

SUMÁRIO EXECUTIVO

# JUSTIÇA PESQUISA

## CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS URBANOS E RURAIS: UMA VISÃO DAS AÇÕES POSSESSÓRIAS DE ACORDO COM O IMPACTO DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL



**Presidente**

Ministro Luiz Fux

**Corregedora Nacional de Justiça**

Ministra Maria Thereza Rocha de Assis Moura

**Conselheiros**

Ministro Emmanoel Pereira  
Luiz Fernando Tomasi Keppen  
Mário Augusto Figueiredo de Lacerda Guerreiro  
Rubens de Mendonça Canuto Neto  
Candice Lavocat Galvão Jobim  
Tânia Regina Silva Reckziegel  
Flávia Moreira Guimarães Pessoa  
Ivana Farina Navarrete Pena  
André Luis Guimarães Godinho  
Marcos Vinícius Jardim Rodrigues  
Maria Tereza Uille Gomes  
Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

**Secretário-Geral**

Valter Shuenquener de Araujo

**Secretário Especial de Programas**

Marcus Livio Gomes

**Diretor-Geral**

Johaness Eck

**Pesquisadoras Responsáveis**

Prof. Dra. Bianca Margarita Damin Tavolari  
Dra. Danielle Cavalcanti Klintowitz

**SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL****Secretária de Comunicação Social**

Juliana Neiva

**Projeto gráfico**

Yan Leite

2021  
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA  
SAF SUL Quadra 2 Lotes 5/6 - CEP: 70070-600

**Expediente****DEPARTAMENTO DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS****Juízas Coordenadoras:**

Ana Lúcia Andrade de Aguiar  
Lívia Cristina Marques Peres

**Diretora Executiva:**

Gabriela Moreira de Azevedo Soares

**Diretor de Projetos:**

Wilfredo Enrique Pires Pacheco

**Diretor Técnico:**

Antônio Augusto Silva Martins

**Pesquisadores:**

Danielly Queirós  
Elisa Colares  
Igor Stemler  
Isabely Mota

**Estatísticos**

Filipe Pereira  
Davi Borges  
Jaqueline Barbão

**Apoio à Pesquisa:**

Alexander Monteiro  
Cristianna Bittencourt  
Pedro Amorim  
Ricardo Marques  
Thatiane Rosa

**Coordenadoria de Gestão da Informação e Memória do Poder Judiciário****Juiz Coordenador:**

Walter Godoy dos Santos Júnior

**Coordenadora:**

Pâmela Tieme Barbosa Aoyama

Julianne Mello Oliveira Soares  
Renata Lima Guedes Peixoto  
Rodrigo Franco de Assunção Ramos

**Estagiários:**

Rodrigo Ortega  
Tierno Hermes Jasper Winarski  
Rayssa Coátio  
Alexandre Salviano Rudiger  
Gabriel Pereira

**Revisora:**

Marlene Bezerra

SUMÁRIO EXECUTIVO

# **JUSTIÇA**

# **PESQUISA**

## **CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS URBANOS E RURAIS: UMA VISÃO DAS AÇÕES POSSESSÓRIAS DE ACORDO COM O IMPACTO DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL**

Edital nº 2/2019 do Conselho Nacional de Justiça

2021

#### **Instituições**

Inspere – Instituto de Ensino e Pesquisa  
Instituto Pólis

#### **Equipe Básica de Pesquisa**

Prof. Dra. Bianca Margarita Damin  
Tavolari (Coordenadora)  
Dra. Danielle Cavalcanti Klintonitz (Coordenadora)  
Prof. Dr. Hedibert Lopes  
Prof. Dr. Fabio Ayres  
Dr. Danilo Carloti  
Dr. Paulo Romeiro Somlanyi  
Hélio Wicher Neto  
Henrique Botelho Frota  
Henrique Yu Jiunn Wang  
Lara Cavalcante  
Maria Clara de Azevedo Morgulis  
Vitor Coelho Nisida

O Conselho Nacional de Justiça contratou, por meio de Edital de Convocação Pública e de Seleção, a produção da pesquisa ora apresentada

A Série Justiça Pesquisa foi concebida pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça (DPJ/CNJ), a partir de dois eixos estruturantes complementares entre si:

- i) Direitos e Garantias fundamentais;
- ii) Políticas Públicas do Poder Judiciário.

O Eixo “Direitos e Garantias fundamentais” enfoca aspectos relacionados à realização de liberdades constitucionais a partir do critério de ampliação da efetiva proteção a essas prerrogativas constitucionais no âmbito da República Federativa do Brasil.

O Eixo “Políticas Públicas do Poder Judiciário”, por sua vez, volta-se para aspectos institucionais de planejamento, gestão de fiscalização de políticas judiciárias a partir de ações e programas que contribuam para o fortalecimento da cidadania e da democracia.

Os dois eixos estão vinculados a abordagens empíricas dos temas. A perspectiva doutrinária ou teórica deve atuar como marco para construção e verificação de hipóteses, assim como para definição dos problemas. A finalidade da série é a realização de pesquisas de interesse do Poder Judiciário brasileiro por meio da contratação de instituições sem fins lucrativos, incumbidas estatutariamente da realização de pesquisas e projetos de desenvolvimento institucional.

O Conselho Nacional de Justiça não participa diretamente dos levantamentos e das análises de dados e, portanto, as conclusões contidas neste relatório não necessariamente expressam posições institucionais ou opiniões dos pesquisadores deste órgão

I59j Instituto de Ensino e Pesquisa; Instituto Pólis  
Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil / Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER); Instituto Pólis – Brasília: CNJ, 2021.  
44 p.  
ISBN 978-65-88014-96-7  
1. Conflitos fundiários coletivos, Brasil. 2. Ações possessórias, Brasil. 3. Novo Código de Processo Civil. I. Título.

CDD: 340

# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	6
<b>2. METODOLOGIA</b> .....	11
2.1. Metodologia de análise dos textos das decisões judiciais .....	12
<b>3. PANORAMA DAS AÇÕES POSSESSÓRIAS COLETIVAS DE BENS IMÓVEIS NOS TRIBUNAIS</b> .....	14
<b>4. PERMEABILIDADE DAS DECISÕES JUDICIAIS ÀS ALTERAÇÕES DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015</b> .....	24
4.1. Menções a audiências de justificação .....	24
4.2. Menções a inspeção judicial .....	27
4.3. Menções a audiências de conciliação e/ou mediação .....	29
4.4. Menções a idosos e crianças .....	32
4.5. Menções à função social da propriedade .....	35
<b>5. PRINCIPAIS RESULTADOS DA PESQUISA</b> .....	37
5.1. Panorama quantitativo das ações possessórias coletivas de bens imóveis .....	37
5.2. Características das ações possessórias coletivas de bens imóveis .....	38
5.3. Descobertas metodológicas .....	40
<b>6. RECOMENDAÇÕES</b> .....	42

# 1. INTRODUÇÃO

Conflitos fundiários são certamente um grande desafio para o sistema de justiça. Em sua maioria, são conflitos coletivos de alta repercussão social, uma vez que geralmente envolvem grupos vulneráveis e famílias de baixa renda. A alta tensão também se deve às acirradas disputas interpretativas em torno da posse e da propriedade de bens imóveis, entremeadas por reivindicações por direitos fundamentais e por políticas públicas estatais redistributivas. Não são poucas as vezes em que esses conflitos são encerrados com despejos, remoções forçadas e violações a direitos fundamentais.

Em 2009, o Conselho Nacional de Justiça chamou a atenção para a gravidade do problema ao aprovar a Recomendação n. 22/2009, solicitando aos tribunais que “priorizem e monitorem permanentemente demandas jurídicas envolvendo conflitos fundiários”.<sup>1</sup> Já o Censo Demográfico de 2010 identificou a existência de 6.329 aglomerados subnormais no Brasil, em que estão localizados mais de três milhões de domicílios. A própria definição oficial de “aglomerado subnormal” incorpora a contestação da legalidade da terra, apontando para a enorme proporção desses conflitos no país.<sup>2</sup>

Ao entrarem na arena judicial, essas disputas ganham diferentes conformações processuais, podendo ser objeto de ações possessórias, demarcatórias, declaratórias, reivindicatórias, ações de despejo, desapropriação, usucapião, concessão de uso para fins de moradia ou mesmo ações civis públicas (SAULE Jr., LIBÓRIO, AURELLI, 2009, p. 39; IBDU, UFABC, 2017, p. 8; FROTA, 2015). Pesquisas empíricas sobre conflitos fundiários indicam que as ações possessórias são a forma de tutela jurisdicional predominante para o tratamento dessas questões no Judiciário. Entre 1998 e 2008, no contexto urbano, as ações possessórias representavam 75% do universo de decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) e do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3) e 86% nas decisões do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR) e do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4); no contexto rural,

---

1 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Recomendação n.22, de 4 de março de 2009. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/atos\\_normativos/recomendacao/recomendacao\\_22\\_04032009\\_22102012171141.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/recomendacao/recomendacao_22_04032009_22102012171141.pdf), acesso em 13.06.2019. Como consequência desta Recomendação, a Portaria n.491 criou um Fórum Nacional para monitoramento e resolução de conflitos fundiários rurais e urbanos Ver: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=783>, acesso em 13.06.2019.

2 Conforme a metodologia utilizada pelo IBGE, aglomerado subnormal é “um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa. A identificação dos aglomerados subnormais é feita com base nos seguintes critérios: a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e b) Possuir pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes – refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou precariedade de serviços públicos essenciais, tais quais energia elétrica, coleta de lixo e redes de água e esgoto” (IBGE, 2013, p.18, grifos nossos). Em 2017, o Fórum Nacional da Reforma Urbana criou um Mapa de Conflitos Fundiários, em que os registros são incluídos de maneira colaborativa pelos usuários. Ver: <https://www.mapadeconflitos.org.br>, acesso em 13.09.2020.

representavam 34% das decisões em conflitos fundiários do TJSP e do TRF3, além de 82% no TJPR e no TRF4 (SAULE Jr., LIBÓRIO, AURELLI, 2009, p. 39 e p. 68). No estudo conduzido pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU e pela Universidade Federal do ABC, as ações possessórias representavam 51% dos conflitos fundiários coletivos do TJSP, no marco temporal de 2014 a 2015 (IBDU, UFABC, 2017, p. 41). Ações possessórias são, portanto, um dos principais instrumentos processuais para se discutir conflitos fundiários coletivos no Judiciário, o que justifica um estudo abrangente e específico sobre a dinâmica dos litígios possessórios coletivos.

Além disso, não há, na literatura, diagnóstico abrangente sobre essas ações. As análises empíricas se centram na categoria “conflitos fundiários”, que inclui outras ações para além das possessórias (SAULE Jr., LIBÓRIO, AURELLI, 2009; IBDU, UFABC, 2017; MILANO, 2016; MILANO, 2017), ou, quando tratam de ações possessórias, valem-se da metodologia de estudos de caso ou de um universo reduzido de decisões judiciais (SAULE Jr., LIBÓRIO, 2013; DANTAS, 2013; PIOVAN, 2015; TROMBINI, MAFRA, 2017). Além disso, o recorte temporal dos estudos empíricos não é amplo o suficiente para verificar possíveis impactos trazidos pelas mudanças introduzidas pelo Código de Processo Civil de 2015. Assim, esta pesquisa pretende contribuir tanto com um diagnóstico abrangente sobre as ações possessórias coletivas de bens imóveis como, também, com caminhos metodológicos para a aproximação do fenômeno, da perspectiva quantitativa e qualitativa.

Em 2015, o Novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105) introduziu uma série de modificações na regulação das ações possessórias, que passaram a entrar em vigor em 2016. A principal inovação foi o reconhecimento da tutela coletiva da posse (MAZZEI, MARQUES, 2020; AURELLI, 2020; SANTOS Jr., 2020). Além disso, houve inovações no sentido de estimular a resolução autocompositiva dos conflitos, por meio de audiências de mediação.

