

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

## RESUMO EXECUTIVO

### I – A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL CONTEMPORÂNEA NO CONTEXTO DO DIREITO NA SOCIEDADE MUNDIAL.

Na realidade das sociedades hipercomplexas, a jurisdição constitucional tem abandonado o caráter de simples atividade especializada no tratamento de determinado passivo judicial para, então, representar uma *ratio* preocupada com a absorção normativo-regulatória dos temas de crescente complexidade e impacto social que lhe são submetidos.

Essa reconfiguração corresponde a um quadro mais amplo de atuação do sistema jurídico na sociedade mundial, que já não responde adequadamente aos paradigmas clássicos do Estado liberal ou social. Antes, a tendência do direito é garantir espaços de auto-organização social por intermédio de uma tradução das práticas sociais consolidadas e geradas espontaneamente no seio dos sistemas sociais em regras jurídicas colocadas a serviço do Estado pela via de políticas públicas.

### II – O DEVER DO ESTADO EM REALIZAR ACORDOS, EM SEDE DE JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL OU DE AÇÕES CONCRETAS INDIVIDUAIS OU COLETIVAS, PARA A PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AOS HIPERVULNERÁVEIS DA SOCIEDADE.

Conforme demonstrado ao longo do parecer, os pontos submetidas ao STF no bojo desta ADPF dizem respeito a certas questões estruturais da sociedade, que concernem aos conflitos latifundiários sobre terras improdutivas ou sem função social.

Problemas dessa magnitude só podem ser resolvidos mediante atuação conjunta dos Três Poderes e da própria sociedade, numa relação heterárquica, a partir da qual o Estado pode se valer do conhecimento social e de certas situações já consolidadas para se desonerar de criar políticas públicas *ex nihilo*.

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

À exemplo do que ocorre com as chamadas *Unidades Executoras*, já reconhecidas pelo STF como mecanismos legítimos de descentralização de gestão financeira que não se sujeita ao regime jurídico da Fazenda Pública (ADPF 484), nos parece plenamente viável a construção de acordos, seja no bojo desta ADPF ou em ações concretas, individuais ou coletivas, que abordem pelo menos três grandes problemas relativos às questões de fundo da ação em comento, a saber: (i) regularização da situação jurídica das ocupações, consolidando a propriedade das terras em prol de seus ocupantes; (ii) realização de incentivos continuados dos Executivos de todos os níveis da federação para que tais microcosmos tenham capacidade de se manter e de produzir excedentes socialmente úteis; e (iii) justa compensação, em espécie, dos então proprietários como contrapartida pelas propriedades cedidas, sendo que estas duas últimas devem ser compreendidas como escolhas de alocação de recursos pelos Executivos, ressaltando-as do regime de precatórios.

Por fim, o acordo a ser feito deve estabelecer os direitos e deveres recíprocos das partes (ocupantes, Poder Público e proprietários cujas terras tenham sido utilizadas para implemento de políticas públicas), bem como mecanismos de revisão, solução de conflitos e acompanhamento do implemento do acordo, a partir do modelo teórico de Gunther Teubner que, por sua vez, tomou o positivismo de H.L.A. Hart como inspiração.

Ainda que seja desejável que ao menos um acordo seja entabulado sob a presidência deste STF, em sede de jurisdição constitucional e com escopo global, entendemos se tratar de um dever de cada ente federativo avaliar as possibilidades de construção de soluções dialogadas em casos concretos, sejam eles individuais ou coletivos, nos quais as peculiaridades de cada ocupação, bem como as melhores formas de implementar políticas públicas, sejam avaliadas.

## II – AS POTENCIALIDADES DAS DEMANDAS CONCRETAS.

Não nos parece, a princípio, existir quaisquer óbices à formulação, pela Administração em ações judiciais que ela mesmo tenha ajuizado, ou em ações engendradas por particulares, de pedidos de conversão de um procedimento em outro, tal como o de uma ação de reintegração de posse em desapropriação

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

indireta, desapropriação judicial ou até mesmo de indenização por perdas e danos, esta última com fundamento no art. 402 do Código Civil.

