intercâmbio institucional. De igual modo, a Comissão tem promovido interlocução contínua com outros órgãos públicos estratégicos, a exemplo do MP, da Defensoria Pública, do Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (ITERMA) e da Superintendência do Patrimônio da União, reforçando o caráter interinstitucional de sua atuação.

Por fim, no que se refere aos processos em que houve desfecho exitoso, é imperioso destacar que já foram firmados 8 (oito) acordos. Em todos eles, buscou-se prioritariamente a permanência da população no local do conflito. Registre-se que apenas em um desses casos houve a necessidade de realocação da comunidade, ocasião em que o Município foi chamado a integrar a mediação e adquiriu área com extensão aproximada de 70 (setenta) hectares para essa finalidade.

Diante dos dados apresentados e analisados, passa-se, então, à identificação das principais delimitações e características comuns aos casos em que se alcançou pleno êxito na construção dos acordos, com o objetivo de extrair elementos estruturais passíveis de replicação em outros conflitos fundiários coletivos.

#### **4.2 Análise comparativa dos oito casos de sucesso**

As principais informações relativas aos casos analisados podem ser observadas no quadro a seguir, a qual permite a sistematização dos dados referentes à identificação dos litígios, ao grau de complexidade e às características socioeconômicas envolvidas:

Quadro 1 – Esquematização dos casos

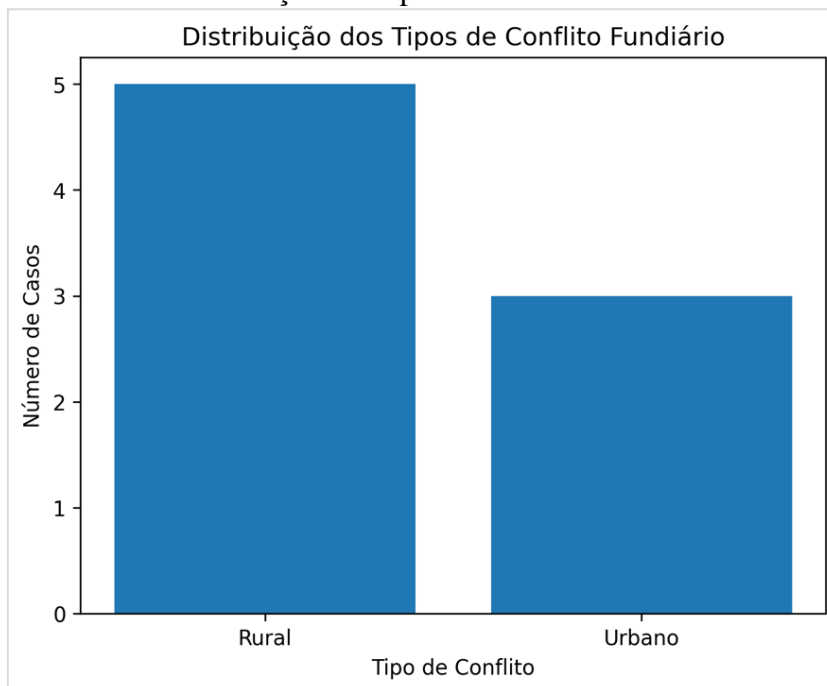
CASO	IDENTIFICAÇÃO DO TIPO DE LITÍGIO	COMPLEXIDADE DOS CONFLITOS	CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS E ORGANIZACIONAIS
Baixão dos Rocha/ São Benedito do Rio Preto/MA (0800908-76.2022.8.10.0138)	Conflito fundiário coletivo de natureza rural e possessória, envolvendo disputa entre propriedade formal empresarial e comunidade rural tradicional	Elevada complexidade, marcada por alternância de decisões judiciais, declínio de competência para Vara Agrária, inspeção judicial, episódios de violência e remoções forçadas	Comunidade rural única, voltada à agricultura de subsistência, organizada por associação comunitária; número total não informado, com 25 famílias, totalizando 100 pessoas.
Monte das Oliveiras/ São José de Ribamar/MA(0002966-44.2016.8.10.0058)	Conflito fundiário coletivo <b>rural</b> , originado de ação de reintegração de posse com ocupação consolidada	Alta complexidade, com liminar ineficaz, debates técnicos (georreferenciamento), deslocamento de competência e incidência dos parâmetros da ADPF 828	Comunidade com aproximadamente trezentas pessoas, moradias consolidadas, produção agrícola e organização formal por associação representativa com 300 famílias, totalizando aproximadamente, 1.200 pessoas
Bacuri/MA – Comunidade Portelinha (0000944-08.2015.8.10.0071)	Conflito fundiário coletivo <b>urbano</b> , envolvendo imóvel com destinação pública (concessão de direito real de uso)	Complexidade média a elevada, em razão da colisão entre finalidade pública do imóvel e direito à moradia de população vulnerável	Aproximadamente 204 famílias, aproximadamente 816 pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, organizadas por associação de moradores, com apoio institucional
Vila Jackson Lago e Vila Esperança/ Imperatriz/MA (0005477-06.2015.8.10.0040)	Conflito fundiário coletivo <b>urbano</b> , envolvendo núcleo informal consolidado	Muito elevada complexidade, em razão da longa duração do processo, grande adensamento populacional e risco recorrente de despejo coletivo	Dois núcleos comunitários com cerca de três mil famílias, com estimativa de 12 mil moradores com moradias consolidadas, organização por lideranças comunitárias e atuação do poder público municipal
Comunidade Bom Acerto/ Balsas/MA (0800398-79.2020.8.10.0026)	Conflito fundiário coletivo <b>rural</b> , originado de ação reivindicatória	Alta complexidade processual, com liminar de despejo, nulidades, redistribuição para Vara Agrária e inclusão do Município	Oito famílias em situação de vulnerabilidade, totalizando 24 pessoas com organização comunitária simples e atuação intensa de Defensoria e MP.
Povoado Juçaral/ São Bernardo/MA (0801113-71.2023.8.10.0138)	Conflito fundiário coletivo <b>rural</b> , de caráter preventivo, envolvendo delimitação territorial	Complexidade média a elevada, com sobreposição registral, múltiplas matrículas e necessidade de reorganização territorial	Comunidade rural organizada por associação, com cerca de 320 pessoas, uso comunitário consolidado da área
Povoado Vilela/ Boa Vista do Gurupi/MA (0000205-28.2013.8.10.0096)	Conflito fundiário coletivo <b>rural</b> , envolvendo disputa	Alta complexidade, marcada por controvérsia sobre número de famílias, produção de perícia e	Comunidade rural com cerca de 173 famílias, somando-se o total de 692 pessoas, organização por entidades

	possessória prolongada	solução apenas em grau recursal	representativas e uso produtivo da terra
Vila Parente/ Santa Inês/MA (0001075-67.2011.8.10.0056)	Conflito fundiário coletivo <b>urbano</b> , em fase de cumprimento de sentença	Alta complexidade, em razão do estágio processual avançado e da necessidade de compatibilização entre propriedade e moradia	Comunidade urbana de baixa renda, organizada por associação, com número de 117 famílias.

Fonte: Elaborada pelo autor (2025).

Nesse sentido, uma vez estabelecidas algumas das principais características dos processos pesquisados, incumbe, neste momento, identificar o primeiro dado extraído da análise empírica, qual seja, a distribuição dos processos entre contextos urbanos e rurais, conforme se observa no gráfico a seguir.

Gráfico 1 – Distribuição dos tipos de conflito fundiário



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

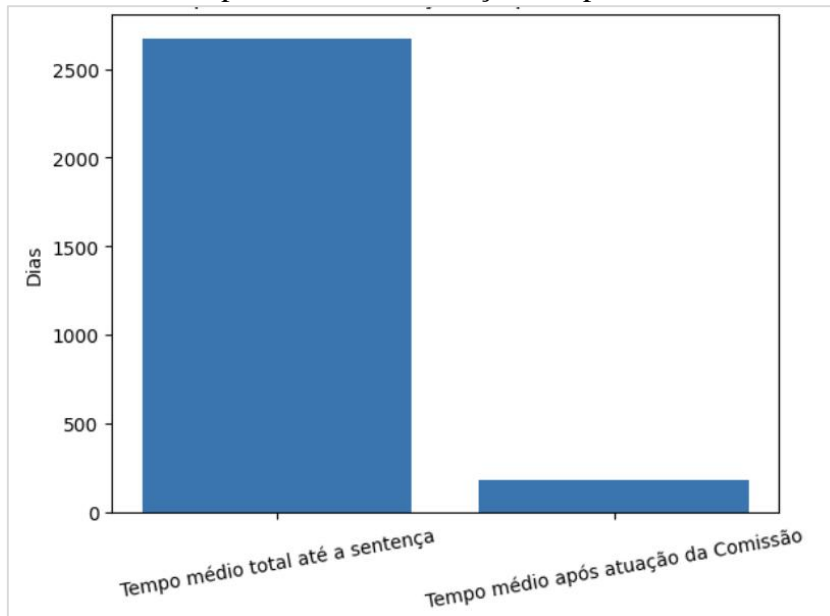
Em que pese tratar-se de um número reduzido de litígios em análise, em razão do recorte metodológico empregado no desenvolvimento da pesquisa, observa-se a predominância de conflitos fundiários coletivos de natureza rural entre os casos examinados, sem prejuízo da presença, em menor escala, de litígios de natureza urbana.

Não obstante, a distribuição dos casos evidencia que a atuação consensual institucional não se restringe ao espaço urbano, incidindo de forma relevante também em contextos rurais, o que se explica pela maior vulnerabilidade social, pela informalidade

possessória e pela acentuada assimetria existente entre comunidades tradicionais e titulares formais do domínio.

Outro elemento relevante identificado no presente estudo refere-se ao tempo médio de tramitação dos processos analisados. Para essa aferição, considerou-se o intervalo compreendido entre o protocolo da petição inicial, o início da atuação da comissão e o momento da homologação do acordo por meio de sentença judicial. Esses marcos temporais foram sistematizados e analisados conforme esquematização a seguir.

Gráfico 2 – Tempo médio de tramitação dos processos fundiários



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Por meio da análise dos dados coletados, verifica-se que o tempo médio total de tramitação dos processos até a sentença que homologou o acordo foi de aproximadamente 2.675 (dois mil, seiscentos e setenta e cinco) dias, o que corresponde a cerca de 7,3 (sete vírgula três) anos, considerando-se o intervalo compreendido entre o protocolo da ação e a homologação judicial.

Com isso, demonstrando uma problemática que incide diretamente sobre o princípio da razoável duração do processo, especialmente no âmbito dos conflitos fundiários coletivos. Todavia, ao se observar o marco temporal correspondente ao início da atuação da CSF no curso dos processos, constata-se uma alteração significativa nesse cenário. A média de tempo entre a intervenção da Comissão e a prolação da sentença reduz-se para 180 (cento e oitenta) dias, o que equivale a aproximadamente seis meses.