O principal objetivo desta pesquisa é apresentar, pela primeira vez, um diagnóstico abrangente sobre as ações possessórias coletivas de bens imóveis em diferentes instâncias do Judiciário brasileiro. Os tribunais foram escolhidos com base (i) na qualidade dos dados disponíveis em publicações de diários oficiais e, marginalmente, em repositórios de jurisprudência e (ii) a partir de unidades da federação com maior número de famílias/domicílios e pessoas vivendo em ocupações urbanas e rurais. Assim, os tribunais analisados são, conforme o Quadro 1:

## Quadro 1 – Tribunais que compõem o universo de análise

---

### TRIBUNAIS DE JUSTIÇA

---

1. Tribunal de Justiça de São Paulo (Sudeste);
  2. Tribunal de Justiça do Pará (Norte);
  3. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (Centro-Oeste);
  4. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (Sul);
  5. Tribunal de Justiça da Bahia (Nordeste);
  6. Tribunal de Justiça de Pernambuco (Nordeste).
- 

### TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS

---

1. TRF1;
  2. TRF3;
  3. TRF4;
  4. TRF5.
- 

### SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

---

### SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

---

Fonte: Insper/Pólis, 2021.

Os Tribunais de Justiça são a porta de entrada das ações possessórias coletivas de bens imóveis particulares ou de bens públicos municipais e estaduais. Já os Tribunais Regionais Federais têm competência originária para julgar as ações possessórias que discutam acerca da destinação de bens da União, entidades autárquicas e empresas públicas bem como acerca de terras indígenas e quilombolas (art. 109 da Constituição Federal de 1988).<sup>3</sup> Os dois tribunais superiores, STJ e STF, são arenas que recebem demandas de caráter recursal.

O critério utilizado para definir as ocupações urbanas foi o de “aglomerado subnormal” do IBGE (2013). Os estados com maior número absoluto de domicílios e pessoas que vivem em áreas classificadas como aglomerados subnormais são: São Paulo (Região Sudeste, com total de 4.132 aglomerados subnormais);<sup>4</sup> Bahia (Região Nordeste, com total de 1.211 aglomerados subnormais); Pará (Região Norte, com total de 1.186 aglomerados subnormais); Pernambuco (Região Nordeste, com total de 1.075 aglomerados subnormais); Rio Grande do Sul (Região Sul, com total de 448 aglomerados subnormais) e Distrito Federal (Região Centro-Oeste, com total de 175 aglomerados subnormais). Ao todo, essas unidades da

---

3 A competência originária para processar e julgar temas de direitos indígenas está expressamente prevista no art.109, XI da Constituição Federal. Já a competência originária para julgar conflitos envolvendo terras de comunidades remanescentes de quilombo foi objeto de controvérsias, ainda que o Incra e a Fundação Palmares, entidades públicas vinculadas à esfera federal, figurem nestes processos. Em 2014, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) decidiu, com base no caso do quilombo Cambury, em São Paulo, que a competência para julgar e processar demandas por áreas ocupadas por quilombolas é da justiça federal. Ver: [https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2014/2014-10-29\\_17-30\\_Disputa-por-area-ocupada-por-quilombolas-e-competencia-da-Justica-Federal.aspx](https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2014/2014-10-29_17-30_Disputa-por-area-ocupada-por-quilombolas-e-competencia-da-Justica-Federal.aspx), acesso em 14.11.2020.

4 Após São Paulo, a escolha natural seria o estado do Rio de Janeiro, com total de 3.317 aglomerados subnormais e maior proporção de aglomerados subnormais no país. No entanto, o tribunal estadual do Rio de Janeiro não permite a utilização de crawlers automatizados para a captura de decisões judiciais ou, de modo mais geral, possui maior restrição de acesso às informações relativas aos processos judiciais. Por essa razão, decidimos não selecionar o estado do Rio de Janeiro e escolher mais de uma UF no Nordeste: Bahia e Pernambuco.

federação somam 7.152 aglomerados (IBGE, 2013), 45% de todos os aglomerados em todo o país. Já o estudo mais recente sobre ocupações rurais é o Relatório DataLuta (GIRARDI, 2018) desenvolvido pelo Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária da UNESP (Universidade Estadual Paulista) que identificou 9.748 ocupações. São Paulo e Pará, identificados como os estados com maior número de aglomerados subnormais em suas regiões, também aparecem como as UFs com maior número de ocupações rurais.

O problema de pesquisa do presente estudo pode ser sintetizado a partir da seguinte pergunta: houve mudanças significativas nas ações possessórias coletivas de bens imóveis com as alterações normativas do Código de Processo Civil de 2015? O objetivo geral da pesquisa é, portanto, analisar as características dessas ações nas diferentes instâncias do Judiciário brasileiro, tendo o Código de Processo Civil de 2015 como critério orientador da análise.

Para atingir o objetivo geral, esta pesquisa também se desdobra nos seguintes **objetivos específicos**:

- a. Investigar o número de ações possessórias ajuizadas por ano, nas diferentes regiões do Brasil, de forma a identificar se há tendência de aumento ou de diminuição dos conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais e a identificar padrões territoriais de concentração dessas ações;
- b. Compreender o impacto das alterações introduzidas pelo Código de Processo Civil de 2015 na dinâmica das ações possessórias coletivas na fundamentação dos argumentos das decisões judiciais e na forma de resolução dos conflitos;
- c. Compreender as principais dificuldades percebidas pelos atores institucionais do sistema de justiça na resolução desses conflitos coletivos, tanto na fase judicial quanto nas etapas autocompositivas.

Esta pesquisa também se orienta em torno de diferentes perguntas. Do ponto de vista da *relevância* dessas ações, pretendemos responder aos seguintes questionamentos:

- i. Quantas ações possessórias são ajuizadas por ano, tomando como base o período 2001-2019 (lapso temporal de oito anos)?
- ii. Houve mudança significativa na quantidade de ações ajuizadas após 2016, com a entrada em vigor do novo CPC?

Do ponto de vista da *estrutura* dessas ações, pretendemos responder às seguintes perguntas:

- i. Quem são as partes?
- ii. Como é caracterizada a coletividade que figura no polo passivo?
- iii. Qual porcentagem das ações possessórias tem como parte povos e comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas?
- iv. Como representantes grupos vulneráveis figuram como parte da ação (idosos e crianças)?
- v. Como são caracterizados os conflitos sociais de fundo nessas ações?
- vi. Houve audiência de justificação (art. 928, CPC/73; art. 562, CPC/15)?
- vii. Houve inspeção judicial na área antes da designação da audiência de mediação ou da apreciação de pedido de liminar (art. 565, § 3º, CPC/15)?
- viii. Houve designação de audiência de mediação (art. 565, caput, CPC/15)?

Do ponto de vista da *fundamentação da argumentação* jurídica desenvolvida nas decisões dessas ações, pretendemos responder às seguintes perguntas:

- i. Existe um padrão decisório predominante nas decisões em ações possessórias?
- ii. Liminares, sentenças e acórdãos invocam a função social da propriedade ou outros direitos reivindicados pelas partes, tais como o direito à moradia, por exemplo?
- iii. Como análises espaciais das decisões podem ser utilizadas para discutir a argumentação jurídica?

## 2. METODOLOGIA

Diante dos diferentes desafios metodológicos associados à análise das ações possessórias de bens imóveis — ações possessórias podem ser individuais ou coletivas; ter bens móveis ou bens imóveis como objeto de disputa; são também caracterizadas como ações coletivas passivas, uma vez que a coletividade está caracterizada no polo passivo e é nomeada pelo autor da ação, o que torna essas coletividades indeterminadas, especialmente quando se trata de um grande número de pessoas e famílias; há uma ampla gama de conflitos de fundo, uma vez que ações possessórias têm sido utilizadas para conflitos de moradia, conflitos agrários, disputas que envolvem terras de comunidades tradicionais, mas também para conflitos não fundiários, como casos de greve e de protesto, o que nos leva a caracterizá-las como a *gramática jurídica das ocupações* de forma geral —, foi necessário combinar métodos distintos de pesquisa para circunscrever o objeto em perspectiva quantitativa e qualitativa. Cada um desses métodos apresenta potencialidades e limites. Combinados, são ferramentas importantes para conformar o primeiro diagnóstico abrangente sobre ações possessórias coletivas de bens imóveis no Brasil.

Esta pesquisa se valeu de quatro tipos de dados, utilizados de maneiras distintas para configurar o diagnóstico sobre ações possessórias coletivas de bens imóveis bem como mostrar os impactos trazidos pelo Código de Processo Civil de 2015 nas dinâmicas dessas ações.

O primeiro conjunto de dados compreende a base de gestão processual da justiça, sistematizada e organizada pelo Conselho Nacional de Justiça na Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud). Instituída pela Resolução n. 331/2020, essa base é composta por dados e metadados processuais relativos a processos eletrônicos e físicos. Utilizamos dados relativos a processos de ações possessórias, fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça após a seleção das classes pertinentes pelos pesquisadores e pesquisadoras. Esse conjunto de dados forneceu o panorama descritivo geral das ações possessórias entre 2011 e 2019 bem como permitiu a análise anonimizada das partes que figuram nos polos ativo e passivo dos processos.

O segundo conjunto de dados compreende os textos de decisões judiciais publicados nos Diários Oficiais de Justiça dos diferentes tribunais que compõem o universo desta pesquisa. São dados fundamentais para discutir o vocabulário empregado por juízes e juízas bem como sua permeabilidade às alterações propostas no Código de Processo Civil de 2015.

O terceiro conjunto de dados foi obtido em repositórios públicos de jurisprudência de tribunais. Essas informações foram utilizadas apenas para a análise de acórdãos do Supremo Tribunal Federal, dado o universo restrito de decisões.

Por fim, o quarto tipo de dados foi obtido por meio de entrevistas semiestruturadas com atores-chave do sistema de justiça, advogados e advogadas que atuam em litígios possessórios coletivos de bens imóveis. As entrevistas se concentraram em São Paulo, que configura um estudo de caso piloto levado a cabo por esta pesquisa. Há algumas justificativas para escolher São Paulo. Em primeiro lugar, é a comarca com maior concentração de aglomerados subnormais (IBGE, 2013). Em segundo lugar, o TJSP instituiu, em 2015, o GAORP – Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (Portaria n. 9.138/2015 do TJSP). Trata-se de órgão administrativo, sem função jurisdicional, que, mediante solicitação do juiz da causa, pode ser convocado para buscar decisão consensual entre os principais atores sociais e institucionais de conflitos fundiários.

## 2.1. METODOLOGIA DE ANÁLISE DOS TEXTOS DAS DECISÕES JUDICIAIS

A fim de constituir um banco de ações possessórias coletivas de bens imóveis, foi feita uma classificação supervisionada de 2.500 decisões judiciais, em três rodadas de classificação. O número de decisões classificadas pela equipe como pertinentes foi bastante baixo. Ainda assim, foi desenvolvido um classificador com a função de identificar duas categorias: ações possessórias individuais de bens imóveis e ações possessórias coletivas de bens imóveis. Como discutido em mais detalhes no *Relatório de Pesquisa*, o classificador não foi capaz de discernir entre esses dois tipos de categorias, uma vez que o vocabulário empregado por juízes e juízas é muito semelhante. Utilizamos matrizes de confusão para mostrar a dificuldade em separar esses tipos de ação.

Diante da dificuldade em treinar um classificador automatizado capaz de diferenciar ações possessórias de bens imóveis coletivas de individuais e diante das inúmeras tentativas para encontrar marcas distintivas de vocabulário que explicitassem a diferença, entendemos que não estávamos apenas diante de uma dificuldade metodológica, mas da impossibilidade de encontrar critérios precisos para realizar essa separação para grandes números. Em outras palavras: o problema não estava na quantidade de decisões lidas e classificadas manualmente ou no algoritmo do classificador. A questão é que **não há diferença padronizada detectável entre ações possessórias individuais de bens imóveis e coletivas de bens imóveis**, o que nos levou a concluir, também com amparo nos resultados das entrevistas e na literatura

específica<sup>5</sup>, que é o *próprio Judiciário que não faz diferenciações substantivas entre conflitos de natureza individual e conflitos de natureza coletiva nas ações possessórias de bens imóveis*. A dificuldade metodológica abriu caminho a um achado de pesquisa.