Considerando que o interesse jurídico da Administração Pública não é a resolução de tal ou qual demanda particular, mas o de realizar o interesse social pela via de políticas públicas, e que o processo é instrumental naquilo que diz respeito ao direito material, não nos parece existir qualquer empecilho a uma alteração de percurso plasmada na conversão de procedimento tão logo novas potencialidades daquele litígio sejam desveladas.

Vale dizer, o ingresso da Administração Pública numa determinada demanda pode significar a possibilidade de resolução efetiva e duradoura de um litígio que inicialmente parecia uma simples questão patrimonial individual. Ou, colocado noutros termos, uma demanda judicial pode ser o *locus propício* à utilização de situações sociais já consolidadas – como ocorre nos casos de ocupações coletivas de longa duração – para a consecução de políticas públicas.

O importante, em qualquer caso, é a garantia permanente do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, CF e arts. 9º e 10º, CPC), ou seja, independentemente do momento processual em que ocorrer a conversão de procedimento, o *busílis* é a garantia de que os litigantes originários tenham a oportunidade de se manifestar amplamente a respeito de todos os pontos do litígio, inclusive naquilo que diz respeito às consequências da decisão (art. 20, LINDB).

## PARECER JURÍDICO

**Sumário:** **1.** Consulta e síntese fática. – **2.** A reconfiguração da jurisdição constitucional na contemporaneidade.– **3.** Conflitos fundiários como questão social estrutural e a função contemporânea do sistema jurídico. – **4.** Estruturação da solução (i): a via do acordo em jurisdição constitucional projetado em hierarquia interna de disposições normativas. – **6.** Estruturação da solução (ii): aspectos jurídico-processuais relativas às demandas concretas.

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

Possibilidade de conversão de procedimentos. - **6.** Conclusão: respostas aos quesitos.

**Palavras-chave:** acordo em jurisdição constitucional – descentralização de gestão financeira – sociedades hipercomplexas – proceduralização – ocupações coletivas – direito à moradia.

## 1. CONSULTA E SÍNTESE FÁTICA

Honra-nos o Conselho Nacional de Justiça – CNJ (doravante denominado “Consulente” ou simplesmente “CNJ”) com a presente consulta<sup>1</sup>, na qual nos indaga, por meio de Fabiane Pieruccini, juíza auxiliar da Presidência do órgão consulente, acerca de pontos sensíveis relativos à possibilidade de acordo em jurisdição constitucional no bojo da ADPF 828, em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal.

A ADPF em questão foi ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL (“autor” ou “PSOL”) contra atos do Poder Público relacionados a desocupações coletivas, despejos e reintegrações de posse, para evitar e reparar lesões a preceitos fundamentais diversos, a saber: o direito à saúde (CF 6º; 23,II; 24, XII; 194; 196; 197; 198; 199 e 200); o direito à vida (CF 5º *caput*; 227 e 230); (iii) a dignidade da pessoa humana (CF 1º, III); o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade justa e solidária (CF 3º, I); e o direito fundamental à moradia (CF 6º e 23, IX).

Por ocasião do exame preliminar da ação, realizado em março de 2021, o Ministro Barroso, relator do caso, concedeu medida cautelar, em que estabeleceu uma série de medidas acautelatórias referentes à suspensão de desocupações coletivas e despejos.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> O presente parecer é prestado *pro bono*.

<sup>2</sup> Estabeleceu-se, à época, (i) para as ocupações anteriores a 20.3.2020 – data do início da vigência do Estado de Calamidade pública (DL 06/2020) –, a suspensão, pelo prazo de 6 (seis meses), de medidas administrativas ou judiciais que resultassem em despejos,

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

Em dezembro de 2021, especialmente em vista da edição da Lei 14216/2021, a cautelar em questão foi ratificada e adaptada para determinar, dentre outros pontos: (i) a extensão da suspensão das desocupações e despejos também para as áreas ruais, de acordo com os critérios previstos na Lei 14216/2021, até 31.3.2022; e (ii) a concessão parcial da cautelar para que os direitos assegurados pela Lei 14.216/2021, estendidos às áreas urbanas e rurais, permaneçam vigentes até 31.03.2022.

Entre dezembro de 2021 e outubro de 2022 foram feitos pedidos de prorrogação das referidas medidas. O STF, em atenção ao cenário epidemiológico brasileiro e mundial, concedeu-os.