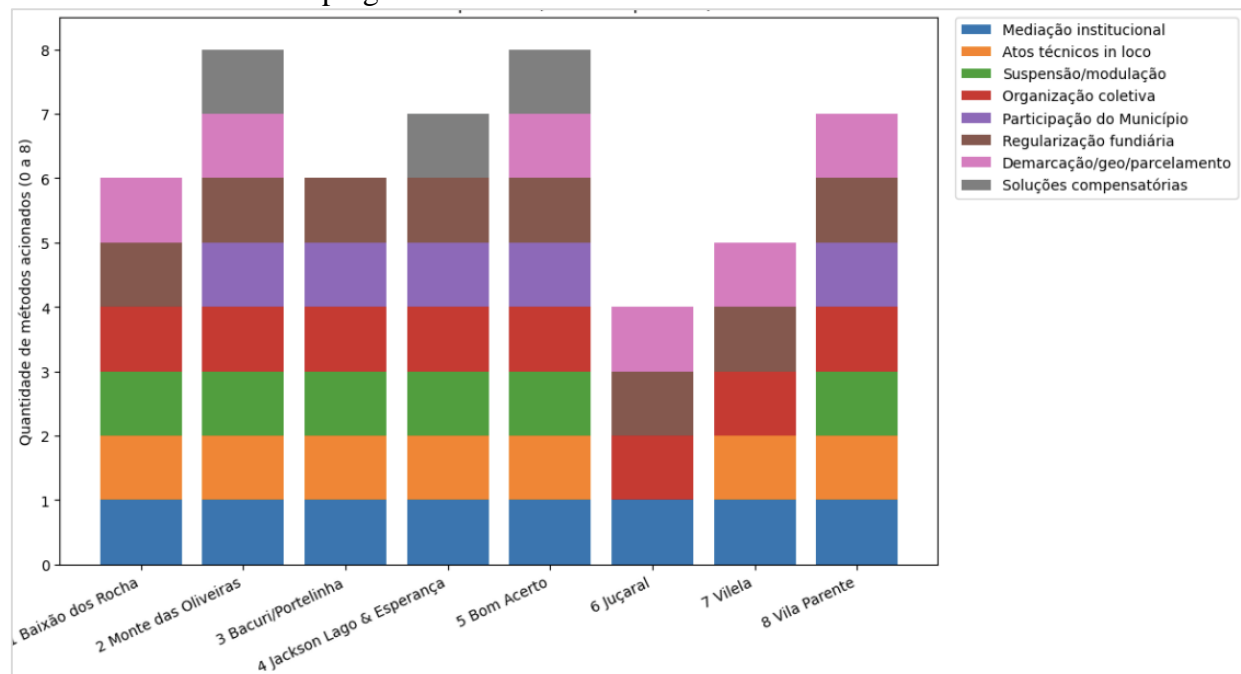
Nessa perspectiva, torna-se evidente que, embora os conflitos fundiários coletivos analisados tenham permanecido em tramitação por períodos prolongados antes da intervenção institucional, a atuação da Comissão concentrou a resolução dos litígios em um intervalo temporal significativamente reduzido, inferior a seis meses.

Assim, a constatação evidencia, de forma empírica, a capacidade de aceleração procedimental, o impacto concreto da mediação institucional qualificada e a função da Comissão como mecanismo de desbloqueio decisório em litígios estruturais fundiários.

Outrossim, outro importante dado diz respeito às técnicas empregadas para a construção do consenso. Em todos os casos analisados, verificou-se a atuação por meio de mediação institucional estruturada, com protagonismo de órgãos especializados, produção de bases técnicas qualificadas (tais como georreferenciamento, cadastros sociais e inspeções judiciais) e gestão ativa do tempo processual.

Não houve a adoção de um único método em cada caso, ao contrário, observou-se a combinação de diferentes técnicas, selecionadas e adaptadas às especificidades de cada litígio fundiário coletivo. Essa pluralidade metodológica pode ser verificada a partir da estratificação a seguir.

Gráfico 3 – Métodos empregados em cada caso



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Nesse sentido, evidencia-se que a consensualidade não se configurou como resultado espontâneo da mera convergência de vontades das partes, mas como produto de um

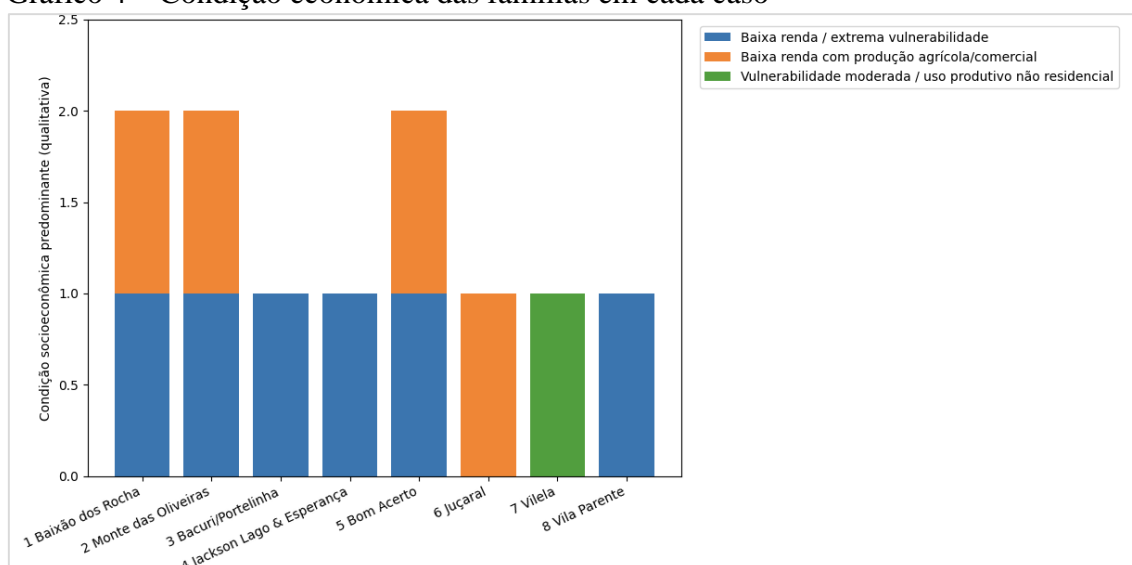
desenho procedimental deliberadamente construído, orientado à pacificação social e à estabilização territorial dos conflitos analisados.

Assim, a presença institucional do Estado, materializada pela atuação direta da CSF, revelou-se elemento decisivo para a condução dos processos a um desfecho consensual e socialmente pacífico, contribuindo para a superação de impasses estruturais que, em sua ausência, tenderiam à prolongação do litígio.

Convém esclarecer, ainda, que os dados relativos ao perfil social das comunidades investigadas possuem natureza eminentemente qualitativa, não se tratando de informações de caráter quantitativo. A análise, portanto, identifica a predominância de determinados perfis socioeconômicos em cada caso examinado, e não a distribuição percentual exata das famílias envolvidas.

Nesse contexto, a organização dos dados foi realizada a partir de categorias analíticas construídas com base nos próprios relatos processuais e nos acordos judiciais analisados, exemplificado por meio do seguinte gráfico:

Gráfico 4 – Condição econômica das famílias em cada caso



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

As categorias adotadas correspondem às situações de baixa renda associada à extrema vulnerabilidade (caracterizada por moradia precária, risco de despejo e ausência de infraestrutura básica), de baixa renda vinculada à produção agrícola ou comercial (relacionada à subsistência, à agricultura familiar e ao pequeno comércio) e de vulnerabilidade moderada (associada ao uso produtivo não residencial da terra, sem a consolidação de núcleos habitacionais permanentes).

A análise evidencia a predominância estrutural da baixa renda entre as comunidades envolvidas, uma vez que a quase totalidade dos casos examinados envolve famílias em situação de vulnerabilidade econômica. Essa constatação reforça a inadequação da tutela possessória tradicional como instrumento exclusivo de enfrentamento desses conflitos, ao mesmo tempo em que evidencia a centralidade dos direitos à moradia e à subsistência na conformação das soluções consensuais construídas no âmbito dos processos analisados.

Observa-se, ademais, distinção relevante entre os conflitos fundiários de natureza urbana e aqueles de natureza rural. Nos conflitos urbanos analisados, verifica-se a presença de situações de extrema vulnerabilidade residencial, marcadas pela consolidação fática das ocupações e pela inexistência de alternativas habitacionais imediatas. Nos conflitos rurais, por sua vez, predomina a baixa renda associada ao uso produtivo da terra, especialmente à agricultura de subsistência, elemento que influencia diretamente a forma de condução das estratégias de mediação e regularização fundiária.

Destaca-se, por fim, o caso do Povoado Vilela como exceção empírica no conjunto analisado. Trata-se do único caso em que não se verifica a existência de núcleo habitacional consolidado na área objeto do litígio, uma vez que as famílias envolvidas utilizam o território exclusivamente para fins produtivos. Essa especificidade contribui para explicar a adoção de menor número de técnicas procedimentais, apesar da prolongada duração do processo, e evidencia que nem todo conflito fundiário coletivo possui natureza habitacional.

#### **4.2 Tipologia dos acordos e avaliação dos termos pactuados**

A análise empírica dos conflitos fundiários coletivos examinados permitiu identificar que os acordos firmados no âmbito da atuação institucional não produzem resultados homogêneos, mas assumem configurações distintas conforme o grau de consolidação jurídica da ocupação, o papel desempenhado pelo poder público e o estágio de amadurecimento do conflito no momento da mediação.

Com base nos dados extraídos dos autos, foi possível construir tipologia explicativa dos acordos, sistematizada na tabela a seguir, a qual evidencia padrões recorrentes quanto aos efeitos jurídicos e sociais produzidos pelas soluções consensuais.

Quadro 2 – Tipologia dos acordos e resultados alcançados nos conflitos fundiários analisados

<b>TIPOLOGIA DO ACORDO</b>	<b>CARACTERÍSTICAS CENTRAIS DO RESULTADO</b>	<b>CASOS ENQUADRADOS</b>
I – Acordos de regularização fundiária plena	Previsão expressa de regularização fundiária (REURB urbana ou rural), titulação individual ou coletiva, definição de atos registrares e homologação judicial, com encerramento definitivo do litígio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monte das Oliveiras (São José de Ribamar/MA)</li> <li>• Comunidade Bom Acerto (Balsas/MA)</li> <li>• Vila Parente (Santa Inês/MA)</li> </ul>
II – Acordos de estabilização possessória com encaminhamento administrativo	Extinção da tutela possessória tradicional, reconhecimento da ocupação consolidada e encaminhamento da solução definitiva para o âmbito administrativo (desapropriação e regularização), com forte protagonismo do poder público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vila Jackson Lago e Vila Esperança (Imperatriz/MA)</li> </ul>
III – Acordos de destinação territorial com garantia de permanência	Destinação delimitada de área em favor da comunidade, com demarcação técnica por órgão fundiário, registro coletivo ou posterior individualização, assegurando a permanência e o uso produtivo do território	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baixão dos Rocha (São Benedito do Rio Preto/MA)</li> <li>• Bacuri – Portelinha (Bacuri/MA)</li> <li>• Povoado Vilela (Boa Vista do Gurupi/MA)</li> </ul>
IV – Acordos em fase de transição (pré-homologatórios)	Solução consensual construída com definição territorial e garantias iniciais de permanência, porém ainda dependente de homologação judicial para plena produção de efeitos jurídicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Povoado Juçaral (São Bernardo/MA)</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

A primeira categoria identificada corresponde aos acordos de regularização fundiária plena, nos quais a solução consensual resultou na implementação de procedimentos formais de regularização, com previsão de titulação individual ou coletiva, definição dos atos registrares e homologação judicial do ajuste.