Por mais que a dificuldade metodológica tivesse levado à conclusão de que são as próprias decisões judiciais que não implementam a diferenciação, ainda assim era preciso se aproximar de um conjunto de decisões de ações possessórias coletivas de bens imóveis. Nesse ponto já havia um ganho metodológico: toda estratégia seria uma aproximação com falhas e prováveis erros, uma vez que se trata de um padrão externo, não internalizado nas decisões judiciais.

A estratégia consistiu em um duplo movimento com base no aprendizado de vocabulário que a leitura de milhares de decisões proporcionou: (i) foi criado um filtro para designar ações coletivas a partir do texto das decisões, especialmente com base em um vocabulário de verbos e substantivos no plural, além de grupos organizados e (ii) criamos seis filtros, que denominamos *tipologias*, para endereçar os diferentes conflitos sociais de fundo que estão na base das ações possessórias coletivas, organizados da seguinte maneira:

- Moradia;
- Conflito agrário;
- Indígenas;
- Quilombolas;
- Greve;
- Manifestação ou protesto.

Essa pesquisa é capaz de medir *menções e frequências*. Assim, quando perguntamos quais processos tratam sobre função social da propriedade, por exemplo, conseguimos afirmar quantos *mencionam* esse termo ou expressões correlatas identificadas na linguagem natural. A menção pode ser para aceitar ou para rejeitar o argumento da pertinência da função social da propriedade. Assim, *conseguimos mostrar quão permeáveis as decisões judiciais são a certas expressões*. Em outras palavras, trata-se de uma pesquisa sobre a porosidade do vocabulário de decisões judiciais. A porosidade do vocabulário utilizado por juízes e juízas em suas decisões é um indicativo importante acerca do uso de argumentos jurídicos específicos, especialmente para o plano das justificações.

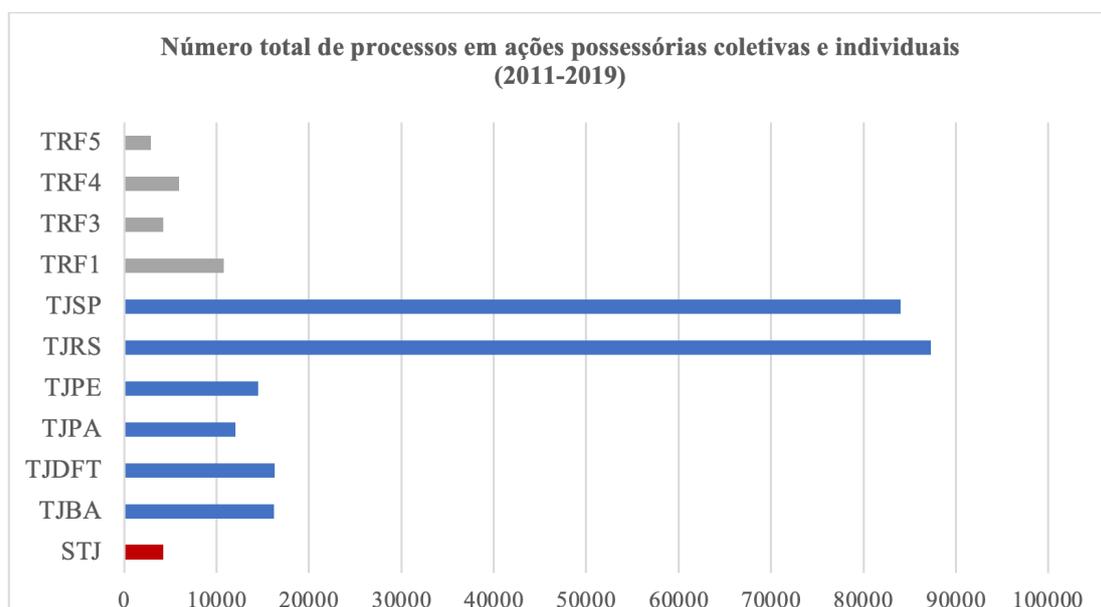
---

<sup>5</sup> “Até a edição do CPC/2015, estas demandas eram tratadas sob a mesma lógica das demandas individuais (com a utilização, em alguns casos, da técnica do litisconsórcio multitudinário), ainda que houvesse grupos de pessoas desconhecidas no polo passivo” (COSTA, FRANCISCO, 2015, p.4).

### 3. PANORAMA DAS AÇÕES POSSESSÓRIAS COLETIVAS DE BENS IMÓVEIS NOS TRIBUNAIS

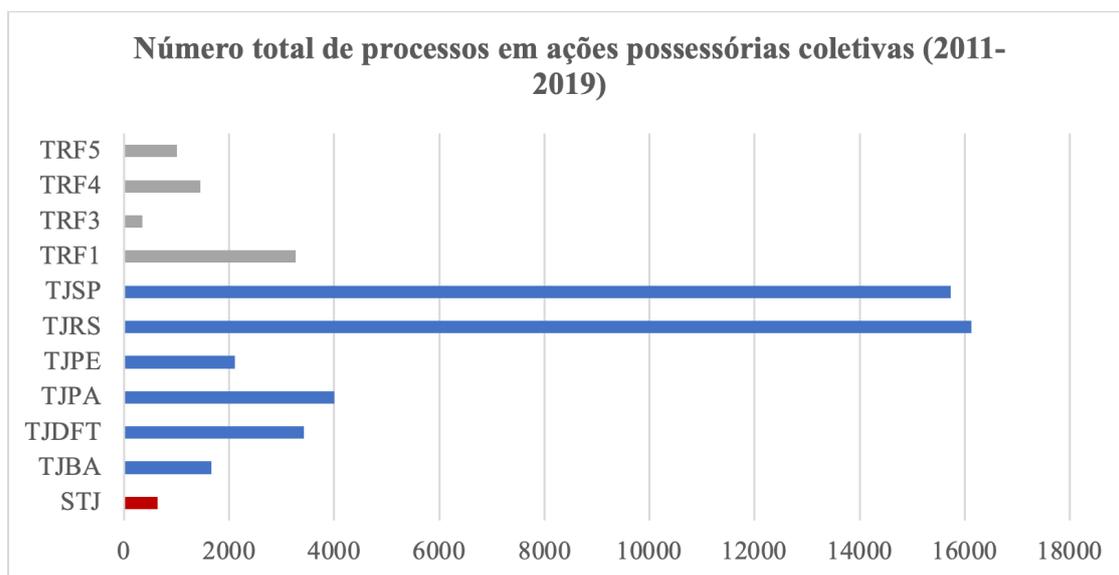
Os Gráficos 1 e 2 mostram a distribuição da quantidade total de processos em ações possessórias individuais e coletivas e, em seguida, só das coletivas. O somatório das ações individuais e coletivas de bens imóveis, entre os anos de 2011 e 2019, é de **258.423 processos**. É possível ver claramente que, nos Tribunais de Justiça, esses processos estão concentrados no Tribunal de Justiça de São Paulo e no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Não à toa, são estados com altos índices de aglomerados subnormais e conflitos fundiários. Já nos Tribunais Regionais Federais, o maior número está concentrado no Tribunal Regional da Primeira Região, que abarca 15 estados da federação. O baixo número de ações no Superior Tribunal de Justiça mostra que a discussão dessas ações permanece primordialmente nas primeiras e segundas instâncias.

Gráfico 1 – Número total de processos em ações possessórias coletivas e individuais (2011-2019)



Fonte: Insper/Pólis, 2021.

Gráfico 2 – Número total de processos em ações possessórias coletivas (2011-2019)

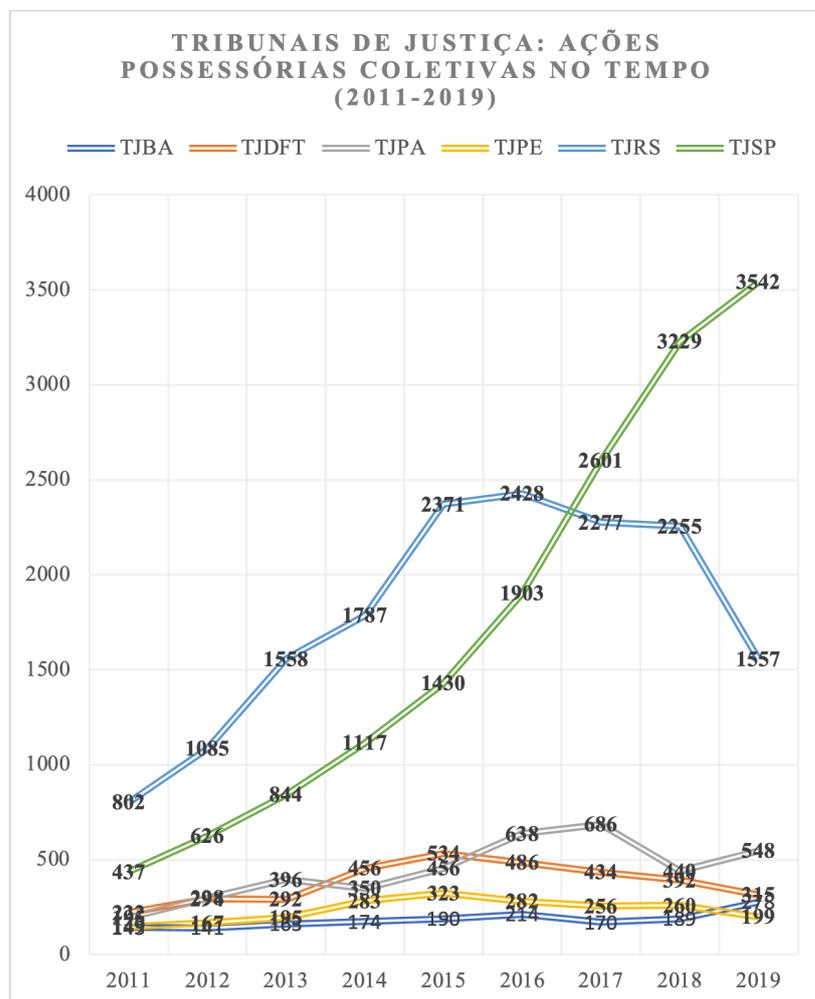


Fonte: Insper/Pólis, 2021.

Quando extraímos as ações individuais de acordo com as *proxies* desenvolvidas pela pesquisa, temos um universo de **49.811** processos, o que representa **19,27%** do total. Também é possível perceber que as proporções gerais se mantêm: TJSP e TJRS continuam com número elevado de processos, acima de 15 mil; TRF1 continua com maior número de processos entre os tribunais federais. Mas também é possível perceber algumas diferenças. Entre os tribunais de justiça, o TJPA apresenta maior número de ações possessórias coletivas de bens imóveis, descontando o TJSP e o TJRS. Entre os tribunais federais, o TRF5 tem maior proporção de coletivas do que o TRF3, o que não acontece quando coletivas e individuais estão somadas.

De acordo com o Gráfico 3, não é possível encontrar um padrão único no tempo entre tribunais. O TJSP e o TJRS apresentam curvas diferentes e os demais apresentam curvas semelhantes *em comparação*. E, principalmente, não é possível observar um padrão de mudança de comportamento **a partir de 2016**, ou seja, a partir da promulgação do Novo Código de Processo Civil. Mesmo no caso do TJSP, em que o crescimento é contínuo, isso se verifica desde 2011 — e não só a partir de 2016.