Em 31.10.2022, o Plenário referendou, por maioria de votos, a tutela provisória parcialmente deferida pelo Relator e determinou a adoção de um *regime de transição* para que as desocupações coletivas sejam realizadas, estabelecendo uma série de medidas administrativas a serem seguidas pelo Poder Público no caso de remoção coletiva de pessoas vulneráveis.

As questões submetidas a esta Suprema Corte pela via da ADPF 828 veiculam conflitos jurídicos que ultrapassam os limites de questões particulares referentes a esta ou àquela ocupação coletiva; em verdade, trata-se, aqui, de debater um dos mais antigos e persistentes problemas estruturais do Estado brasileiro, qual seja, o problema fundiário relacionada à concentração de terras improdutivas.

A seguir demonstraremos que a atuação regulatória da Suprema Corte tem potencial para contribuir significativamente para a construção de uma solução que melhor atenda às complexidades postas nesta ADPF. O STF,

---

desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que servissem de moradia ou que representassem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis; (ii) para as ocupações posteriores a 20.3.2020 que servissem de moradia para populações vulneráveis, o condicionamento da atuação do Poder Público à transferência das pessoas removidas para abrigos públicos ou outros locais adequados; (iii) a suspensão geral, pelo prazo de 6 (seis) meses, da possibilidade de concessão de despejo liminar sumário inaudita altera parte prevista na L 8245/91, nos casos de locações residenciais em que o locatário fosse pessoa vulnerável, mantida a possibilidade de despejo por falta de pagamento, desde que observado o rito normal de contraditório.

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

abrindo-se à possibilidade de um acordo em jurisdição constitucional, garantirá o incentivo a políticas públicas relacionadas à moradia mediante a consolidação de ocupações coletivas que desenvolvem atividades e realizam função social a partir de uma série de medidas que já estão em curso, as quais o Poder Executivo (municipal, estadual e federal) poderá empregar para assegurar o implemento dos princípios constitucionais sensíveis enumerados na petição inicial.

Não bastasse isso, vislumbra-se, ainda, a oportunidade de a Administração Pública levar a cabo acordos em demandas individuais como forma de promoção de políticas públicas, inclusive mediante requerimento de conversão de ações de *reintegração de posse* em *desapropriação indireta* (Decreto-Lei 3365/1941), *desapropriação judicial* (art. 1228, §4º, CC) ou *indenização por perdas e danos* (art. 402, CC).

A consolidação das ocupações coletiva via acordo, deve, em nosso entendimento, operacionalizar-se mediante pagamento *em espécie* de indenização aos proprietários que tenham cedido as respectivas propriedades para a realização de políticas públicas.

A consulta nos é formulada por meio dos seguintes quesitos, que serão respondidos ao final deste parecer:

- 1. É correto afirmar-se que é compatível com a Constituição Federal a celebração de acordos em jurisdição constitucional com o fim de realizar políticas públicas voltadas ao implemento do direito à moradia mediante regularização de ocupações coletivas e compensação em espécie dos proprietários cujas terras tenham sido cedidas?**
- 2. É correto afirmar-se que os entes federados estão constitucionalmente autorizados a realizar acordos em demandas concretas, individuais ou coletivas?**
- 3. A conversão de ação possessória em desapropriação indireta (Decreto Lei 3.365/41), desapropriação judicial (1.228. §4º do**

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

- Código Civil) ou em perdas e danos (Art. 402 do Código Civil) pode ser aplicada em casos de conflitos agrários, com vistas ao reconhecimento do direito fundamental dos trabalhadores rurais a políticas públicas de reforma agrária em casos de omissão dos governos federal, estaduais e municipais?
4. Haveria óbices processuais à conversão da reintegração de posse em ação de desapropriação indireta? Na inexistência de óbices jurídico-processuais para a medida, qual seria o marco processual limite para tal conversão – o momento anterior à sentença, após a prolação da sentença, na pendência de recurso, após o julgamento de eventual recurso, a qualquer momento antes do trânsito em julgado ou mesmo na fase de cumprimento da decisão?
  5. A propositura de ações civis públicas que tenham por objeto a proteção da função social da terra e a manutenção das famílias em situação de vulnerabilidade econômica e social em suas casas, e que pugnem pelo dever da Administração Pública indenizar o título de propriedade relacionado ao imóvel, é caminho processual adequado para mediação e solução dos interesses jurídicos em conflito? Nessa hipótese quem seria legitimado ativo para essa ação e como se definiria o legitimado passivo?