Enquadram-se nesse grupo os casos da Comunidade Monte das Oliveiras, da Comunidade Bom Acerto e da Vila Parente. Nesses conflitos, a mediação institucional mostrou-se capaz de converter litígios possessórios prolongados em soluções estruturadas, aptas a assegurar a permanência das famílias ocupantes de forma juridicamente estável, promovendo o encerramento definitivo das controvérsias e reduzindo significativamente o risco de reiteração do conflito.

No caso da Comunidade Bom Acerto, destaca-se que o Município de Balsas destinou área com extensão aproximada de 65 (sessenta e cinco) hectares para reassentamento das famílias envolvidas no litígio. Ademais, o acordo consignou expressamente que a área destinada deveria ser fértil, isto é, apta ao desenvolvimento de atividades agrícolas, de modo a assegurar condições mínimas de subsistência às famílias beneficiadas.

No tocante à Vila Parente, o desfecho do conflito ocorreu por meio de acordo que previu a implementação de procedimento de regularização fundiária de interesse social, com titulação progressiva das famílias residentes e definição de cronograma para a execução das medidas pactuadas.

Observa-se que a parte que anteriormente se apresentava como proprietária da área renunciou aos seus direitos possessórios, viabilizando a solução consensual e o encerramento do conflito. Ressalte-se, ainda, que o acordo estabeleceu cláusula específica segundo a qual os indivíduos não cadastrados como moradores da área estariam sujeitos à reintegração de posse, como forma de evitar novas ocupações irregulares.

Por sua vez, no caso da Comunidade Monte das Oliveiras, restou pactuado o reconhecimento individual da ocupação mediante procedimentos de regularização fundiária. O principal diferencial desse acordo consistiu no compromisso assumido pela comunidade de efetuar o pagamento de valor módico pela área ocupada.

Verifica-se, assim, que a compensação pelos prejuízos financeiros suportados pelos antigos possuidores constituiu elemento relevante para a pacificação do conflito, com a transferência de eventuais direitos aos novos ocupantes da área, conforme se extrai dos trechos do acordo a seguir transcritos.

ACORDO EXTRAJUDICIAL QUE CELEBRAM, DE UM LADO, ESPÓLIO DE BOLBI MIRANDA DO NASCIMENTO, REPRESENTADO POR ALBYLANE NERY DO NASCIMENTO, E DE OUTRO, MORADORES DA COMUNIDADE MONTE DAS OLIVEIRAS, REPRESENTADOS POR ISRAEL COSTA LEITE, PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DOS AGRICULTORES FAMILIAR DO PORTO DE SANTANA, MEDIADO PELA COMISSÃO DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO, NOS AUTOS DO PROCESSO Nº 0002966-44.2016.8.10.0058, NAS SEGUINTE CONDICÇÕES: DO CONSÓRCIO PROCESSUAL CLÁUSULA PRIMEIRA [...]

**1.3 Reconhecer a ocupação individualizada, em sede de projeto de REURB-S, a ser elaborado pelo Núcleo de Governança Fundiária da Corregedoria Geral de Justiça, em parceria com o Município cooperante, São José de Ribamar; 1.4 Apresentar qualquer informação, relativa ao imóvel, que se fizer necessária, quando requisitada. 2 PARTE REQUERIDA/MORADORES/ENTIDADE REPRESENTATIVA 2.1 Apresentar, na Secretaria da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Maranhão, relação de moradores beneficiados pelo presente acordo, contendo nome completo, RG e CPF, estado civil, localização do imóvel e suas características (dimensões), no prazo de 20 dias corridos, contado a partir da assinatura do presente instrumento; 2.2 Cada associado pagará em favor do espólio o valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais), dividido em seis parcelas de R\$ 100,00 (cem reais), a ser depositado em Juízo, mensalmente, nas seguintes datas: 15 de março, 15 de abril, 15 de maio, 17 de junho, 15 de julho e 15 de agosto de 2024; 2.3 Apresentar cartografia com parcelamento da área, constando lotes e ruas, no prazo de até 30 dias da data de celebração do acordo (Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, 2016, grifo nosso).**

Em segundo lugar, identificam-se os acordos de estabilização possessória com encaminhamento administrativo, representados pelos casos das comunidades Vila Jackson Lago e Vila Esperança, no município de Imperatriz. Nessa tipologia, a solução consensual não se traduziu imediatamente em titulação formal, mas produziu efeitos relevantes ao afastar a execução da tutela possessória tradicional e ao redirecionar a solução do conflito para a esfera administrativa, notadamente por meio de políticas públicas de desapropriação e regularização fundiária, mediante se pode verificar:

Após, a palavra foi franqueada e depois de ouvir declarações de todos os interessados, as partes, livremente, disseram que teriam interesse na composição nos seguintes termos:

[...] **d) que ficasse consignado que o decreto municipal de desapropriação, bem como, ainda, as benfeitorias que foram realizadas pelo poder público municipal, fossem observadas; [...]**

**g) que a Corregedoria Geral de Justiça adotasse providências junto à Prefeitura para implementar Projeto de Regularização Fundiária nos moldes da Lei Nacional nº 13.465/2017 (Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, 2015b, grifo nosso).**

Trata-se de acordo que operou como instrumento de transição institucional, capaz de estabilizar a ocupação já consolidada enquanto se constroem soluções definitivas fora do âmbito do processo possessório. Assim, configura-se como mecanismo de resolução da disputa possessória, ainda que condicionado à posterior execução de medidas administrativas.

A terceira categoria corresponde aos acordos de destinação territorial com garantia de permanência, nos quais o núcleo da solução pactuada reside na delimitação técnica de áreas específicas destinadas às comunidades ocupantes, com demarcação conduzida por órgãos fundiários e posterior registro coletivo ou individualizado. Inserem-se nessa tipologia os casos do Baixão dos Rocha, de Bacuri (Portelinha) e do Povoado Vilela.

Nesses conflitos, a mediação institucional possibilitou a redefinição dos limites territoriais e a superação parcial da disputa dominial, assegurando às comunidades a permanência no território e o uso produtivo da terra, ainda que nem sempre acompanhados de regularização fundiária imediata em sentido estrito.

No caso do Baixão dos Rocha, foi pactuado acordo pelo qual se procedeu ao desmembramento de 400 (quatrocentos) hectares destinados às famílias ocupantes, incumbindo ao ITERMA a demarcação da área. Em relação ao povoado Vilela, destinou-se área com extensão aproximada de 1.800 (mil e oitocentos) hectares, a ser demarcada e registrada em nome do ITERMA.

Os principais trechos dos acordos do caso Baixão dos Rocha e Vilela, respectivamente, a seguir, expostos de forma comparativa:

**Cláusula 1ª - Que da área total consignada nos presentes autos será realizado desmembramento de 400ha destinados, exclusivamente, à Associação dos Agricultores e Agricultoras Familiar do Povoado Baixão dos Rocha.**

Cláusula 2ª - A referida área será demarcada pelo ITERMA, tendo como referencial os 363ha já mensurados e identificados no relatório técnico do referido instituto que a esta segue anexo como parte integrante, acrescido de áreas circunvizinhas.

Cláusula 3ª - Que o referido procedimento será realizado no prazo de 30 (trinta) dias, dos da celebração do presente.

Cláusula 4ª - Que as agravantes providenciarão até o dia 30 (trinta) de dezembro de 2023, a retirada do Galpão a que alude o processo, tanto quanto a abertura e melhoramento de novo acesso até a comunidade, perpassando pela Comunidade Boião, até a área de cultivo da comunidade Baixão dos Rocha, garantindo o tráfego de moradores na estrada atual até conclusão da referida obra.

**Cláusula 5ª - A área destinada à Associação dos Agricultores e Agricultoras Familiares do Povoado Baixão dos Rocha, terá um novo registro e matrícula, sem ônus para a associação (Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, 2022).**

Na sequência, a magistrada integrante da Comissão de Soluções Fundiárias e o Secretário iniciaram reunião privada com advogado da parte requerida, por ocasião, foi apresentada a proposta acima elencada. Nessa ocasião, foi apresentado mapa com a locação e as dimensões referentes a 1.800 hectares e sua respectiva proposta de acomodação das famílias. Diante das ponderações apresentadas, a representação da FETAEMA foi novamente ouvida, que, por sua vez, concordou com as ponderações, razão pela qual ficou consignado o seguinte acordo: a) **fica destinada, no perímetro da área objeto da ação possessória, 1.800 hectares para abrigar os posseiros da comunidade Vilela;** b) **a abertura da matrícula da área a ser objeto da presente demarcação constará, em sede de averbação, nas matrículas vinculadas ao espólio de Nestor Osvaldo Finger;** c) **a área de 1.800 hectares será demarcada e registrada em nome do Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (ITERMA), levando em consideração as informações técnicas apresentadas no mapa exibido por ocasião da presente reunião, conforme consta em anexo, deixando de fora a área da “Fazendinha” bem como áreas destacadas na cor laranja;** d) **o procedimento de demarcação será presidido pelo ITERMA, com acompanhamento de técnicos apresentados pelas partes, e será concluído no prazo de até 60 (sessenta) dias úteis, contado a partir da homologação (Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, 2013).**

No caso do Povoado Vilela, o litígio inicial envolveu área de aproximadamente 2 (dois) mil hectares. Conforme se depreende do acordo celebrado, o proprietário formal renunciou a mais da metade da área originalmente disputada, graças aos esforços desenvolvidos dentro do processo de conciliação.

Por sua vez, no que se refere ao acordo celebrado com a Comunidade Bacuri, estabeleceu-se a cooperação para a implementação de procedimento de regularização fundiária, cujo acompanhamento ficará a cargo do Núcleo de Governança Fundiária da Corregedoria-Geral da Justiça, com a efetiva participação do Município, que se comprometeu a elaborar Projeto de Regularização Fundiária Urbana (Reurb), sem, contudo, a fixação prévia de quantitativo determinado de área a ser destinada aos moradores, nos seguintes termos:

Cláusula Primeira – As Partes decidem transacionar, conforme as demais cláusulas abaixo, razão pela qual pugnam pela extinção do processo, com resolução de mérito, conforme disposição do art. 487, III, alínea “b”, do Código de Processo Civil, requerendo, ainda, a dispensa de custas e emolumentos, diante do alcance social da conciliação tabulada neste ato;

**Cláusula Segunda – As partes não se opõem, após a homologação do presente acordo, a cooperar com procedimento de regularização fundiária, cujo feito será acompanhado pelo Núcleo de Governança Fundiária da Corregedoria Geral de Justiça, com a efetiva participação do município, que se compromete elaborar Projeto de Reurb;**

Cláusula Terceira – A parte Requerida (Associação de Moradores da Comunidade Portelinha) assume o compromisso de manter a ocupação no estado em se encontra, não permitindo a inclusão de novos ocupantes, sob pena de comprometer procedimento de Regularização Fundiária;

Cláusula Quarta – Os espaços desocupados, eventualmente encontrados no âmbito do perímetro da área sede da Comunidade Portelinha, ficarão sob o domínio do Município de Bacuri, para abrigar equipamentos comunitários de interesse da população (Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, 2015a)

Por fim, identifica-se a categoria dos acordos em fase de transição ou pré-homologatórios, exemplificada pelo caso do Povoado Juçaral, no município de São Bernardo. Nessa hipótese, embora tenha sido construída solução consensual com definição territorial e garantias iniciais de permanência, os efeitos jurídicos do acordo permanecem condicionados à homologação judicial, o que confere caráter provisório à estabilização alcançada.