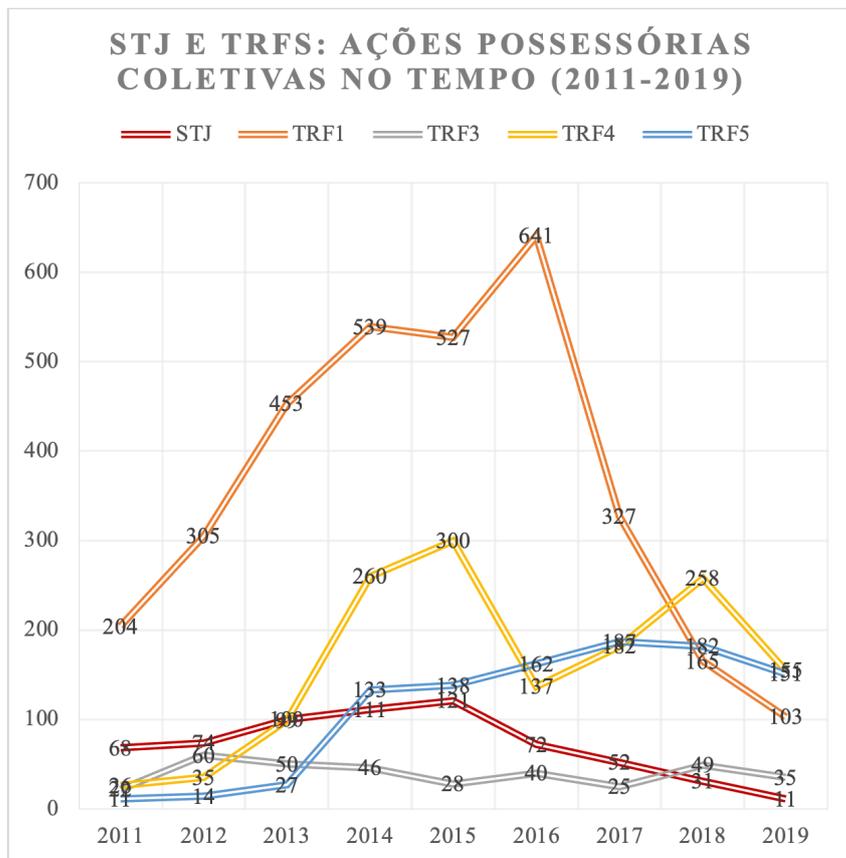
Gráfico 3 – Tribunais de Justiça: ações possessórias coletivas no tempo (2011-2019)



Fonte: Insper/Pólis, 2021.

Diferentemente dos tribunais de justiça, conforme o Gráfico 4, os tribunais federais e o Superior Tribunal de Justiça apresentam comportamentos muito desiguais entre tribunais. As mudanças bruscas nos TRFs, seja no conjunto das possessórias individuais e coletivas, seja só no das individuais, sugerem que não deve haver padronização na classificação por assuntos nesses tribunais. Já o comportamento semelhante do STJ entre gráficos indica maior consistência dessa classificação. É possível depreender que (i) assim como nos dados para os tribunais de justiça, não há indicativo de que a promulgação do Código de Processo Civil em 2016 tenha sido decisiva para o número de processos em ações possessórias e (ii) cada tribunal apresenta peculiaridades distintas, que exigiria um estudo pormenorizado por corte.

Gráfico 4 – STJ e TRFs: ações possessórias coletivas no tempo (2011-2019)



Fonte: Insper/Pólis, 2021.

Além da quantidade de processos, mapeamos como cada tipologia se comporta em cada um dos tribunais de interesse desta pesquisa. Para além de cada tipologia específica, analisamos também o que está *fora* das tipologias, ou seja, que não foi selecionado por nenhum dos nossos seis filtros de conflitos de fundo (Tabelas 1 e 2). De maneira geral, o que está fora da tipologia não pertence a nenhum conflito específico. Isso não significa que fazem parte de outro conjunto de conflitos que simplesmente passaram despercebidos pela equipe. Quando lemos amostras aleatórias de decisões desses processos que não passaram pelos filtros, foi possível perceber que o *conflito de fundo não era identificável a partir das decisões*. Assim, interpretamos o que está fora das tipologias como a falta de referências descritivas do conflito concreto que originou a ação possessória coletiva, ou seja, um sinal contundente da baixa permeabilidade das decisões judiciais aos conflitos concretos. Essa análise se restringiu às ações possessórias coletivas de bens imóveis.

**Tabela 1 – Comparativo dos Tribunais de Justiça: ações coletivas de acordo com o pertencimento às tipologias**

<b>TRIBUNAL</b>	<b>DENTRO DAS TIPOLOGIAS</b>	<b>FORA DAS TIPOLOGIAS</b>
<b>TJBA</b>	25,43%	74,57%
<b>TJDF</b>	48,94%	51,06%
<b>TJPA</b>	61,70%	38,30%
<b>TJPE</b>	29,39%	70,61%
<b>TJRS</b>	19,16%	80,84%
<b>TJSP</b>	25,50%	74,50%

Fonte: Insper/Pólis, 2021.

**Tabela 2 – Comparativo dos Tribunais Federais: ações coletivas de acordo com o pertencimento às tipologias**

<b>TRIBUNAL</b>	<b>DENTRO DAS TIPOLOGIAS</b>	<b>FORA DAS TIPOLOGIAS</b>
<b>TRF1</b>	67,14%	32,86%
<b>TRF3</b>	68,13%	31,87%
<b>TRF4</b>	52,46%	47,54%
<b>TRF5</b>	66,37%	33,63%

Fonte: Insper/Pólis, 2021.

Quando analisamos cada uma das tipologias por tribunal, temos o seguinte resultado, conforme a Tabela 3:

**Tabela 3 – Organização das tipologias por tribunal estadual**

<b>TRIBUNAL</b>	<b>GREVE</b>	<b>INDÍGENAS</b>	<b>PROTESTO</b>	<b>QUILOMBOLA</b>	<b>AGRÁRIO</b>	<b>MORADIA</b>
<b>TJBA</b>	11,36%	1,27%	1,05%	1%	20,82%	64,50%
<b>TJDF</b>	6,28%	0,20%	0	0,60%	11,79%	81,13%
<b>TJPA</b>	11,17%	2,02%	1,37%	1,70%	26,58%	57,16%
<b>TJPE</b>	9,58%	0,98%	0,41%	0,90%	16,45%	71,68%
<b>TJRS</b>	6,19%	0,93%	0,93%	0,10%	8,83%	83,02%
<b>TJSP</b>	4,21%	0,26%	1,25%	0,20%	5,06%	89,02%

Fonte: Insper/Pólis, 2021.

É possível perceber alguns padrões. Em primeiro lugar, a tipologia de moradia é a predominante em todos os tribunais. Os conflitos agrários aparecem em segundo lugar como conflito de fundo mais representativo. Em segundo lugar, é esperado que o número de conflitos relativos a indígenas e quilombolas seja baixo, uma vez que os tribunais estaduais não têm competência originária para julgar esses conflitos. A leitura de amostras aleatórias mostrou que se trata de casos em que indígenas e quilombolas não figuram como partes, mas há conflito em torno de terras indígenas ou quilombolas, e, há também, decisões atestando a incompetência da justiça estadual. Em terceiro lugar, é possível perceber as diferenças regionais de cada tribunal a partir desses dados, o que mostra que cada tribunal é um universo quando se trata da dinâmica dos conflitos possessórios coletivos. As tipologias por tribunal federal estão organizadas na Tabela 4, abaixo:

**Tabela 4 – Organização das tipologias por tribunal federal**

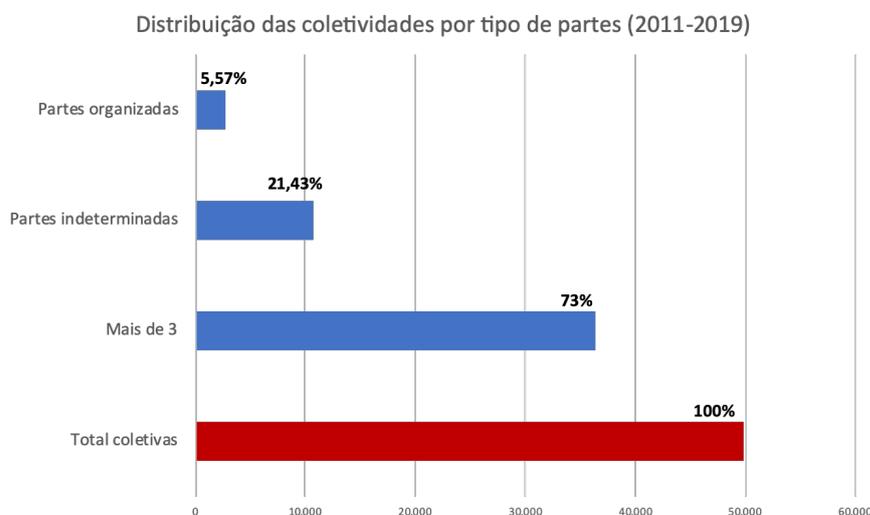
<b>TRIBUNAL</b>	<b>GREVE</b>	<b>INDÍGENAS</b>	<b>PROTESTO</b>	<b>QUILOMBOLA</b>	<b>AGRÁRIO</b>	<b>MORADIA</b>
<b>TRF1</b>	8,88%	15,95%	0,18%	3,63%	47,51%	23,75%
<b>TRF3</b>	5,57%	13,74%	0,69%	1,35%	21,60%	57,05%
<b>TRF4</b>	11,90%	11,90%	7,14%	2,38%	23,80%	42,88%
<b>TRF5</b>	2,68%	11,29%	0,56%	5,91%	26,34%	53,22%

Fonte: Insper/Pólis, 2021.

Alguns padrões podem ser notados aqui. Em primeiro lugar, quando comparamos com os dados para os tribunais de justiça, é possível perceber que, por mais que a moradia siga sendo a tipologia predominante de maneira geral, alguns tribunais têm grande representatividade dos conflitos agrários, como o TRF1. Em segundo lugar, o percentual de conflitos vinculados a terras indígenas e quilombolas aumenta, como era de se esperar, uma vez que a competência é originária desses tribunais. Em terceiro lugar, é possível ver que um percentual mais alto para os casos de protesto no TRF4. A leitura de amostra aleatória desses processos mostrou que estão majoritariamente vinculados às ações de reintegração de posse contra as ocupações de universidades e institutos federais no Paraná em 2016, na onda de ocupações de escolas por secundaristas.

Também foi criado um vocabulário específico para identificar os diferentes tipos de coletividades que figuram no polo passivo dessas ações. Os dados foram organizados a partir de três categorias: partes indeterminadas, partes organizadas e multiplicidade de pessoas físicas, conforme Gráfico 5.

Gráfico 5 – Distribuição das Coletividades por tipo de partes (2011 - 2019)



Fonte: Insper/Pólis, 2021.

Mais de 20% das ações classificadas como coletivas têm partes indeterminadas. Um pouco mais de 5% possuem partes organizadas no polo passivo, ou seja, há referência a movimentos, grupos e associações. A maior parte das coletivas é formada, no entanto, pela justaposição dos nomes de mais de três pessoas físicas. O Gráfico 5 mostra que há uma multiplicidade de maneiras para designar as coletividades no polo passivo da ação. Essa estrutura gera desigualdades e aprofunda assimetrias, na medida em que não há garantia de representação processual adequada. Por meio dos metadados do DataJud, foi possível quantificar o problema: o fato de que mais de 20% dos processos em ações possessórias coletivas de bens imóveis contenham partes indeterminadas indica um quadro bastante grave do ponto de vista do devido processo legal e da ampla defesa. No caso das partes organizadas e da justaposição de pessoas físicas, tampouco há garantia de que a designação da coletividade corresponda aos fatos, uma vez que não há certeza de que as pessoas físicas pertencem ao movimento/grupo/associação a que foram atribuídas ou que o número de pessoas físicas indicadas de fato corresponde ao número de pessoas que ocupam determinada área.