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

## 2. A RECONFIGURAÇÃO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL NA CONTEMPORANEIDADE.

Para analisar o caso sob consulta não podemos nos furtar ao exame da reconfiguração do papel da jurisdição constitucional na contemporaneidade. Atualmente, a jurisdição constitucional tem abandonado o caráter de simples atividade especializada no tratamento de determinado passivo judicial para, então, representar uma *ratio* preocupada com a absorção normativo-regulatória dos temas de crescente complexidade e impacto social que lhe são submetidos.

Compreender a dimensão e a funcionalidade contemporâneas da jurisdição constitucional é crucial para entendermos que o exercício de uma função regulatória – por se tratar de uma decisão que não se limita ao clássico modelo binário em que se declarava a inconstitucionalidade/constitucionalidade de determinado texto normativo – extrapola o âmbito do processo imediatamente submetido a julgamento.

Contemporaneamente, cada vez mais, a jurisdição constitucional é desafiada por temas de maior complexidade e impacto social que exigem repostas cuja arquitetura supere o binarismo, mediante implementação de soluções regulatórias para o futuro. O Supremo Tribunal Federal vem adquirindo ampla experiência neste tipo de atuação.

A partir da doutrina especializada sobre o tema, podemos elencar quatro funções clássicas primordiais a serem realizadas pela jurisdição constitucional: (i) limitar o Poder Público – último ponto em que ocorre o controle dos atos do Poder Executivo; (ii) garantir a existência das minorias e assegurar a proteção dos direitos fundamentais previstos no texto constitucional e nos tratados internacionais de que o Brasil seja signatário; (iii) corrigir os equívocos e omissões do Poder Legislativo, função que a jurisdição constitucional adquiriu em virtude do recrudescimento das decisões manipulativas e aditivas;<sup>3</sup> (iv)

---

<sup>3</sup> Rodrigo Mudrovitsch, nesse sentido, aponta que: “(...) ainda que existam bons exemplos de avanços institucionais recentes no Brasil obtidos por meio do Poder Executivo e Legislativo, como é o caso das cotas raciais sociais nas universidades públicas, bem como das leis da

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

conferir, em termos dogmáticos, coerência e garantir a preservação da própria autonomia do Direito, mais precisamente, da própria Constituição Federal, pela jurisprudência advinda da jurisdição constitucional, desde que consistentemente fundamentada.

*Atualmente, a jurisdição constitucional passa por transformações em suas funções; afirmar que essa, hoje, desempenha funções distintas daquelas clássicas é tão somente dizer que o cumprimento do dever de proteção judicial da Constituição requer, em sociedades complexas, uma atuação mais sofisticada por parte dos Tribunais Constitucionais, especialmente mediante o exercício de competências regulatórias.*

Sem abandonar os tradicionais papéis que vem desempenhando até então, a jurisdição constitucional é constantemente confrontada com a complexidade social crescente e com a necessidade de dialogar, seja com os outros Poderes ou com outros saberes metajurídicos, frequentemente impostos pela globalização ou pelas novas tecnologias.<sup>4</sup>

A sociedade contemporânea é especialmente marcada pelas novas tecnologias – de regra, altamente mutantes – e pela globalização (econômica, informacional e, inclusive, jurídica) que não se coadunam com racionalidades jurídicas engessadas (não flexíveis) e pensadas para o interior das bases territoriais de um Estado soberano forte.

Com efeito, a deficiência de conhecimento do Poder Público para intervir em âmbitos sociais é tema recorrente dentro do direito público, em

---

Ficha Limpa e de Acesso à Informação, é inquestionável que a qualidade da política praticada pelos agentes políticos caiu de forma drástica nos anos mais recentes. Os mais relevantes exemplos de política transformadora praticados nos últimos anos no país: ocorreram a partir da jurisdição constitucional, como a regulamentação da união homoafetiva (ADI n. 4277 e ADPF n. 132), a autorização da realização de aborto de fetos anencefálicos (ADPF n. 54) e a permissão da realização da chamada 'marcha da maconha' (ADPF n. 187); ou somente ganharam força após o referendo do Supremo Tribunal Federal, como foi o caso das cotas das universidades – com o surgimento da Lei Federal n. 12.711/2012 e do Programa de Inclusão com Mérito no Ensino Superior Público Paulista – e das próprias Lei da Ficha Limpa e de Acesso à Informação” (Rodrigo Mudrovitsch. *Desentricheiramento da jurisdição constitucional*, São Paulo: Saraiva, 2014. p. 115-116).