Ainda assim, tais acordos desempenham função relevante ao interromper a escalada do conflito e ao criar condições institucionais para a consolidação futura da solução pactuada. Assim, a tipologia construída evidencia que os acordos analisados não devem ser compreendidos exclusivamente como instrumentos de encerramento processual, mas como mecanismos graduais de gestão de conflitos fundiários coletivos, capazes de produzir diferentes níveis de estabilização jurídica e social.

Observa-se que, mesmo nos casos em que não houve regularização fundiária plena, a atuação institucional contribuiu para afastar soluções coercitivas imediatas e para inserir o conflito em arranjos mais complexos de governança fundiária, reafirmando o papel central da mediação judicial especializada na conformação de respostas mais adequadas à complexidade dos litígios territoriais contemporâneos.

Diante do exposto, a partir da análise dos dados coletados, é possível afirmar que a atuação institucional examinada se estrutura em três eixos centrais, a saber: I - o fortalecimento da coordenação interinstitucional; II - a flexibilização procedimental; e III – a consideração de fatores territoriais e sociais. Os quais, quando articulados de forma integrada, permitem compreender a capacidade dos mecanismos consensuais analisados de produzir soluções estáveis, juridicamente seguras e socialmente legítimas, aspectos que serão aprofundados no subcapítulo seguinte.

### 4.3 Elementos comuns que conduziram à solução consensual dos conflitos

A análise empírica dos oito conflitos fundiários coletivos examinados permite identificar a existência de elementos recorrentes que, embora se manifestem de forma diversa conforme as especificidades territoriais e sociais de cada caso, revelam padrões institucionais, procedimentais e sociais que contribuíram decisivamente para a construção das soluções consensuais homologadas.

É importante ressaltar que os referidos elementos não operam de maneira isolada, mas se articulam de forma integrada, conformando um arranjo institucional capaz de responder à complexidade estrutural dos litígios fundiários coletivos e, possivelmente, demonstrando um caminho a ser adotado na busca pela pacificação social em demandas coletivas agrárias.

#### 4.3.1 Fatores institucionais

No plano institucional, destaca-se, inicialmente, a categorização do conflito como processo coletivo de natureza fundiária como elemento central para a promoção da pacificação no campo. Em todos os casos analisados, a atuação jurisdicional da Vara especializada em conflitos agrários, bem como da Comissão de Soluções Fundiárias, com resultados compatíveis com a solução pacífica das controvérsias, somente se mostrou possível em razão do adequado enquadramento jurídico desses litígios.

Esse enquadramento decorre do reconhecimento de que conflitos envolvendo populações que ocupam tradicionalmente imóveis situados em áreas rurais demandam abordagem diferenciada. Conforme assinalam Bezerra, Pereira e Oliveira Neto (2025), a requalificação jurídica desses conflitos permite uma análise mais aprofundada das condições de vulnerabilidade socioeconômica e das restrições de acesso à justiça enfrentadas por essas comunidades.

A partir dessa perspectiva, o Poder Judiciário e as comissões administrativas passam a dispor de melhores condições institucionais para a adoção de medidas procedimentais mais adequadas à resolução da controvérsia, com ênfase na construção de soluções consensuais e na celebração de acordos como instrumentos de pacificação social.

Segundo Bochenek (2025, p.114):

[...] criação de órgãos especializados no tratamento de litígios de alta complexidade dentro dos Tribunais revela a institucionalização de práticas estruturais vivenciadas em inúmeras experiências, essencialmente voltadas para a valorização da cooperação judicial e do diálogo interinstitucional. Estes dois mecanismos são corolários da

gestão processual e judicial eficiente e munida de estratégias para a solução adequada de lides complexas.

Nesse sentido, essa atuação especializada mostrou-se fundamental para a contenção da escalada conflitiva, funcionando como mecanismo de interrupção de dinâmicas processuais que, em sua forma tradicional, tendem à judicialização prolongada e à adoção de soluções coercitivas.

Não obstante, a análise dos autos revela a participação articulada de múltiplos órgãos públicos<sup>32</sup>, tais como municípios, órgãos fundiários estaduais, Defensoria Pública, MP e núcleos especializados da Corregedoria-Geral da Justiça. Mediante os ensinamentos de Bezerra, Pereira e Oliveira Neto (2025, p. 208):

[...] a atuação integrada de órgãos como o Ministério Público Agrário, Defensoria Pública, Comissão de Soluções Fundiárias, ITERMA, SEDIHPOP, SEMA, SSP, SAF e entidades religiosas ampliou a perspectiva do processo, permitindo uma abordagem mais humanizada e contextualizada do litígio fundiário, o que favoreceu o reconhecimento da posse tradicional da comunidade.

Essa articulação institucional ampliou significativamente a capacidade de resposta para resolução dos casos, na medida em que possibilitou a conjugação de instrumentos judiciais e administrativos, especialmente nos casos em que a solução do conflito demandava a implementação de políticas públicas de regularização fundiária ou reassentamento.

De igual forma, Bochenek (2025) sustenta que a cooperação judicial contribui para uma prestação jurisdicional mais célere e eficaz, ao favorecer a racionalização e a otimização da atividade jurisdicional. Esse modelo de atuação viabiliza a adoção de técnicas estruturantes orientadas à negociação, uma vez que possibilita a participação coordenada de diversos órgãos e instituições na gestão e na resolução dos conflitos e das controvérsias jurídicas instaladas nas comunidades.

Além disso, a segurança jurídica conferida aos acordos homologados constitui fator institucional central para a estabilização das soluções construídas. A homologação judicial dos ajustes pactuados conferiu força normativa às soluções consensuais, assegurando previsibilidade, vinculatividade e possibilidade de controle jurisdicional de sua execução.

De acordo com Carvalho (2021, p. 85):

[...] os métodos autocompositivos e consensuais foram admitidos como secundários, e cuja decisão demandava a homologação do Poder Judiciário para a sua validade e exigibilidade. A intervenção da autoridade judiciária na solução dos conflitos tem sido

---

<sup>32</sup> Importa destacar que a cooperação judicial decorre de comando legal expresso previsto no Código de Processo Civil, nos artigos 67 a 69, que autorizam os órgãos do Poder Judiciário a estabelecer mecanismos de cooperação entre si, bem como a formular pedidos cooperativos destinados à prática de atos processuais necessários à adequada condução do processo.

vinculada à ideia fundamental da segurança jurídica. Isso pode ser justificado a partir da Década de 1930, quando o Estado brasileiro adotou políticas econômicas e jurídicas intervencionistas, afastando-se da perspectiva econômica liberal predominante até aquele período.

A participação do magistrado no ato de homologação, mediante a verificação do atendimento aos requisitos de legalidade, contribui para a promoção de maior estabilidade da demanda, na medida em que assegura que os direitos das partes não tenham sido violados. Com isso, a homologação judicial confere, assim, maior previsibilidade e segurança às soluções construídas consensualmente.

Nesse contexto, a celebração de acordos mostrou-se especialmente relevante em conflitos caracterizados por histórico de decisões judiciais instáveis ou por reiteradas tentativas frustradas de cumprimento de ordens possessórias, ao atribuir legitimidade institucional às soluções negociadas.

Segundo Venturi (2022), a homologação judicial dos acordos deve ser compreendida a partir de duas perspectivas complementares. A primeira consiste no controle jurisdicional dos requisitos do ajuste, compreendendo a verificação da licitude do objeto, do respeito à manifestação de vontade das partes e da disponibilidade dos direitos transacionados. A segunda perspectiva relaciona-se aos efeitos jurídicos da decisão homologatória, que enseja a formação da coisa julgada e a constituição de título executivo judicial, possibilitando, em caso de inadimplemento, a instauração de procedimento executivo.

Desse modo, a homologação judicial configura instrumento relevante para a preservação da segurança jurídica, ao mesmo tempo em que assegura às partes a possibilidade de adoção de medidas executivas destinadas ao cumprimento do acordo pactuado.

#### 4.3.2 Fatores procedimentais

No plano procedimental, a flexibilização do rito processual mostrou-se elemento decisivo para a viabilização da consensualidade. Em todos os casos analisados, observou-se o afastamento de uma condução rigidamente adversarial do processo, com a adoção de estratégias procedimentais adaptadas à complexidade dos litígios fundiários coletivos.

De acordo com Vitorelli (2025, p.51), isto se deve em virtude de que:

[...] a flexibilidade interessa a ambas as partes, desde que, é claro, seja pautada pela previsibilidade, que se constrói com o respeito ao contraditório. Um procedimento flexível não precisa acarretar surpresa, nem para o autor, nem para o réu, desde que eles tenham efetiva oportunidade de serem ouvidos, na medida que a realidade se modificar e demandar alterações daquilo que já foi definido.

Desse modo, amplia-se o espaço para a utilização de múltiplas formas de resolução dos conflitos. Ainda que esse cenário seja marcado por flexibilidade procedimental, impõe-se a observância rigorosa da imparcialidade, de modo a evitar qualquer favorecimento indevido a uma das partes. A adoção de técnicas diferenciadas deve ocorrer dentro de parâmetros institucionais que assegurem equilíbrio e isonomia na condução do processo.

Bochenek (2025) destaca que a adaptabilidade das ferramentas processuais possibilita uma compreensão mais adequada dos problemas subjacentes ao litígio, favorecendo análises mais aprofundadas e a construção de soluções que atendam de maneira mais equilibrada aos interesses das partes envolvidas<sup>33</sup>. Essa dinâmica decorre do fato de que as técnicas empregadas no âmbito do processo estrutural se encontram em permanente transformação, acompanhando as mudanças sociais e a complexidade crescente dos conflitos contemporâneos.

Essa flexibilidade manifestou-se, entre outros aspectos, na suspensão de medidas coercitivas, na dilatação de prazos, na realização de inspeções judiciais e na produção de bases técnicas qualificadas, como estudos de georreferenciamento e cadastros sociais.

Outro fator procedimental relevante foi a participação efetiva das comunidades envolvidas nos processos de mediação, tendo em vista que, diferentemente de práticas conciliatórias meramente formais, a atuação da Comissão assegurou espaço para a escuta ativa das comunidades, permitindo que suas demandas, formas de organização social e vínculos territoriais fossem incorporados à construção das soluções consensuais.