As nuvens de palavra fornecem acesso à composição das partes em termos de conteúdo. Na metodologia de *wordclouds*, ou nuvens de palavras, obtém-se uma visualização na qual cada palavra tem seu tamanho regido pela relevância em determinado *corpus* de texto. A observação do *wordcloud* das partes indeterminadas nas ações possessórias analisadas demonstra a relevância da expressão “tal”, que aparece com maior incidência do que qualquer outra expressão, seguida por “invasores” e “desconhecidos”. A Imagem 1 mostra a frequência com que as partes do polo passivo não são determinadas, sendo denominadas







# 4. PERMEABILIDADE DAS DECISÕES JUDICIAIS ÀS ALTERAÇÕES DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015

## 4.1. MENÇÕES A AUDIÊNCIAS DE JUSTIFICAÇÃO

As audiências de justificação estão previstas no artigo 562, *caput*, do Código de Processo Civil de 2015, na matéria relativa às ações possessórias:

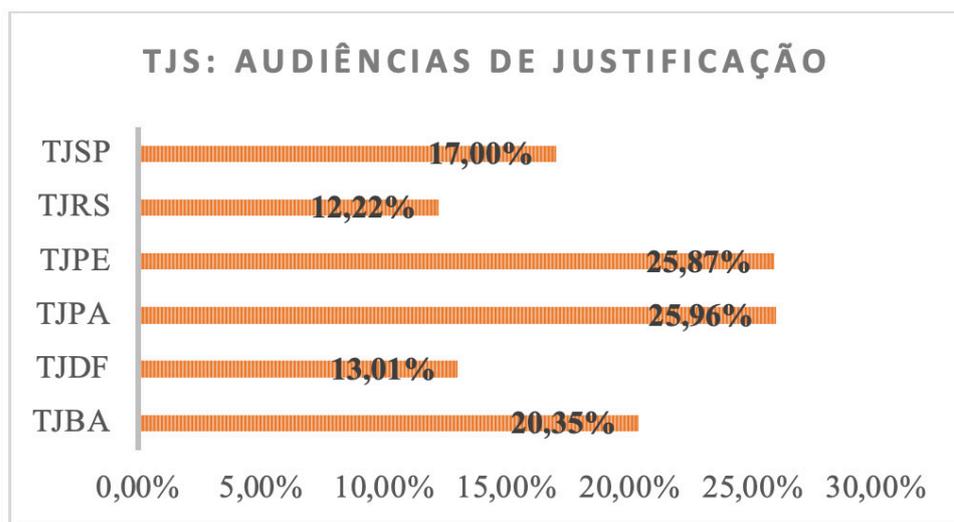
*Art. 562. Estando a petição inicial devidamente instruída, o juiz deferirá, sem ouvir o réu, a expedição do mandado liminar de manutenção ou de reintegração, caso contrário, determinará que o autor justifique previamente o alegado, citando-se o réu para comparecer à audiência que for designada.*

É uma previsão importante nos casos em que não há elementos suficientes para instruir a petição inicial, especialmente em razão da ausência de comprovação do esbulho ou mesmo da posse por parte do autor da ação. Nesses casos, o juiz ou a juíza determinam a realização de uma audiência de justificação para que o alegado na petição inicial seja devidamente corroborado nos autos. Audiências de justificação não são um instituto novo, já tinham previsão específica no CPC de 1973, no artigo 928, *caput*, com redação idêntica à do atual 562.

Apesar de não ser novo, esse instituto é fundamental para verificar se juízes e juízas estão entendendo que há ausência de elementos comprobatórios nas petições iniciais, o que se relaciona diretamente com a permeabilidade do conflito de fundo às decisões judiciais, uma vez que apresentar dados concretos e precisos sobre a propriedade, a posse e o esbulho é imprescindível para a formulação dos argumentos jurídicos bem como para a identificação do conflito de fundo.

Entre os Tribunais de Justiça, temos o seguinte quadro:

Gráfico 6 – TJs: Menções a audiências de justificação



Fonte: Insper/Pólis, 2021.

Os Tribunais de Justiça do Pará e de Pernambuco são os que apresentam maiores índices de menção às audiências de justificação em processos de ações possessórias coletivas de bens imóveis — 25,96% e 25,87%, respectivamente. O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul apresenta o menor número de processos com menções a audiências de justificação, com apenas 12,22% do universo das coletivas.

Para os Tribunais de Justiça (Tabela 6), foi possível controlar as menções em processos ajuizados antes e depois da entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil. O quadro é bastante heterogêneo entre os tribunais.

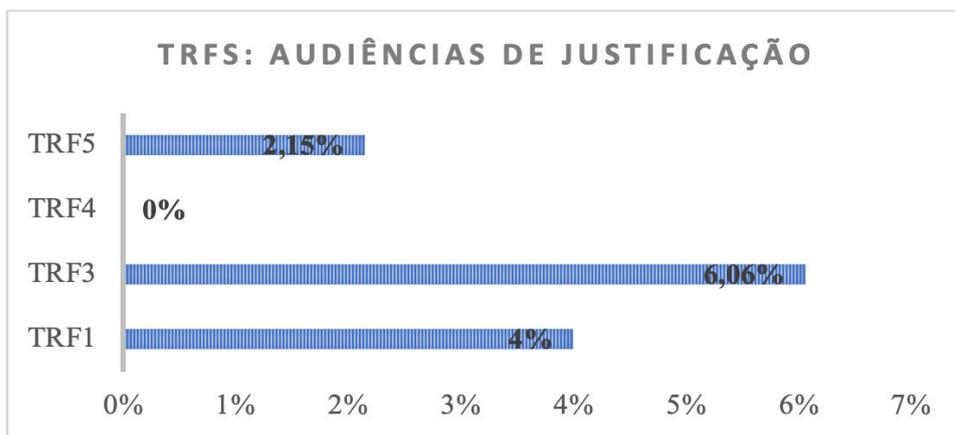
Tabela 6 – TJs: menções a audiências de justificação de acordo com o CPC/15

TRIBUNAL	PRÉ-CPC (2011-2015)	PÓS-CPC (2016-2019)	COMPORTAMENTO
<b>TJBA</b>	22,10%	18,79%	Diminui
<b>TJDF</b>	3,02%	14,87%	Aumenta
<b>TJRS</b>	11,13%	13,54%	Aumenta
<b>TJPA</b>	29,19%	20,79%	Diminui
<b>TJPE</b>	25,04%	35,80%	Aumenta
<b>TJSP</b>	17,15%	17,32%	Aumenta

Fonte: Insper/Pólis, 2021.

Já nos Tribunais Regionais Federais (Tabela 7), as menções a audiências de justificação são bastante baixas. O TRF3 é o tribunal com maior número de menções, representando 6,06% do universo de processos de ações possessórias coletivas de bens imóveis.

**Tabela 7 – TRFs: menções a audiências de justificação**



Fonte: Insper/Pólis, 2021.

Para os Tribunais Regionais Federais (Tabela 8), foi possível controlar as menções em processos ajuizados antes e depois da entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil apenas para o TRF1 e o TRF3<sup>6</sup>:

**Tabela 8 – TRFs: menções a audiências justificação de acordo com o CPC/15**

TRIBUNAL	PRÉ-CPC (2011-2015)	PÓS-CPC (2016-2019)	COMPORTAMENTO
<b>TRF1</b>	5,98%	1%	Diminui
<b>TRF3</b>	7,42%	4%	Diminui

Fonte: Insper/Pólis, 2021.

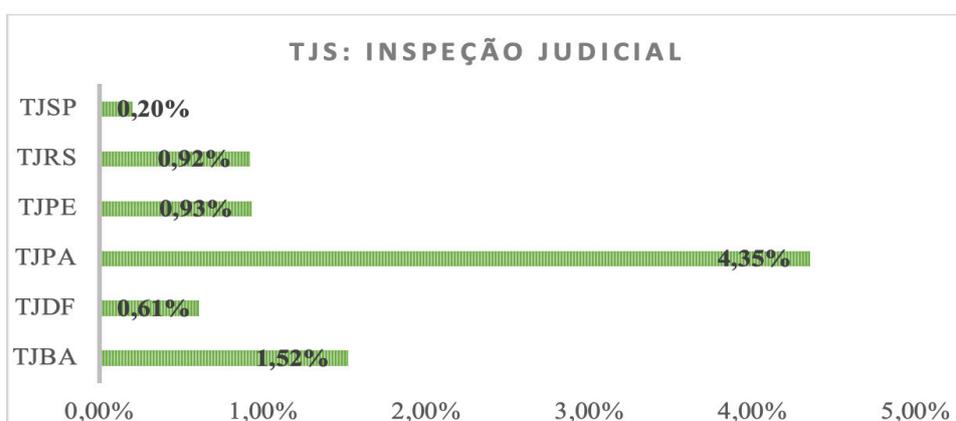
É possível concluir que as audiências de justificação têm acontecido mais nos Tribunais de Justiça do que nos Tribunais Regionais Federais. Além disso, cada tribunal apresenta um comportamento distinto em relação ao marco temporal do Novo Código de Processo Civil, o que nos impede de afirmar que o CPC/15 teve impactos homogêneos para a realização de audiências de justificação.

<sup>6</sup> Não foi possível estabelecer o mesmo parâmetro para o TRF4 e TRF5, uma vez que o número de menções não permitia estabelecer percentagens.

## 4.2. MENÇÕES A INSPEÇÃO JUDICIAL

A inspeção judicial é um instrumento processual que tem por objetivo aproximar o juiz ou a juíza das pessoas ou coisas envolvidas na lide, seja sozinho/a, seja por meio de assistência de peritos. No caso das possessórias coletivas de bens imóveis, inspeções judiciais levam o juiz da causa à área do conflito, contribuindo para a maior permeabilidade das especificidades do conflito de fundo nas decisões judiciais. Estão previstas nos arts. 481 a 484 do CPC/15. Entre os Tribunais de Justiça, temos o seguinte quadro, conforme o Gráfico 7.

Gráfico 7 – TJs: menções a inspeção judicial



Fonte: Insuper/Pólis, 2021.

É possível verificar um número baixíssimo de menções à inspeção judicial entre todos os tribunais. Vale lembrar que estamos diante de *menções*, ou seja, é possível que o juiz ou a juíza mencione a expressão para recusar a inspeção judicial, o que significa que o número de inspeções efetivamente realizadas é ainda mais baixo.

Quando controlamos as menções em processos ajuizados antes e depois da entrada em vigor do CPC, temos o seguinte quadro (Tabela 9).

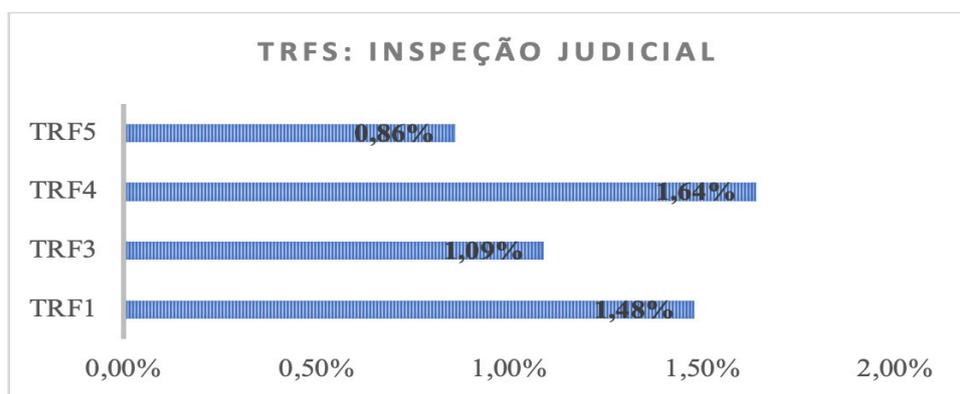
**Tabela 9 – TJs: menções a inspeção judicial de acordo com o CPC/15**

<b>Tribunal</b>	<b>Pré-CPC (2011-2015)</b>	<b>Pós-CPC (2016-2019)</b>	<b>Comportamento</b>
TJBA	1,64%	1,42%	Diminui
TJDF	0,30%	0,67%	Aumenta
TJRS	1,22%	0,56%	Diminui
TJPA	4,79%	3,65%	Diminui
TJPE	0,86%	1,85%	Aumenta
TJSP	0,23%	0,20%	Diminui

Fonte: Insper/Pólis, 2021.

Os números também são bastante baixos para os Tribunais Regionais Federais, conforme o Gráfico 8.

**Gráfico 8 – TRFs: menções a inspeção judicial**



Fonte: Insper/Pólis, 2021.

Em todos os tribunais, as menções a inspeções judiciais não chegam nem a 2% do universo de ações possessórias coletivas de bens imóveis. Na comparação em torno do marco normativo do CPC/15 (Tabela 10), temos o seguinte.

**Tabela 10 – TRFs: menções a inspeção judicial de acordo com o CPC/15**

<b>TRIBUNAL</b>	<b>PRÉ-CPC (2011-2015)</b>	<b>PÓS-CPC (2016-2019)</b>	<b>COMPORTAMENTO</b>
<b>TRF1</b>	1,87%	1%	Diminui
<b>TRF3</b>	1,42%	0,49%	Diminui

Fonte: Insper/Pólis, 2021.

É possível, portanto, concluir que inspeções judiciais são praticamente inexistentes nas ações possessórias coletivas de bens imóveis.

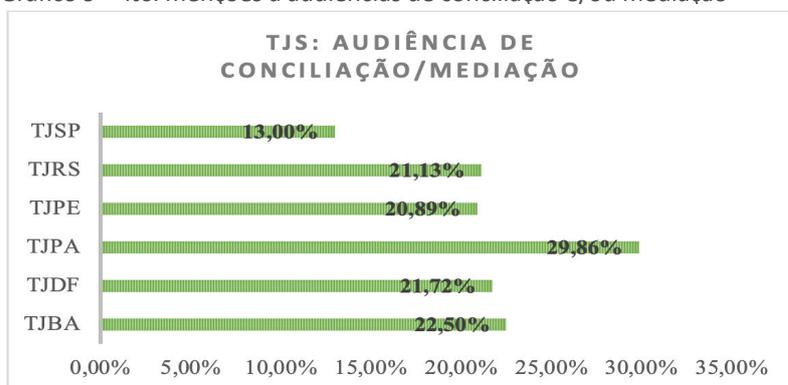
A principal razão para isso é, provavelmente, sua natureza facultativa. Entre os argumentos mencionados por juízes e juízas entrevistados para não realização de inspeção judicial estão a insegurança na visita às ocupações, a possibilidade de conhecer o território por meio de mapas e fotos aéreas, disponíveis na internet, as muitas horas de preparação do juiz para apenas um processo e o comprometimento da imparcialidade com a visita, que geraria expectativas por parte dos ocupantes.

A nosso ver, considerando a natureza coletiva do conflito e sua implicação em termos de lesão ordem urbanística, e até mesmo as implicações no que diz respeito à administração da justiça, o tempo de preparação em processo coletivo deve ser maior que outros processos, ante os interesses tutelados e os impactos diretos e indiretos dos efeitos da liminar ou sentença em número significativo de pessoas. A não realização de inspeções judiciais mostra que um canal institucional para conhecer o conflito de fundo fica bloqueado.

### 4.3. MENÇÕES A AUDIÊNCIAS DE CONCILIAÇÃO E/OU MEDIAÇÃO

As audiências de mediação anteriores à decisão liminar para os casos de posse velha é uma das grandes inovações do Código de Processo Civil no que diz respeito às possessórias. Analisar a permeabilidade das decisões ao vocabulário das audiências é, portanto, fundamental para esta pesquisa. A leitura de amostras de decisões mostrou que juízes e juízas fazem uso indiscriminado dos termos “mediação” e “conciliação”, o que foi levado em consideração na elaboração do filtro *Regex*. Para os Tribunais de Justiça, temos o seguinte quadro, conforme Gráfico 9.

Gráfico 9 – TJs: menções a audiências de conciliação e/ou mediação



Fonte: Insper/Pólis, 2021.

É possível perceber que a maioria dos tribunais marcam na casa dos 20%: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Tribunal de Justiça de Pernambuco, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Tribunal de Justiça da Bahia. O Tribunal de Justiça do Pará desponta com quase 30% de processos de ações possessórias coletivas de bens imóveis que mencionam audiências de conciliação e/ou mediação. Já o Tribunal de Justiça de São Paulo tem o menor número de menções, 13%.

Quando olhamos para a distribuição das menções em torno do marco normativo do Código de Processo Civil (Tabela 11), temos o seguinte quadro.

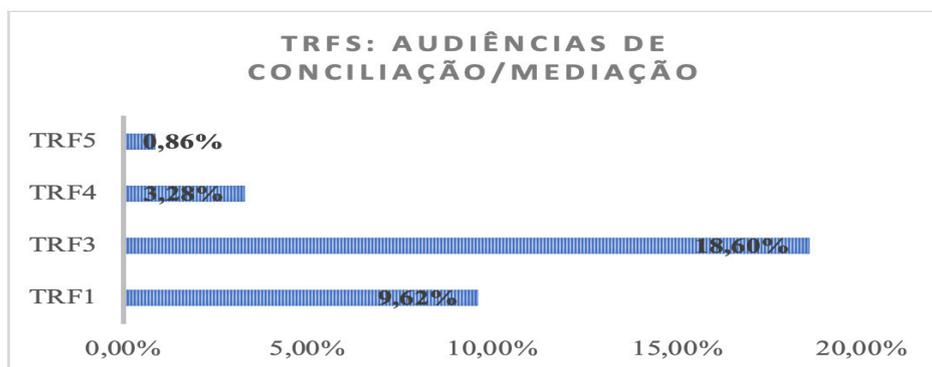
**Tabela 11 – TJs: menções a audiências de conciliação e/ou mediação de acordo com o CPC/15**

<b>TRIBUNAL</b>	<b>PRÉ-CPC (2011-2015)</b>	<b>PÓS-CPC (2016-2019)</b>	<b>COMPORTAMENTO</b>
<b>TJBA</b>	19,62%	25,06%	Aumenta
<b>TJDF</b>	6,64%	24,52%	Aumenta
<b>TJRS</b>	13,89%	29,89%	Aumenta
<b>TJPA</b>	21,45%	43%	Aumenta
<b>TJPE</b>	20,89%	20,98%	Aumenta
<b>TJSP</b>	24,04%	34,19%	Aumenta

Fonte: Insper/Pólis, 2021.

Aqui é possível perceber um padrão comum entre todos os tribunais estaduais: as menções a audiências de conciliação e mediação aumentam após a entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil, seja de maneira mais expressiva, como, por exemplo, no TJDF, seja de aumentos pequenos, como, por exemplo, no TJPE. Esse quadro nos permite afirmar que, após o CPC/15, juízas e juízes passaram a mobilizar audiências de conciliação e de mediação entre seus argumentos para decidir. Isso não significa que houve celebração de audiências em todos os processos em que há menções. Significa, no entanto, que o argumento é mobilizado, seja para confirmar a realização de audiência, seja para refutar tal pedido, o que indica que o CPC/15 é um marco normativo importante, exigindo um ônus argumentativo de juízes e juízas. Nos Tribunais Regionais Federais, o quadro é bastante díspar entre as cortes (Gráfico 10):

Gráfico 10 – TRFs: menções a audiências de conciliação e/ou mediação



Fonte: Insper/Pólis, 2021.

O TRF3 desponta como tribunal com maior número de menções a audiências de conciliação e mediação em processos de ações possessórias coletivas de bens imóveis, seguido pelo TRF1. TRF4 e TRF5 apresentam números bastante baixos de menções. Na comparação em torno do marco normativo do CPC/15 (Tabela 12), temos o seguinte quadro.

Tabela 12 – TRFs: menções a audiências de conciliação e/ou mediação de acordo com o CPC/15

TRIBUNAL	PRÉ-CPC (2011-2015)	PÓS-CPC (2016-2019)	COMPORTAMENTO
TRF1	18,32%	8%	Diminui
TRF3	7,58%	30,32%	Aumenta

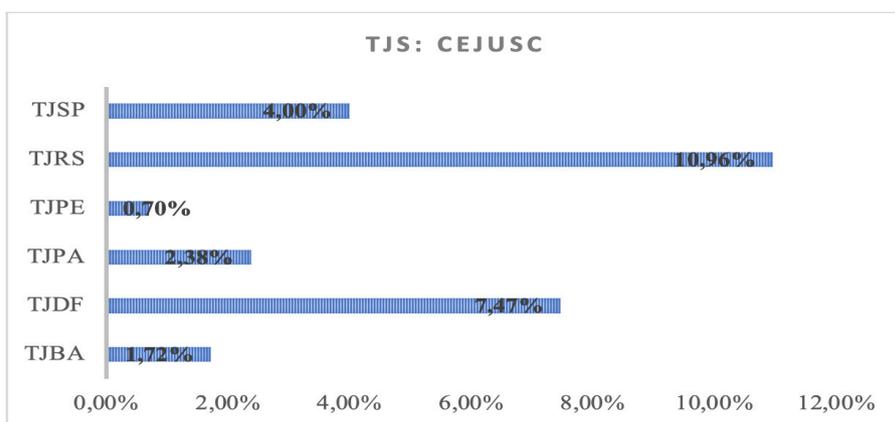
Fonte: Insper/Pólis, 2021.

Aqui, diferentemente do que acontece com os tribunais de justiça, o TRF1 apresenta queda no número de menções após a entrada em vigor do Código de Processo Civil. Um estudo específico teria que ser conduzido para levantar hipóteses para essa queda tão expressiva. O TRF3 segue o que havíamos visto nos demais tribunais estaduais, com aumento no número de menções após 2016, indicando que o Código de Processo Civil também gera um ônus argumentativo em relação às audiências.

Para fins de controle, também alisamos se juízes e juízas se referem aos órgãos de conciliação e mediação, em vez das audiências propriamente ditas. Há órgãos específicos por tribunal (ver Anexo 2 do Relatório de Pesquisa), mas em todos é possível recorrer ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania – Cejusc. Mapear por essas menções também é uma maneira de aferir se esses órgãos estão sendo mobilizados nos argumentos de juízes e juízas.

Nos Tribunais de Justiça, o quadro para menções ao Cejusc é o seguinte (Gráfico 11):

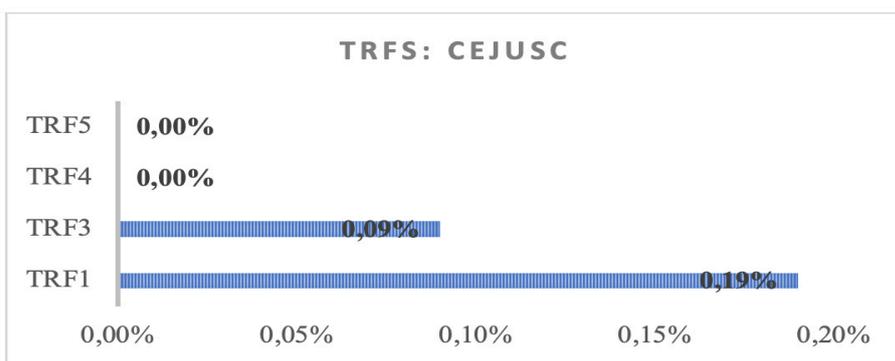
Gráfico 11 – TJs: menções a CEJUSC



Fonte: Insper/Pólis, 2021.

Nos Tribunais Regionais Federais, as menções ao Cejusc são praticamente inexistentes, conforme o Gráfico 12.

Gráfico 12 – TRFs: menções a Cejusc



Fonte: Insper/Pólis, 2021.