Vitorelli (2025) sustenta que, no âmbito do processo estrutural, a premissa central consiste na redução do protagonismo decisório do magistrado, com a valorização do diálogo entre os sujeitos processuais. Nesse modelo, o Poder Judiciário afasta-se da função tradicional centrada exclusivamente na decisão e assume o papel de espaço institucional destinado à promoção do debate qualificado sobre o conflito, no qual se desenvolvem os principais discursos a respeito do caso.

Ressalta-se que a partir da interação entre as partes e da construção dialógica das soluções, torna-se possível alcançar consensos mais adequados à complexidade da controvérsia, sendo indispensável a garantia de participação efetiva de todos os envolvidos para a celebração de acordos legítimos e estáveis.

---

<sup>33</sup> Carvalho e Ferreira (2025) destacam que a plasticidade procedimental é essencial, pois permite superar concepções excessivamente estritas e delimitadas, as quais não se mostram adequadas à aplicação em demandas complexas, uma vez que obstam a promoção de reformas institucionais necessárias à solução estrutural dos conflitos.

Para Albuquerque e Serafim (2020, p. 654) “[...] a participação popular, enquanto instrumento de manejo do dissenso nas deliberações judiciais, parece indispensável para que boas escolhas públicas sejam tomadas”. Assim, fica claro que é por meio das partes é que se é construída a decisão estruturante, portanto, sem a existência do consenso não há como prosperar o processo estrutural.

Nos casos em análise, essa participação contribuiu para o fortalecimento da legitimidade social dos acordos firmados, reduzindo resistências e ampliando as chances de cumprimento espontâneo das obrigações pactuadas. Destaca-se que as audiências realizadas pela Comissão também se distanciaram de um modelo formalista de conciliação, assumindo caráter dialógico e deliberativo.

Em diversos casos, as audiências funcionaram como espaços de negociação progressiva, nos quais propostas foram reformuladas, ajustadas e amadurecidas ao longo do tempo, em consonância com os dados técnicos produzidos e com a capacidade de atuação dos entes públicos envolvidos.

Segundo Bochenek (2025), o processo estrutural tem como ponto de partida a identificação de um problema de natureza polissêmica, marcado pela presença de múltiplos interesses que nem sempre se apresentam de forma convergente. Diante desse cenário, as técnicas processuais empregadas devem priorizar a escuta qualificada dos sujeitos envolvidos, permitindo a compreensão adequada da controvérsia e a delimitação dos caminhos possíveis para a superação do problema estrutural.

A partir dessa abordagem, podem ser utilizados métodos de conciliação, mediação ou outros instrumentos mais adequados às especificidades do caso concreto. Portanto, fica claro que esse desenho procedimental reforça a compreensão da consensualidade como resultado de um processo construído, e não como simples convergência espontânea de vontades.

#### 4.3.3 Fatores sociais e territoriais

No plano social e territorial, a identidade territorial das comunidades envolvidas emerge como elemento relevante para a compreensão das soluções alcançadas. Segundo Bezerra, Leal e Negreiros (2025, p. 279), no caso do Estado do Maranhão, a posse e o uso da terra “[...] assumem centralidade nas disputas entre diferentes grupos sociais, evidenciando a estrutura fundiária marcada pela concentração e desigualdade no acesso ao território, o que, por sua vez, alimenta e perpetua os conflitos”.

Assim, mostra-se incontroverso que a demanda acaba ganhando contornos diversos nesses casos. Nos conflitos analisados, verificou-se que a existência de vínculos consolidados com o território, seja por meio da moradia, seja pelo uso produtivo da terra, influenciou diretamente a conformação dos acordos, orientando soluções voltadas à permanência, à regularização ou à destinação territorial específica em favor das comunidades ocupantes.

A organização comunitária também se revelou fator determinante para a construção das soluções consensuais, tendo em vista que comunidades organizadas por associações formais ou lideranças reconhecidas apresentaram maior capacidade de interlocução com as instituições envolvidas, facilitando a negociação coletiva e a definição de compromissos recíprocos.

Nesses casos, a legitimidade exercida pelas associações configura-se como legitimidade extraordinária, por meio da qual os substituídos, isto é, os indivíduos que são os efetivos titulares do direito material, são representados processualmente pela entidade associativa, sobre os quais incidirão os efeitos da decisão judicial, ou, mais especificamente, do acordo homologado judicialmente.

Conforme assinalam Jesus, Pereira, Costa e Bezerra (2025, p. 15.267), no âmbito da legitimidade extraordinária atribuída às associações, o STF firmou entendimento no sentido de que as ações propostas por entidades associativas somente podem alcançar os indivíduos que tenham concedido autorização expressa para a atuação judicial. A exigência dessa autorização revela-se condição indispensável para o exercício regular da legitimação associativa, assegurando a validade da representação processual e a legitimidade dos efeitos produzidos pelo acordo homologado.

Essa organização interna contribuiu de forma decisiva para a viabilidade dos acordos, especialmente nos casos em que se exigia o cumprimento de obrigações de natureza coletiva, como a apresentação de cadastros de moradores ou a observância de limites territoriais previamente pactuados.

Além disso, a existência de instâncias representativas legitimadas favorece a racionalização do processo decisório, evitando a dispersão dos debates centrais e reduzindo o risco de conflitos internos, uma vez que a participação desordenada de um número excessivo de atores tende a dificultar, em vez de viabilizar, a construção de soluções consensuais.

Contudo, segundo Bochenek (2025, p.102):

[...] é importante salientar que a escolha de respeitantes do grupo de interesse não significa o afastamento da necessidade de oitiva dos representados, os quais também devem integrar o processo estrutural, visto que são os mais afetados pelo litígio, bem como detentores das vontades e das reclamações que consubstanciam o pedido. Aliás,

a efetivação de todos é indicativo de ganhos e proveitos em prol da construção de soluções para os problemas estruturais.

Desse modo, revela-se indispensável a existência de lideranças reconhecidas ou de associações formalmente constituídas para a condução dos trâmites mais relevantes do processo de construção da consensualidade. Ainda assim, o êxito da formulação da decisão estruturante depende da participação efetiva de todos os sujeitos afetados pela controvérsia, assegurando que as soluções construídas reflitam, de maneira legítima e inclusiva, a pluralidade de interesses envolvidos.

Por fim, identifica-se, de forma transversal, o interesse público na pacificação social como elemento orientador das soluções construídas, tendo em vista que a atuação institucional analisada revela que a mediação dos conflitos fundiários coletivos não se limitou à resolução de disputas individuais de posse ou propriedade, mas buscou compatibilizar direitos fundamentais, reduzir riscos de violência e promover estabilidade territorial.

Bochenek (2025) sustenta que o processo estrutural produz efeitos sociais diretamente relacionados ao impacto das decisões judiciais sobre a coletividade, sobretudo nos contextos em que se verifica a violação de direitos fundamentais. A partir da utilização de técnicas estruturantes, torna-se possível promover o cumprimento desses direitos e viabilizar a transformação de estruturas institucionais ou sociais que se encontravam em situação de desconformidade.

Nessa perspectiva, os acordos firmados no âmbito do processo estrutural devem ser compreendidos como instrumentos de gestão de conflitos de elevada complexidade social, capazes de produzir efeitos que ultrapassam o encerramento formal do processo judicial. Essas soluções consensuais viabilizam a reconfiguração das relações subjacentes ao conflito, contribuindo para a estabilização das situações jurídicas envolvidas e para a prevenção da reiteração de controvérsias.

Dessa forma, a análise dos elementos comuns que conduziram à solução consensual dos conflitos evidencia que a atuação da CSF se estrutura a partir da articulação entre fatores institucionais, procedimentais e sociais, configurando um modelo de intervenção capaz de responder às especificidades dos litígios fundiários coletivos contemporâneos.

## 5 CONCLUSÃO

A presente dissertação teve por objetivo analisar a atuação da CSF do TJMA como instrumento de implementação do processo estrutural nos conflitos fundiários coletivos, à luz das diretrizes estabelecidas pela ADPF 828.

Partiu-se da premissa de que os conflitos possessórios coletivos, urbanos e rurais, não constituem meras controvérsias individuais de natureza patrimonial, mas expressam problemas estruturais historicamente enraizados, relacionados ao *déficit* habitacional, à informalidade fundiária, às desigualdades socioespaciais e à insuficiência das políticas públicas de acesso à terra e à moradia.

No primeiro movimento analítico, buscou-se demonstrar que a ampliação do acesso à justiça, embora represente uma conquista democrática fundamental, produziu efeitos colaterais relevantes, notadamente a intensificação da judicialização e a sobrecarga do Poder Judiciário. Nesse contexto, evidenciou-se a insuficiência do modelo processual tradicional, de matriz adversarial e bipolar, para o enfrentamento de litígios complexos e plurissubjetivos, especialmente aqueles que envolvem direitos fundamentais de natureza coletiva.

A crise do Judiciário, associada à omissão estrutural dos demais Poderes, contribuiu para o fortalecimento de uma atuação judicial mais proativa, culminando na consolidação de práticas decisórias voltadas à reorganização institucional e à efetivação progressiva de direitos. A partir desse cenário, o trabalho aprofundou a análise do processo estrutural como categoria jurídico-processual apta a enfrentar estados de desconformidade institucional persistentes. Demonstrou-se que o processo estrutural se diferencia dos processos coletivos tradicionais por sua orientação prospectiva, pela centralidade do problema estrutural, pela flexibilidade procedimental e pela adoção de decisões estruturantes de conteúdo aberto, implementadas por meio de regimes de transição.

Tais características permitem que a tutela jurisdicional não se limite à reparação pontual de violações, mas atue sobre suas causas sistêmicas, promovendo transformações graduais e monitoradas da realidade social. Nesse percurso, destacou-se o papel da Justiça Multiportas como paradigma contemporâneo de acesso à justiça, capaz de articular mecanismos adjudicatórios e consensuais de resolução de conflitos.

A incorporação de métodos autocompositivos, como mediação, conciliação e práticas deliberativas ampliadas, revelou-se especialmente relevante no contexto dos processos estruturais, nos quais a participação efetiva dos grupos afetados e a coordenação interinstitucional constituem pressupostos para a efetividade das decisões. Instrumentos como

o *town meeting* foram analisados como técnicas aptas a viabilizar a deliberação pública, o diálogo social e a construção compartilhada das soluções estruturantes.

No plano empírico-institucional, a pesquisa evidenciou que a ADPF 828 operou como verdadeiro marco de inflexão no tratamento judicial dos conflitos fundiários coletivos no Brasil, ao reconhecer a centralidade do direito fundamental à moradia e impor condicionantes procedimentais para a realização de despejos coletivos. A instituição de um regime de transição, a exigência de participação das comunidades afetadas e a valorização de soluções negociadas sinalizaram a adoção, pelo STF, de uma racionalidade estrutural sensível às complexidades sociais envolvidas.