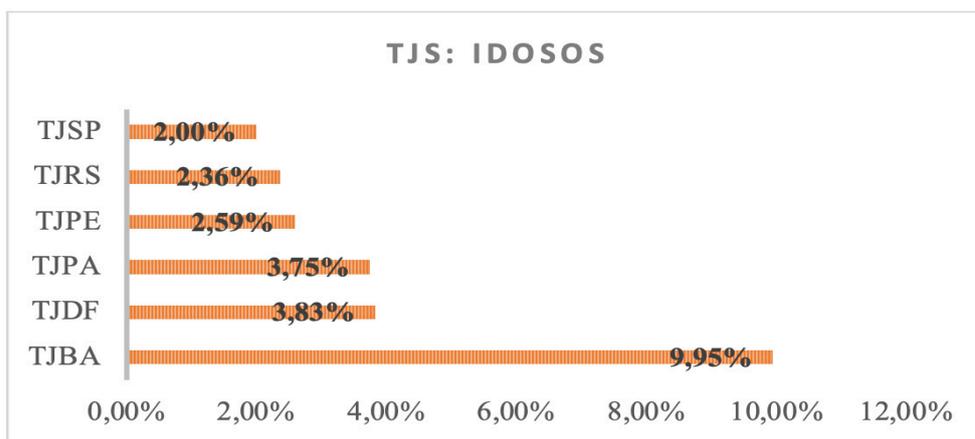
Vemos, assim, que o recurso ao Cejusc é maior no TJRS, com 10,96% de menções nas ações coletivas de bens imóveis. A baixa mobilização da expressão sugere que não há substituição entre os termos de audiência de conciliação e mediação e o nome do principal órgão institucional designado para realizar essas audiências, ainda que sem especialização em conflitos coletivos.

#### 4.4. MENÇÕES A IDOSOS E CRIANÇAS

Ocupações coletivas envolvem grandes números de pessoas. É muito comum que estejamos falando de famílias, compostas por adultos, mas também por crianças e idosos. Crianças e idosos recebem tutela distinta, com proteção específica por parte do Estatuto da Criança

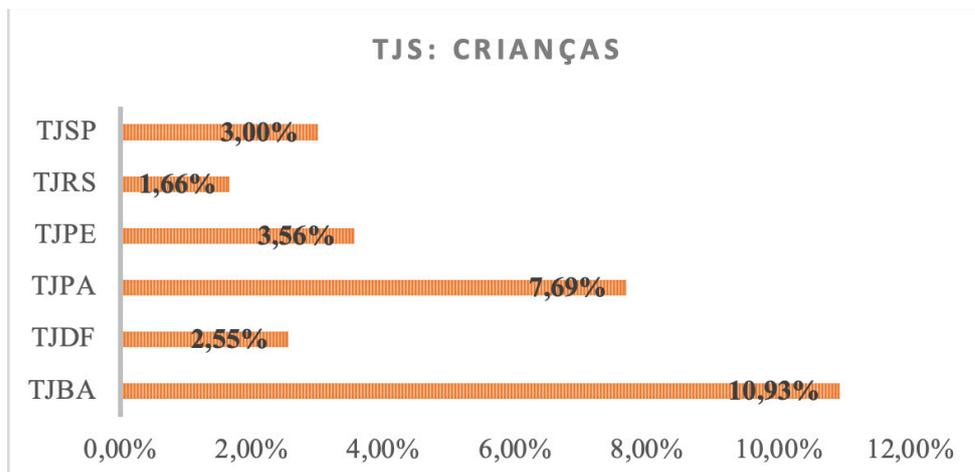
e do Adolescente (ECA) e do Estatuto do Idoso. A menção a idosos e crianças nas decisões judiciais também é um indício de que a especificidade das partes e do conflito de fundo foi levada em consideração para julgar o caso concreto, mobilizando direitos fundamentais diferentes dos de posse e propriedade. Para os Tribunais de Justiça, o quadro de menções é o seguinte, conforme os Gráficos 13 e 14:

**Gráfico 13 – TJs: menções a idosos**



Fonte: Insper/Pólis, 2021.

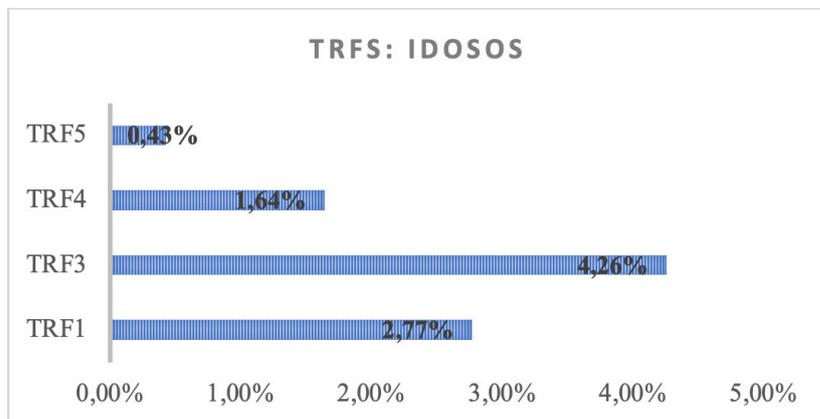
**Gráfico 14 – TJs: menções a crianças**



Fonte: Insper/Pólis, 2021.

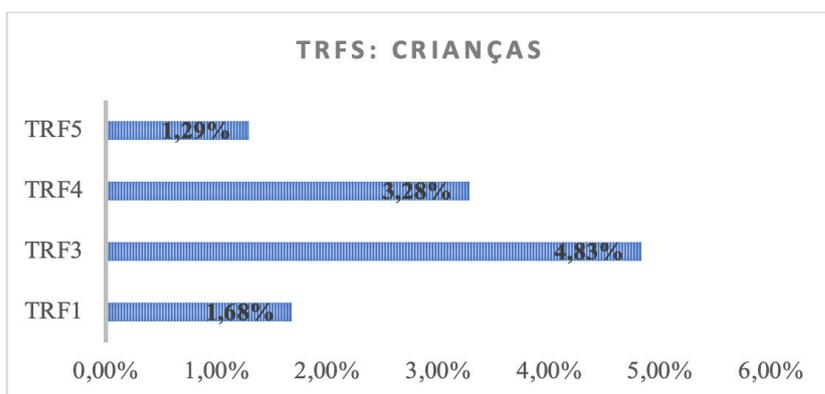
Já para os Tribunais Regionais Federais, o quadro é o seguinte, conforme os Gráficos 15 e 16:

**Gráfico 15 – TRFs: menções a idosos**



Fonte: Insper/Pólis, 2021.

**Gráfico 16 – TRFs: menções a crianças**



Fonte: Insper/Pólis, 2021.

É possível perceber um padrão de baixíssima mobilização dos termos relativos a idosos e crianças em todos os tribunais, estaduais e federais. O Tribunal de Justiça da Bahia é o único que tem algo em torno de 10% de menções a idosos e crianças entre as ações possessórias coletivas de bens imóveis.

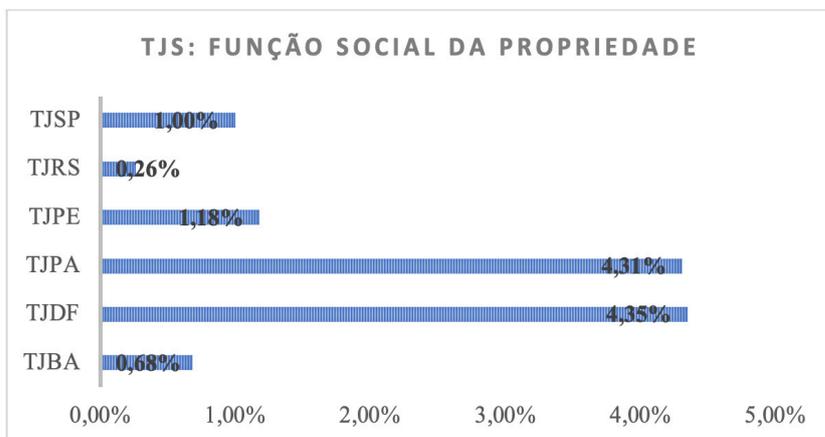
Esse é mais um indicativo da baixa permeabilidade do conflito de fundo nas decisões judiciais bem como da indeterminação das partes coletivas nas ações possessórias.

## 4.5. MENÇÕES À FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Muitos conflitos de fundo discutidos em ações possessórias são disputas em torno do descumprimento da função social da propriedade. Imóveis e terrenos vazios ou abandonados são ocupados, imóveis e terrenos que descumprem normas urbanísticas e tributárias também passam a ser objeto de ocupações coletivas. No entanto, constatamos um número baixíssimo de menções ao argumento da função social da propriedade. É, novamente, preciso lembrar: estamos falando de menções, ou seja, se esse argumento está incluído no vocabulário da decisão — o que significa que a decisão pode acatar ou rejeitar o argumento da função social da propriedade.

Nos Tribunais de Justiça (Gráfico 17):

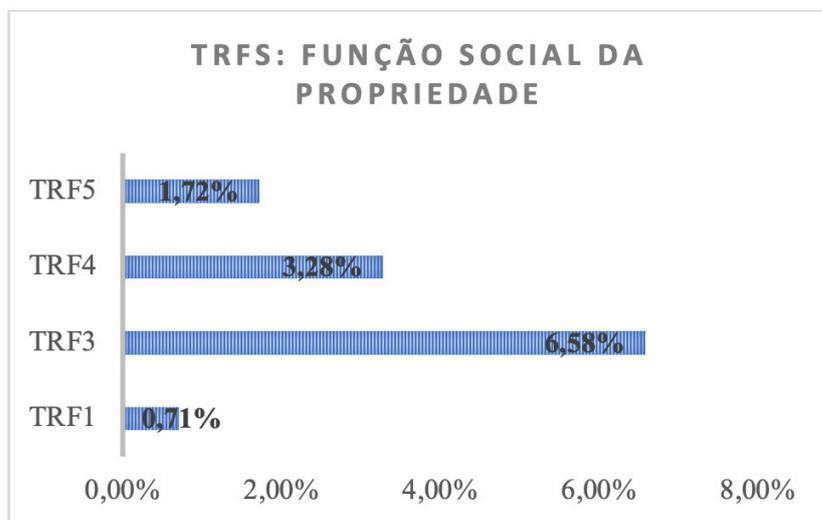
Gráfico 17 – TJs: menções a função social da propriedade



Fonte: Insper/Pólis, 2021.

Nos Tribunais Regionais Federais (Gráfico 18):

Gráfico 18 – TRFs: menções a função social da propriedade



Fonte: Insper/Pólis, 2021.

Os dados mostram que a mobilização do argumento da função social da propriedade é absolutamente residual nas ações possessórias coletivas de bens imóveis, em todos os tribunais.

# 5. PRINCIPAIS RESULTADOS DA PESQUISA

## 5.1. PANORAMA QUANTITATIVO DAS AÇÕES POSSESSÓRIAS COLETIVAS DE BENS IMÓVEIS

Com base nos dados do DataJud, é possível afirmar que há **258.423 processos** em ações possessórias — individuais e coletivas — nos tribunais de interesse para esta pesquisa, entre 2011 e 2019. Desse universo, **49.811 processos (19,27%)** foram classificados como ações possessórias coletivas de bens imóveis a partir das *proxies* elaboradas pela equipe de pesquisa.

Entre os Tribunais de Justiça, esses processos estão concentrados no **Tribunal de Justiça de São Paulo e no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**, estados com altos índices de aglomerados subnormais e conflitos fundiários. Já nos Tribunais Regionais Federais, o maior número está concentrado no **Tribunal Regional da Primeira Região**, que abarca 15 estados da federação. O baixo número de ações no Superior Tribunal de Justiça mostra que a discussão dessas ações permanece primordialmente nas primeiras e segundas instâncias.

Quando os processos são distribuídos no tempo, a partir do ano de ajuizamento indicado no número CNJ, não é possível encontrar um padrão comum de comportamento entre tribunais. Entre os Tribunais de Justiça, a curva é crescente no tempo para o Tribunal de Justiça de São Paulo, indicando aumento anual de casos. O mesmo não se verifica para os demais tribunais. Já entre os Tribunais Regionais Federais, a análise dos processos no tempo apresenta comportamentos muito desiguais entre si. É possível concluir, portanto, que **não há um padrão de comportamento comum no tempo, especialmente em relação ao ano de 2016, em que o Código de Processo Civil entrou em vigor**. Em outras palavras, não é possível detectar mudanças de comportamento na quantidade de processos em torno do ano de 2016, o que sugere que a entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil não foi responsável por aumentos ou diminuições no número de processos ajuizados nos tribunais de interesse desta pesquisa.

No Supremo Tribunal Federal, há **36 acórdãos** em ações possessórias coletivas de bens imóveis entre os anos de 2011 e 2019. A vasta maioria dos casos analisados (89%) é discutida em sede de agravo regimental, enquanto o restante é debatido por meio de embargos

de declaração (11%). Esses recursos são impetrados em recursos extraordinários (72%), ação cíveis originárias (14%), agravos de instrumento (6%), suspensões de liminar (5%) e suspensões de segurança (3%).

Quando esses processos são distribuídos no tempo, é possível perceber um pico, tanto de decisões quanto de protocolos de ações, em 2018. **A análise dos textos das decisões sugere que o Novo Código de Processo Civil não foi fator determinante para essa subida em 2018.** É provável que esse aumento esteja antes relacionado com uma alteração substantiva no modo de funcionamento do tribunal. Em junho de 2016, uma reforma no Regimento Interno do STF passou a permitir o julgamento de recursos internos (agravos e embargos de declaração) também pelo Plenário Virtual da corte, o que conferiu maior celeridade aos recursos de maneira geral.

## 5.2. CARACTERÍSTICAS DAS AÇÕES POSSESSÓRIAS COLETIVAS DE BENS IMÓVEIS

*Ações possessórias coletivas de bens imóveis se tornaram a gramática jurídica das ocupações*, o que significa afirmar que essas ações têm sido utilizadas para endereçar uma ampla gama de conflitos sociais no Judiciário brasileiro. Parte desses conflitos tem caráter fundiário, ou seja, tem na discussão da posse e da propriedade de bens imóveis seu ponto gravitacional — disputas judiciais em torno da titularidade de unidades para habitação, terrenos vazios e terras indígenas e quilombolas são alguns exemplos. Mas essas ações também vêm sendo utilizadas em conflitos que não podem ser classificados como fundiários, como casos de ocupações para fins de protesto, manifestação e greve.

As ações possessórias coletivas de bens imóveis devem, portanto, ser analisadas a partir de um duplo registro: (i) discussões sobre posse e propriedade e (ii) o conflito social de fundo que dá origem a essa ação. Esta pesquisa desenvolveu tipologias para identificar a **permeabilidade do vocabulário das decisões aos conflitos sociais de fundo**, ou seja, para medir o quanto as decisões judiciais tratam das especificidades desse conflito coletivo originário. São seis tipologias: (i) moradia; (ii) conflitos agrários; (iii) quilombolas; (iv) indígenas; (v) greve e (vi) protesto.

Entre os Tribunais de Justiça, **o Tribunal de Justiça do Pará apresenta** decisões com maior permeabilidade aos conflitos de fundo, com **61,70%** dos processos que integram alguma das tipologias. Já os **Tribunais do Rio Grande do Sul, Bahia, São Paulo e Pernambuco** apresentam mais de 70% dos processos de ações possessórias coletivas de bens imóveis

**fora das tipologias**, o que indica uma baixa permeabilidade das decisões ao vocabulário dos conflitos sociais de fundo.

Entre os Tribunais Regionais Federais, **há maior permeabilidade do vocabulário dos conflitos de fundo**: TRF1, TRF4 e TRF5 apresentam mais de 60% das ações possessórias coletivas de bens imóveis dentro das tipologias.

Quando olhamos para dentro das tipologias, é possível perceber variações na representatividade de cada tipo de conflito por tribunal e alguns padrões que se mantêm entre as cortes. **Entre os Tribunais de Justiça, a tipologia de moradia é a predominante em todos os tribunais. Os conflitos agrários aparecem em segundo lugar como conflito de fundo mais representativo.** Greve é o terceiro conflito de fundo mais representativo. Conflitos que envolvem comunidades quilombolas, indígenas e protestos apresentam baixos percentuais.

Já entre os Tribunais Regionais Federais, é possível perceber que, **por mais que a moradia siga sendo a tipologia predominante de maneira geral, alguns tribunais têm grande representatividade dos conflitos agrários**, como o TRF1. Além disso, o percentual de **conflitos vinculados a terras indígenas e quilombolas aumenta**, como era de se esperar, uma vez que a competência é originária desses tribunais.

No que diz respeito às **partes, 21,43% das ações classificadas como coletivas têm partes indeterminadas. 5,57% possuem partes organizadas no polo passivo**, ou seja, há referência a movimentos, grupos e associações. **A maior parte das coletivas (73%) é formada, no entanto, pela justaposição dos nomes de mais de três pessoas físicas.**

O fato de que mais de 20% dos processos em ações possessórias coletivas de bens imóveis contenham partes indeterminadas indica um **quadro bastante grave do ponto de vista do devido processo legal e da ampla defesa**. No caso das partes organizadas e da justaposição de pessoas físicas, tampouco há garantia de que a designação da coletividade corresponda aos fatos, uma vez que não há certeza de que as pessoas físicas pertencem ao movimento/grupo/associação a que foram atribuídas ou que o número de pessoas físicas indicadas de fato corresponde ao número de pessoas que ocupam determinada área.

**O contexto fático é decisivo** nas ações possessórias coletivas de bens imóveis: características dos sujeitos coletivos que integram o processo são percebidas como fundamentais tanto para que a audiência de mediação seja realizada quanto para os argumentos utilizados pelos participantes da audiência. Isso significa que (i) movimentos sociais com grande poder de organização e articulação conseguem mobilizar mais recursos para a realização

das audiências; (ii) conflitos de grandes proporções, com grande visibilidade e atração midiática têm maiores chances de ser discutidos em audiências; e (iii) o contexto fático e político-social também altera os posicionamentos dos atores institucionais que participam das audiências bem como seus argumentos: atores estão mais dispostos a mediar e negociar em casos de grande exposição midiática e/ou muitos ocupantes.

Diversos indicadores mostram a **baixa permeabilidade da especificidade dos conflitos de fundo nas decisões judiciais bem como a baixa mobilização de institutos do Código de Processo Civil**. Audiências de justificação e inspeção judicial são muito pouco mencionadas nas decisões de processos de ações coletivas de bens imóveis, seja nos Tribunais de Justiça, seja nos TRFs. As menções às audiências de mediação e conciliação são um pouco maiores, mas ainda assim baixas, considerando que se trata de conflitos coletivos de alta voltagem. No caso das audiências de mediação e conciliação, é possível constatar, em praticamente todos os tribunais, um crescimento no número de menções após a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015, o que indica que o CPC/15 apresenta um **ônus argumentativo** para juízes e juízas. Como estamos falando de menções, isso quer dizer que a mobilização do argumento pode servir para realizar as audiências ou para afastá-las. Outros elementos, como menções a idosos e crianças e função social da propriedade, são mencionados muito marginalmente.

Ainda que o Código de Processo Civil tenha criado instrumentos para que o conflito coletivo possa ser conhecido no âmbito do processo, os números, combinados com as entrevistas, mostram uma **estrutura que blindava a ação processual das especificidades e exigências do conflito concreto**, evitando, inclusive, o vocabulário de outros direitos mobilizados pelas coletividades e seus representantes. Essa blindagem acontece, de diferentes maneiras, da primeira instância ao Supremo Tribunal Federal.

Assim, o quadro geral sobre o tratamento judicial das ações possessórias coletivas de bens imóveis é bastante preocupante do ponto de vista da ampla defesa, devido processo legal e adequada representação processual. As coletividades estão longe de ter “paridade de armas” para discutir seus direitos em juízo.

### 5.3. DESCOBERTAS METODOLÓGICAS

Como as ações possessórias coletivas são um tipo específico de ação coletiva — ações coletivas *passivas* —, há uma série de dificuldades metodológicas colocadas para aqueles que pretendam realizar pesquisas abrangentes sobre esse tema. Assim, entendemos que

os caminhos metodológicos tomados por esta pesquisa também fazem parte do plano dos resultados, uma vez que podem contribuir para pesquisas futuras.

Em primeiro lugar, a partir da construção de um classificador, concluímos que não há diferença padronizada detectável entre ações possessórias de bens imóveis individuais e coletivas, o que nos levou a concluir que é o **próprio Judiciário que não faz diferenciações substantivas e padronizadas entre conflitos interindividuais e coletivos**. Essa descoberta nos levou a contornar o problema por meio de filtros de expressões regulares, explicados em detalhes ao longo deste relatório.

É preciso levar em consideração que ações possessórias coletivas de bens imóveis endereçam um **conflito social de fundo para além das discussões sobre posse e propriedade**. Esses conflitos complexos mobilizam outros direitos, políticas públicas e elementos socioeconômicos estruturais.

As **análises territoriais** são, portanto, um caminho metodológico fundamental para compreender esses conflitos em contexto. Os padrões no espaço ajudam a compreender as possíveis causas para emergência dos conflitos de fundo, mas também permitem entrever **argumentos jurídicos que escapam às decisões judiciais, como a função social da propriedade e zoneamento**, para citar apenas alguns. As análises territoriais também permitiram entrever que uma mesma tipologia — “moradia” — apresenta conflitos de fundo muito distintos, podendo envolver ocupações de prédios vazios no centro de São Paulo por movimentos sociais ou mesmo disputas acerca de moradias fornecidas pela Companhia Metropolitana de Habitação – Cohab. Assim, cada tipologia é um mundo em si mesmo, que merece aprofundamento adequado em cada tribunal, em pesquisas futuras.

## 6. RECOMENDAÇÕES

As recomendações estão organizadas a partir de quatro grandes problemas estruturais, de ordens distintas. O primeiro deles diz respeito às dificuldades de observação do fenômeno das ações possessórias de bens imóveis (I). O segundo trata das dificuldades de implementação das audiências de mediação, especialmente endereçadas pelo artigo 565 do Código de Processo Civil (II). O terceiro macroproblema discute a baixa permeabilidade das especificidades dos conflitos sociais subjacentes às ações possessórias nas decisões judiciais (III). E, por fim, o último conjunto de problemas faz referência ao cumprimento de decisões liminares e sentenças nessas ações (IV).

Macroproblema 1: Dificuldades de observação do fenômeno das ações possessórias de bens imóveis

---

### RECOMENDAÇÕES

- i. Criação de um Observatório Nacional dos Conflitos Fundiários e Possessórios;
  - ii. Discussão normativa sobre ações coletivas passivas no âmbito de alterações legislativas referentes ao processo coletivo;
  - iii. Critérios para a admissão da citação indeterminada e genérica da coletividade no polo passivo da ação;
  - iv. Criação de campo para identificação dos endereços dos imóveis.
- 

Macroproblema 2: Dificuldades de implementação da audiência de mediação

---

### RECOMENDAÇÕES

- i. *Criação e/ou consolidação de estruturas específicas internas ao Judiciário para realizar as audiências de conflitos possessórios coletivos;*
  - ii. Assegurar a institucionalidade das arenas de mediação coletiva;
  - iii. Padronização de procedimento nos casos de recurso por ausência de audiência de mediação (relação entre primeira e segunda instância nos Tribunais de Justiça);
  - iv. Audiências de mediação em casos de posse nova;
  - v. Formação de juízes e juízas para mediação de conflitos coletivos fundiários e possessórios;
  - vi. Alteração das métricas de produtividade para conflitos coletivos e individuais.
- 

Macroproblema 3: Conflito concreto subjacente à ação possessória dificilmente é discutido pelo Judiciário

---

### RECOMENDAÇÕES

- i. Apoio técnico multidisciplinar a juízes, juízas, desembargadores e desembargadoras para condução de inspeções judiciais, audiências de justificação e audiências de mediação;
  - ii. Fortalecimento de núcleos especializados na Defensoria Pública e no Ministério Público.
-

## Macroproblema 4: Violações de direitos no cumprimento de decisões liminares e sentenças

---

### **RECOMENDAÇÕES**

- i. Necessidade de envolvimento de juízes e juízas na determinação da forma de cumprimento das decisões;
  - i. Criação de protocolos públicos para mitigação de violações a direitos em reintegrações e remoções por parte da Polícia Militar.
-