Nesse contexto, a resposta institucional do TJMA, por meio da criação e consolidação da Comissão de Soluções Fundiárias, revelou-se compatível com as diretrizes estruturais delineadas pela ADPF 828. A atuação da Comissão demonstrou potencial para redefinir o tratamento dos litígios possessórios coletivos, deslocando o eixo decisório da lógica exclusivamente repressiva da reintegração imediata para uma abordagem dialógica, interinstitucional e orientada à construção de soluções consensuais.

Os acordos homologados, a articulação com órgãos administrativos e a participação comunitária indicam a emergência de práticas voltadas à estabilização provisória das ocupações e à viabilização de soluções definitivas no âmbito das políticas públicas de regularização fundiária e habitação. Todavia, a pesquisa também evidenciou limites e desafios inerentes a esse modelo de atuação.

A ausência de regulamentação normativa específica do processo estrutural, a dependência da cooperação interinstitucional, os riscos de prolongamento excessivo dos regimes de transição e a possibilidade de consolidação de ocupações provisórias sem solução definitiva constituem pontos que demandam atenção crítica. A atuação estrutural do Judiciário, embora necessária em contextos de omissão estatal, não se apresenta como solução autossuficiente, exigindo o fortalecimento das políticas públicas e o comprometimento efetivo dos demais Poderes.

Assim, a CSF do TJMA configura-se como um relevante instrumento de implementação do processo estrutural nos conflitos fundiários coletivos, contribuindo para a pacificação social, a redução da litigiosidade e a promoção do direito fundamental à moradia. Sua atuação evidencia a possibilidade de um modelo jurisdicional mais responsivo, cooperativo e democrático, sem afastar os limites institucionais do Poder Judiciário.

Por fim, o estudo contribui para o aprofundamento do debate sobre processo estrutural e justiça consensual no contexto brasileiro, apontando a necessidade de avanços

normativos, empíricos e institucionais que permitam consolidar práticas estruturantes de forma segura, transparente e socialmente legítima. Abrem-se, assim, caminhos para pesquisas futuras voltadas à avaliação longitudinal dos impactos dessas comissões, à comparação com experiências de outros tribunais e à análise dos efeitos concretos dos acordos estruturais sobre as comunidades afetadas.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, José Roberto; ARAUJO, Erika Amorim; NÓBREGA, Marcos Antonio Rios da. **IPTU no Brasil: um diagnóstico abrangente**. v. 4. Rio de Janeiro: FGV Projetos; Instituto Brasiliense de Direito Público, 2010.
- ALBUQUERQUE, Felipe Braga; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. A importância da participação pública nos processos estruturais: contribuições da teoria normativa de Susan Sturm. **Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 2, p. 643-665, 2020.
- ALENCAR, Layse Bezerra. Do problema ao processo estrutural: uma análise a partir do caso BRASKEM e seus reflexos no ODS nº 16. *In: ENCONTRO DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS DA ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO ESTADO DE ALAGOAS*, 8., 2024, Maceió. **Anais** [...]. Maceió: Escola Superior de Magistratura de Alagoas, 2024. p. 184-203.
- ALMEIDA, Tania; PELAJO, Samantha. A mediação de conflitos em casos concretos. *In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). Negociação, mediação, conciliação e arbitragem: curso de métodos adequados de solução de controvérsias*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- ALVES, Rafael; QUINTANS, Mariana. Desocupações forçadas na encruzilhada: a pandemia de Covid-19 como conjuntura crítica. **Direito Público**, v. 21, n. 109, 2024.
- ALVIM, José Eduardo Carreira. Justiça: acesso e descesso. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 8, 2015.
- AMARAL NETO, Roberval. “Lei Sarney de terras”: conflitos fundiários e resistência camponesa no Maranhão contemporâneo. *In: PACHECO, Agenor Sarraf; MONTE TRISTAN, Daniela Rebelo et al. (org.). Estudos culturais em cidades e florestas: poder, trabalho, memórias e sociabilidades na Amazônia*. Rio Branco: Nepan, 2019.
- ANGELIM, Gabriel Silva; QUEIROZ, Rosilene; SILVA, Marcilene da. Sistema multiportas no Brasil: desjudicialização do conflito. **Intrépido: iniciação científica**, v. 1, n. 1, 2022.
- ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de processo**, p. 389-410, 2013.
- ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais— “processos estruturais” e “separação de poderes”. **Revista de processo**. 2022. p. 239-259.
- BALDANI, Cecília Café *et al.* Comissões de Soluções Fundiárias: aposta para uma nova resolução de conflitos territoriais. **InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais**, Brasília, DF, v. 11, n. 1, p. 925-943, jan./jun. 2025.
- BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Revista de Direito Social**, Porto Alegre, v. 9, n. 34, p. 11-43, abr./jun. 2009.

BEZERRA, Claudia Maria da Silva; LEAL, Roberth Alessandro Cunha; NEGREIROS, Lilia Raquel Silva de. Atuação do Estado na mediação de conflitos possessórios no Maranhão: entre a institucionalização da política pública e os desafios jurídicos. *In*: CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 1., 2025, Florianópolis. **Anais** [...]. Florianópolis: CONPEDI, 2025.

BEZERRA, Eudes Vitor; PEREIRA, Leonardo Marques; OLIVEIRA NETO, Valdemar Gomes de. Uso de inteligência artificial na advocacia: riscos à segurança jurídica e respostas de tribunais brasileiros. *In*: INTERNATIONAL EXPERIENCE PERUGIA, 1., 2025, Perugia. **Anais** [...]. Perugia: CONPEDI, 2025. p. 283-302.

BEZERRA, Eudes Vitor; PEREIRA, Leonardo Marques; OLIVEIRA NETO, Valdemar Gomes de. O emprego de métodos consensuais na resolução de conflitos coletivos agrários no Maranhão: estudo de caso sobre a atuação do Poder Judiciário no conflito da comunidade “Baixão dos Rochas”. *In*: ENCONTRO VIRTUAL DO CONPED, 8., 2025, Florianópolis. **Anais** [...]. Florianópolis: CONPEDI, 2025. p. 192-213.

BEZERRA, Leonardo Naciff. Autocomposição como meio de resolução de conflitos e acesso material à Justiça. *In*: CARVALHO, Silzia Alves; FARIA, Carolina Lemos de; OLIVEIRA, Antônio Flávio de (coord.). **Processo e políticas públicas de acesso à justiça**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 101-110.

BOCHENEK, Antônio César. **Efeitos do processo estrutural**: na perspectiva da Comissão de Soluções Fundiárias. Curitiba: Juruá, 2025.

BOCHENEK, Antônio César. Processo estrutural para o processo civil de interesse público. **Revista Brasileira de Direito e Justiça**, v. 6, p. 26-42, 2022.

BORGES, Marcelo Alberto Gorski. ADPF 828-uma investigação da intervenção (in)devida e (in)adequada do STF no direito de propriedade. **Revista da Advocacia Pública Federal**, v. 7, n. 1, p. 145-162, 2023.

BOSSONARIO, Leticia Daniele. Concretização do direito fundamental à duração razoável do processo: estudo da ACP dos prazos para análise administrativa de pedidos de benefícios previdenciários. *In*: BOCHENEK, Antônio César (Coord.). **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade**: casos práticos analisados no mestrado da Enfam. Brasília, DF: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2022. ACP n. 5004227-10.2012.4.04.7200/SC.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013

BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, 25 jul. 1985. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 8 jan. 2025.

BRASIL. Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 6 dez. 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19882.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm). Acesso em: 08 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, 17 mar. 2015. Disponível em: [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). Acesso em: 8 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 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. **Diário Oficial da União**, 8 out. 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: 8 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm). Acesso em: 21 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 21 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 24 mar. 2026.

BRITO, Ciro de Souza. A luta continua: direito à terra e desafios a regularização fundiária de territórios de povos e comunidades tradicionais no Brasil. **Revista CJ**, v. 6, n. 1, p. 1-27, 2018.

CAMPANHARO, Jorge. Ativismo judicial e processo estrutural. **Revista de Processo** | vol, v. 337, n. 2023, p. 211-233, 2023.

CAMPOS, Adriana; MORAES, Ricardo Manoel de Oliveira. Governo representativo e crise do direito democrático: a confusão entre " democrático " e " eleitoral ". **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 120, 2020.

CANIATO, Bruno. Datafolha: para 78% dos brasileiros, Congresso age em interesse próprio. **VEJA**, 5 ago. 2025. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/maquiavel/datafolha-para-78-dos-brasileiros-congresso-age-em-interesse-proprio/>. Acesso em: 7 out. 2025.

CANUTO, Antônio; GORSODORF, Leandro. Direito humano à terra: a construção de um marco de resistência às violações. Misereor, Mndh, Pad, Plataforma Dhesca. **Direitos Humanos no Brasil**, v. 2, p. 167-193, 2007.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 2002.

CARGNIN, Milena; SANTOS, Rafael Padilha dos. Direito ao acesso à justiça: considerações a partir do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 16. **Saber Humano: Revista Científica da Faculdade Antonio Meneghetti**, p. 76-83, 2023.

CARVALHO, Ana Maria; FERREIRA, Adegmar José. Comissões de Soluções Fundiárias e o processo estrutural: gestão democrática dos conflitos agrários coletivos no Brasil. **ReDiS**, v. 3, n. 2, p. 110-135, 2025.

CARVALHO, Sílzia Alves. A mediação no direito brasileiro: política pública, efetividade e segurança jurídica. **Revista do Direito**, n. 65, p. 83-101, 2021.

CAVALCANTI, Rosângela Batista. **Cidadania e acesso à justiça**. São Paulo: Idesp, 1999.

COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. **Brasil tem cerca de 40 milhões de imóveis urbanos sem escrituras**. Brasília, DF, 21 ago. 2023. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/brasil-tem-cerca-de-40-milhoes-de-imoveis-urbanos-sem-escrituras/>. Acesso em: 11 dez. 2025.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no Campo Brasil 2024**: Centro de Documentação Dom Tomás Balduino. Goiânia: CPT Nacional, 2025. 220 p.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2025**. Brasília, DF: CNJ, 2025. 650 p.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Recomendação nº 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). **CNJ**, Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1256102021030560422a6ac453a.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 30 nov. 2010. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao\\_n\\_125-GP.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf). Acesso em: 8 jan. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 225, de 31 de maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 1º jun. 2016. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/06/resolucao\\_225\\_2016.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/06/resolucao_225_2016.pdf). Acesso em: 1 dez. 2025.

COSTA, Raian Mateus Castelo Branco. **Processo estrutural em litígios de alta complexidade**: a necessária inovação em processos civis de interesse público. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024. 114 p.

CUEVAS, Antônio de las et al. Regularização fundiária urbana (REURB): análise jurídico-institucional à luz da Lei n. 13.465/2017 e seus impactos no direito à moradia e na função social da propriedade. **Revista DCS**, [S. l.], v. 23, n. 87, p. e4775, 2026.

DAUD, Samira dos Santos. **O direito à moradia adequada através dos instrumentos urbanísticos de regularização fundiária, a partir da Lei nº 11.977/2009**. 2015. 92 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2015.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. **Civil Procedure Review**, v. 7, n. 3, p. 59-99, 2016.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, p. 45-81, 2020.

EHRHARDT JÚNIOR, Marcos; CORTIANO JUNIOR, Eroulths (coord.). **Transformações no Direito Privado nos 30 anos da Constituição**: estudos em homenagem a Luiz Edson Fachin. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ESTEVES, Thiago Mendonça. **Regularização fundiária rural no estado do Maranhão e as limitações ao desenvolvimento econômico** / Thiago Mendonça Esteves. - Marília: UNIMAR, 2024. 119

FERNANDES, Karina Macedo Gomes; MAISNER, Morgana. O papel da litigância estratégica em direitos humanos na concretização do direito à moradia no Brasil: a ADPF 828 e a Campanha Despejo Zero. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, v. 10, n. 18, p. 33-66, 2025.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha; ANDRADE, Agenor Cássio Nascimento Correia de; ALENCAR, Thais Viana de. Comissões de Soluções Fundiárias como medida estruturante da ADPF 828. **Suprema**: Revista de Estudos Constitucionais, v. 5, n. Especial, p. 311-340, 2025.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha; NORONHA, Silvia Gomes; ALENCAR, Thais Viana de. A ADPF nº 828-DF e a criação de comissões de conflitos fundiários: uma análise do cumprimento da decisão pelos tribunais brasileiros. *In*: ENCONTRO VIRTUAL DO CONGRESSO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 6., 2023, Florianópolis. **Anais** [...]. Florianópolis: CONPEDI, 2023. Disponível em:

<https://site.conpedi.org.br/publicacoes/4k6wqg8v/0edbt8to/KFJG3aSN1A92tV7Z.pdf>. Acesso em: 5 out. 2025.

FISS, Owen. **A origem dos processos estruturais**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

FONSECA, Maria Guadalupe Piragibe da. **Iniciação à pesquisa no direito: pelos caminhos do conhecimento e da inovação**. Rio de Janeiro: Campus; Elsevier, 2009.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. A judicialização de litígios estruturais como estratégia de mobilização política: mudanças sociais “de baixo para cima” ou “de cima para baixo”?. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 20, n. 34, p. 85-113, 2022.

FRANÇA, Eduarda Peixoto; LIMA, Flavia Danielle Santiago. Processo coletivo, estrutural e dialógico: o papel do juiz-articulador na interação entre os partícipes na ação civil pública. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v. 25, n. 50, p. 118-143, 2022.

GARCEZ, Gabriela Soldano. A importância da implementação do objetivo nº 16 da agenda 2030. A busca por uma sociedade pacífica e inclusiva para o desenvolvimento sustentável por meio da mediação. *In*: FREITAS, Gilberto Passos de; YAGHSISIAN, Adriana Machado; CARDOSO, Simone Alves (org.). **Métodos consensuais para solução de conflitos**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2019. p. 27-40.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; LIMA, Breno Azevedo. O processo estrutural como possível instrumento de solução para litígios coletivos irradiados. **Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense**, v. 18, n. 37, p. 112-131, 2023.

GICO JR, Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, v. 267, p. 163-198, 2014.

GOMES, Denilson Dantas. **Reforma agrária: uma alternativa para superação do déficit habitacional nas cidades**. 2025. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2025.

GONÇALVES, Eloísa Dias. A atuação do Tribunal Regional Federal da 5ª Região nos conflitos fundiários coletivos após a ADPF 828: análise a partir do controle do STF. **InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais**, Brasília, v. 11, n. 1, p. 633-657, jan./jun. 2025.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 8. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2011.

GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel; BARROS, Cláudio Santos; RIBEIRO, Frederik Barcellar. Soberania, defesa e meio ambiente: conceitos, conexões e importância estratégica. *In*: RAMOS, Paulo Roberto Barbosa; FRANÇA, Alessandro Jose Rabelo; RIBEIRO JÚNIOR, Ronald Luiz Neves (org.). **O Maranhão e a Amazônia: estratégias e desafios para**

o desenvolvimento sustentável e a soberania nacional. 1. ed. Curitiba: Editora CRV, 2025. v. 1, p. 33-50.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012.

HIRSCHL, Ran. **Rumo à juristocracia: as origens e consequências do novo constitucionalismo**. Tradução de Amauri Feres Saad. 1. ed. Londrina: Editora E.D.A., 2020.

IHERING, Rudolf von. **Teoria simplificada da posse**. Belo Horizonte: Líder, 2004.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. **Boletim Social do Maranhão: Educação Especial na Perspectiva Inclusiva**, v. 6, n. 2, maio/ago. 2024.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. **Espacialização de Comunidades Tradicionais no Estado do Maranhão**. São Luís: IMESC, 2023.

JESUS, Thiago Allisson Cardoso de; PEREIRA, Leonardo Marques; COSTA, Luis Alberto Oliveira da; BEZERRA, Eudes Vitor. Distribuição processual de conflitos agrários no Maranhão: uma análise sobre a Vara Agrária de Imperatriz. **ARACÊ**, v. 7, n. 3, p. 15258–15275, 2025.

LASMAR, Erika Tayer; FERREIRA, Marcella Caroline; MENDONÇA, Fabrício Molica de. O sistema da justiça multiportas para a resolução de conflitos no Brasil. **Revista de Direito Contemporâneo UNIDEP**, v. 2, n. 1, 2023.

LIMA, Marcus Vinicius Rodrigues. Mínimo existencial e transformações sociais: a relevância dos direitos fundamentais em tempos de crise. **Revista Internacional Consinter de Direito**, p. 293-312, 2024.

LORENCI, Tatiana Lauand de Paula; SOUZA, André Peixoto de. Crise de representatividade política no Brasil. **Ius Gentium**, v. 9, n. 5, p. 1-16, 2014.

MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues Silva; ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli. Processo Coletivo Estrutural como Método Adequado de Intervenção em Políticas Públicas. **Revista Direitos Culturais**, v. 17, n. 43, p. 163-176, 2022.

MALVEZZI, Sophia Landgraf. **Processos estruturais e ativismo judicial no Brasil:** caminhos para a efetividade jurídica. 2024. 71 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) — Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2024.

MARANHÃO (Estado). Lei nº 5.315, de 23 de dezembro de 1991. Dispõe sobre terras de domínio do Estado e dá outras providências. Atualizada até a Lei Estadual nº 10.398/2015. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, São Luís, 23 dez. 1991.

MARANHÃO (Estado). Lei nº 11.140, de 23 de outubro de 2019. Institui o Programa de Regularização Fundiária Urbana no Estado do Maranhão (REURB-MA) e o Fundo Estadual Imobiliário – FEI, autoriza o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Maranhão (IPREV/MA) a transferir a gestão de imóveis. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, São Luís, 23 out. 2019.

MARANHÃO (Estado). Lei nº 10.246, de 29 de maio de 2015. Dispõe sobre a criação da Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade (COECV) e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, São Luís, 29 maio 2015.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos avançados**, v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003.

MARQUES, Vitória Valentini; RIBEIRO, Luiz Alberto Pereira. O instituto da cooperação judicial trazido pelo novo Código de Processo Civil aplicado ao processo estrutural: uma possibilidade de efetivação de acesso à justiça?. **Revista de Direito Público da Procuradoria-Geral do Município de Londrina**, v. 13, n. 2, 2024.

MASULLO, Yata. Produção de territÓrios informais e a regularização fundiária urbana no Maranhão, Brasil. **Revista Espaço e Geografia**, v. 25, n. 1, p. 134-160, 2022. DOI: 10.26512/2236-56562022e42022.

MILL, John Stuart. **Sobre a Liberdade**. Petrópolis: Vozes, 1991

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Tratado de direito privado**. São Paulo: Thomson Reuters, 2012.

MONTEIRO, Adriana Roseno; VERAS, Antonio Tolrino de Rezende. A questão habitacional no Brasil. **Mercator**, Fortaleza, v. 16, e16015, 2017. Disponível em: <https://www.mercator.ufc.br>. Acesso em: 20 out. 2025.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **Do espírito das leis**. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Coleção Os Pensadores).

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Os objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil. **Nações Unidas do Brasil**, 2025. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em 6 de jan. 2025

NAVARRO, Trícia. Teoria da justiça multiportas. **Revista de Processo**, p. 453-471, 2023.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto. Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do Poder Judiciário na transformação de realidades inconstitucionais?. **Revista Estudos Institucionais**, v. 8, n. 1, p. 105-137, 2021.

NORONHA, Silvia Gomes; FICHER, Luly Rodrigues da Cunha; GÓES, Gisele Santos Fernandes. O direito à moradia adequada e a ADPF 828-DF: uma análise a partir do processo estrutural. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 24, n. 3, 2023.

NUNES, Thais Borzino Cordeiro. A aplicação dos meios consensuais de solução de conflito em ações envolvendo a Fazenda Pública no âmbito da justiça administrativa. **Revista CEJ**, Brasília, DF, ano 22, n. 74, p. 46-55, jan./abr. 2018.

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de; CASTILHO, Virgínia Ramos. Crise do poder judiciário e financiamento público: impressões e soluções. **Revista Argumenta**, n. 33, p. 335-555, 2020.

OLIVEIRA, Lillian Zucolote de; RIBEIRO, Luiz Alberto Pereira. O processo estrutural como instrumento de transformação da realidade social e concretização de direitos fundamentais. **Revista Pensamento Jurídico**, v. 18, n. 1, p. 340-368, 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. **Unicef**, 1948. Disponível em: [https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10133.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm). Acesso em: 20 out. 2025.

PAINE, Thomas. **Justiça agrária**. 1. ed. Jundiaí: Paco Editorial, 2019.

PAINE, Thomas. **Os Direitos do Homem**. Petrópolis: Vozes, 1989. (Coleção Os Pensadores).

PEREIRA, Jean Carlos Nunes. **Do elitismo à democratização**: uma crítica à teoria do direito na análise da solução do conflito pela terra. 2015. 160 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2015.

PEREIRA, Leonardo Marques. O modus operandi do desaparecimento de presos políticos na ditadura militar brasileira (1964-1985). **Profanações**, v. 12, p. 148-169, 2025.

PEREIRA, Paulo Sergio Velten; PEREIRA, Leonardo Marques; RIBEIRO JUNIOR, Ronald Luiz Neves. A proteção da imagem no Código Civil: interpretação do art. 20 do CC como cláusula geral à luz da ADI 4815. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 32., 2025, São Paulo. **Anais** [...]. Florianópolis: CONPEDI, 2025. p. 235-251.

PINHEIRO, Fábio Daniel Alves; SILVA, Guilherme Dantas; CALDAS, Adriano Ribeiro. Processo estrutural e ativismo judicial: uma análise do caso da barragem de Brumadinho. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 9, n. 5, p. 680-693, 2023.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. Repensando a arbitragem no Brasil. **Revista Jurídica Profissional**, v. 2, n. 1, 2023.

PRADO, Rodrigo Murad do; MARTINS, Leandro Ramos. **Elementos estruturantes do direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

PRAZERES, Felipe Alves; SILVA, Luís Carlos de Almeida. A Comissão Regional de Soluções Fundiárias da Resolução n. 510 do Conselho Nacional de Justiça. **Sistema**, v. 7, n. 2, p. 280-302, 2023.

QUINTO, Brenna Fernandes da Silva; COELHO, Leandro Alves. O círculo restaurativo como instrumento consensual de resolução de conflitos. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 9, n. 3, p. 485-509, 2023.

RAMOS, Edith Maria Barbosa; MILHOMEM, Maria José Carvalho de Sousa. Acesso à justiça: quando a morosidade e litigiosidade representam entraves à realização da justiça. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, Florianópolis, Brasil, v. 2, n. 1, 2016.

RAMOS, Edith Maria Barbosa; ROSÁRIO, Pedro Trovão do; MIRANDA, Sara Barros Pereira de. judicialização e ativismo judicial em perspectiva: uma análise a partir das experiências das Supremas Cortes do Brasil e do Canadá. **Revista Jurídica**, v. 1, n. 54, p. 425-451, 2020.

RAMOS, Manoel Ferreira; SOUSA, Monica Teresa Costa. Acesso à justiça: a justiça brasileira e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) como meio de melhoria na prestação jurisdicional no Brasil e no Maranhão. *In*: VELOSO, Roberto Carvalho (org.). **Dinâmica e efetividade das instituições do sistema de justiça**: homenagem aos 10 anos do PPGDIR. São Luís: EDUFMA, 2022.

REIS, Daniela Ferreira; MORAES, Vitor Hugo Souza; SOUSA, Arnaldo Vieira. Conflitos, Cooperação E Mediação: Análise da atuação da Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade (COECV) como política de mediação de litígios possessórios. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, v. 7, n. 1, p. 142-162, 2021.

REIS, Rossana Rocha. O direito à terra como um direito humano: A luta pela reforma agrária eo movimento de direitos humanos no Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 86, p. 89-122, 2012.

RECK, Janriê Rodrigues; PALUDO, Vívian. As políticas públicas de moradia: o financiamento habitacional sob a perspectiva sistêmica de Luhmann. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, v. 10, n. 1, p. 289-315, 2022.

RODRIGUES, Arlete Moysés. O direito à moradia e as políticas públicas de moradia no Brasil. **Revista Ciência Geográfica**, v. 29, n. 1, 2025.

ROSARIO, Pedro Trovão do; PEREIRA, Leonardo Marques; COSTA, Fredson. Desastres naturais e acesso à justiça: os desafios enfrentados por comunidades vulneráveis no contexto

do PL nº 2043/2024. *In*: VELOSO, Roberto Carvalho; PINTO FILHO, Marco Aurélio Florêncio; GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel (org.). **Direito, desenvolvimento e meio ambiente em época de Cop 30**. 1. ed. São Luís: EDUFMA, 2025, v. 1, p. 421-440.

ROSENVALD, Nelson. O direito de laje e a tridimensionalidade da propriedade. *In*: EHRHARDT JÚNIOR, Marcos; CORTIANO JUNIOR, Eroulths (coord.). **Transformações no Direito Privado nos 30 anos da Constituição**: estudos em homenagem a Luiz Edson Fachin. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista USP**, n. 101, p. 55-66, 2014.

SANDER, Frank Ernest Arnold. The multi-door courthouse: settling disputes in the year 2000. **HeinOnline**, v. 3, Barrister, p. 18, 1976.

SANTOS, Amailton Rocha. **Decisões estruturantes e políticas públicas de saúde**: análise da eficácia das sentenças da Vara de Interesses Difusos e Coletivos do Termo Judiciário de São Luís-MA. 2025. 169 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2025.

SANTOS, Apoema Carmem Ferreira Vieira Domingos Martins; CAMBI, Eduardo. A aplicação do processo estrutural na solução de conflitos fundiários. **Revista de Processo**, v. 343, n. 2023, p. 303-327, 2023.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Itamara Araújo; SANTANA, Josefa Sandra Menezes de. **Uma análise do déficit habitacional no Brasil e do Programa Minha Casa Minha Vida nesse contexto**. 2017. Monografia (Bacharelado em Serviço Social) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2017.

SANTOS, Marcia Antonia dos. **Despesas processuais no processo do trabalho**. 2014. Monografia de Especialização (Especialização em Direito do Trabalho) – Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 20, p. 2-46, 2010.

SAVIGNY, Friedrich Carl von. **Tratado da posse no Direito Romano**. 7. ed. Rio de Janeiro: H. Laemmert & C., 1883.

SILVA JUNIOR, Luís Antonio da. The foundations of the Rule of Law and the role of the Federal Supreme Court: an analysis of ADPF 828. **MISES**: Interdisciplinary Journal of Philosophy, Law and Economics, São Paulo, v. 12, 2024. DOI: 10.30800/mises.2024.v12.1547.

SILVA, Irailton Amanso da; SANTOS, Guilherme Augusto Martins. Sistema multiportas para uma justiça efetiva: uma análise da eficiência dos métodos adequados de tratamento de conflitos no Brasil. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, v. 7, n. 15, p. e151728-e151728, 2024.

SILVA, Luiz Pedro Couto Santos; BASTOS, Suzana Quinet de Andrade; SANTANA, José Ricardo de. A trajetória do déficit habitacional das regiões urbanas brasileiras e a implementação do programa Minha Casa Minha Vida: uma análise empírica para esta relação. In: SEMINÁRIO DE DIAMANTINA, 19., 2022. **Anais [...]**. Diamantina: Cedeplar; UFMG, 2022. Disponível em: [https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2022/D19\\_87.pdf](https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2022/D19_87.pdf). Acesso em: 8 dez. 2025.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; SOUZA, Bruna Caroline Lima de. Direito à moradia como direito da personalidade? **Boletim de Conjuntura**, v. 17, n. 50, p. 633-652, 2024.

SHIRAIISHI NETO, Joaquim. Direito ao Desenvolvimento: o lugar como categoria jurídica necessária a uma sociedade plural. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 16, n. 109, p. 297-318, 2014.

SOUSA, Michele Faria de; GANDRA, Kelly Cristine de Campos. A crise do judiciário e a mediação como uma forma alternativa para resolução de conflitos familiares. **Revista de Direito Brasileira**, v. 4, n. 3, p. 561-591, 2013.

SOUZA, Zaphia Boroni; RIBEIRO, Adriano da Silva; FREITAS, Sérgio Henriques Zandona. Análise crítica dos processos estruturais na perspectiva da processualidade democrática. **Meritum, Revista de Direito da Universidade FUMEC**, 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n. 573.232/RJ. Tema 82 da Repercussão Geral. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 11 mar. 2015. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2581151&numeroProcesso=573232&classeProcesso=RE&numeroTema=82>. Acesso em: 8 out. 2025.

TELLES, Vera. “Cultura da dádiva, avesso da cidadania”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: ANPOCS, ano 9, jun. 1994.

TOMAZI, Leandro Affonso. Crise de Representatividade política e seu contexto social. **Revista Direito em Foco**, Amaro, n. 10, p. 107-116, 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO. Processo n. 0000205-28.2013.8.10.0096 (Caso Povoado Vilela). Município de Boa Vista do Gurupi, MA. Julgado em 2013. **TJMA**, 2013.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO. Processo n. 0000944-08.2015.8.10.0071 (Caso Bacuri – conflito possessório urbano com destinação pública). Julgado em 2015. **TJMA**, 2015a.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO. Processo n. 0002966-44.2016.8.10.0058 (Caso Monte das Oliveiras). Vara Agrária. Município de São José de Ribamar, MA. Julgado em 2016. **TJMA**, 2016.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO. Processo n. 0005477-06.2015.8.10.0040 (Caso Vila Jackson Lago e Vila Esperança). Julgado em 2015. **TJMA**, 2015b.

Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 800260-59.2021.8.10.0000. Relator: Des. José Nilo Ribeiro Filho. **TJMA**, 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO. Resolução GP nº 23/2023. **TJMA**, 2023. Disponível em: [https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/resolucoes\\_2023/resolucao\\_gp\\_n\\_23\\_de\\_20\\_de\\_marco\\_de\\_2023\\_22\\_03\\_2023\\_19\\_38\\_27.pdf](https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/resolucoes_2023/resolucao_gp_n_23_de_20_de_marco_de_2023_22_03_2023_19_38_27.pdf). Acesso em: 14 set. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO. Resolução GP nº 40, de 7 de maio de 2024. Dispõe sobre o Regimento Interno da Comissão de Soluções Fundiárias no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, revoga as Resoluções nº 23/2023 e nº 57/2023, e dá outras providências. **TJMA**, 7 maio 2024. Disponível em: [https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/resolucoes\\_2024/resolucao\\_gp\\_n\\_40\\_de\\_7\\_de\\_maio\\_de\\_2024\\_08\\_05\\_2024\\_17\\_04\\_08.pdf](https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/resolucoes_2024/resolucao_gp_n_40_de_7_de_maio_de_2024_08_05_2024_17_04_08.pdf). Acesso em: 8 dez. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. Incidente de Soluções Fundiárias n. 5002076-40.2025.4.02.0000/RJ. Relatora: Juíza Federal Geraldine Pinto Vital de Castro. Julgado em 20 fev. 2025. **TRF2**, 2025. Disponível em: <https://www.trf2.jus.br/jf2/noticia-jf2/2025/comissao-de-solucoes-fundiarias-do-trf2-vota-pela-inadmissibilidade-de>. Acesso em: 8 out. 2025.

VALLE, Vivian Cristina Lima López; BARRERA, Alina Nettel; TURRA, Thiago Ferrari. Direito à moradia adequada e a Comissão Nacional de Soluções Fundiárias da Resolução 510 do CNJ: do regime de transição na ADPF 828 do STF como regime permanente no Poder Judiciário. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 45, n. 97, p. 1-28, 2025.

VASCONCELOS, Renata Martins; SIQUEIRA, José do Carmo José. Acesso à terra no Brasil: hegemonia histórica e contrapontos entre justiça social, dignidade humana e desenvolvimento socioeconômico. **Revista Inclusiones**, p. 321-341, 2021.

VELOSO, Roberto Carvalho; PESSOA, Wendelson Pereira; PEREIRA, Leonardo Marques. PEC nº 08/2021 e a limitação das decisões monocráticas como resposta ao ativismo judicial. *In*: VELOSO, Roberto Carvalho; PINTO FILHO, Marco Aurélio Florêncio; GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel (org.). **Direito, desenvolvimento e meio ambiente em época de COP 30**. 1. ed. São Luís: EDUFMA, 2025, v. 1, p. 485-508.

VENTURI, Elton. A homologação judicial dos acordos coletivos no Brasil. **Revista jurídica luso-brasileira**, n. 6, p. 599-622, 2022.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. São Paulo: JusPODIVM, 2023.

VITORELLI, Edilson. Traduzindo “The Civil Rights Injunction”. *In*: FISS, Owen. **A origem dos processos estruturais**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. 192 p.

ZAPPAROLLI, Célia Regina. Procurando entender as partes nos meios de resolução pacífica de conflitos, prevenção e gestão de crises. *In*: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). **Negociação, mediação, conciliação e arbitragem**: curso de métodos adequados de solução de controvérsias. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.