<sup>4</sup> Sobre o assunto, ver forma ampla, ver Georges Abboud. *Direito Constitucional Pós-Moderno*, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 3.2.3, p. 537 e ss.

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

especial, o constitucional. Ali, discute-se o conceito de prerrogativa de avaliação (*Einschätzungsspielraum*), a qual parte da constatação de que o legislador, por vezes, não goza da plenitude necessária ao exame de âmbitos sociais complexos de forma isolada.

Significa dizer que, progressivamente, firma-se a necessidade de que as inseguranças desses âmbitos sejam internalizadas em procedimentos, de forma a propiciar a geração temporalizada de conhecimento sobre o tema.<sup>5</sup>

O arquétipo que permite esse tipo especial de regulação é paradigma denominado *procedural*: um tipo de modelo novo, tratado como a terceira via entre a formalização e a materialização, que aparece nos escritos de Gunther Teubner como *direito reflexivo*, e de Rudolf Wietholter e Karl-Heinz Ladeur como *proceduralização*.

O Estado procedural é aquele que, de um lado, preserva e incorpora elementos de auto-organização próprios do setor privado sem, contudo, abrir mão completamente da implementação ou estruturação (ainda que por via indireta) de interesses públicos. É um modelo em que o Estado, ciente de que não possui o conhecimento necessário para a tomada de decisão/regulação, cria formas de gerá-lo e revisá-lo no âmbito do direito regulatório estatal, emprestando o *know-how* produzido na sociedade.<sup>6</sup>

Cuida-se, enfim, de um paradigma de regulação *reflexiva, adaptável*, em que a observação e a incorporação de modelos de auto-organização da sociedade ganham preponderância. Essas características nos serão cruciais para a análise que faremos o item seguinte.

Num paradigma procedural, as atividades do Estado se reestruturam: cabe-lhe, sim, intervir, contudo, por força da dinâmica da auto-organização que prevalece, deverá fazê-lo de maneira seletiva e direcionada ao estímulo de

---

<sup>5</sup> Karl-Heinz Ladeur. Normqualität und Verbindlichkeit der Verfassungssät. In: ISENSEE, Josef; KIRCHOF, Paul et. al. (Orgs.). *Handbuch des Staatsrechts: Normativität und Schutz der Verfassung*. Munique: CH Müller, 2007. p. 237 e ss. t. VII.

<sup>6</sup> Karl-Heinz Ladeur. *Der Staat gegen die Gesellschaft: Zur Verteidigung der Rationalität der "Privatrechtsgesellschaft"*. Hamburgo: Mohr Siebeck Tübingen, 2006, *passim*.

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

processos de inovação e estabilização de expectativas de longo prazo. Conforme Ladeur, cumpre ao Estado pós-moderno contribuir para (i) que os processos de aprendizado da sociedade sejam conservados; (ii) acrescer a esses processos maior diversidade; ou para que (iii) mais inovações e novos modelos de geração e distribuição de conhecimento sejam propostos.<sup>7</sup>

Dito de outro modo, é possível afirmar que o Estado procedural é aquele que, diante das complexidades típicas da sociedade de redes, assume uma postura de humildade, reconhecendo o privilégio cognitivo dos atores privados para, então, estimulá-los na produção do conhecimento necessário à subsistência da comunidade. É o Estado que atua em parceria com as redes privadas, de modo a conformar um sistema heterárquico – porque a tomada de decisão é alocada em diversos polos –, híbrido – porque esses polos possuem naturezas diversas – e cooperativo – porque os centros decisórios dialogam/cooperam uns com os outros.

*O grande desafio aqui é justamente o de promover o diálogo e adotar um modelo procedural sem que o direito perca sua autonomia, e isso exige grandeza dos agentes incumbidos do exercício da jurisdição constitucional em cada Estado; por conseguinte, atualmente, esta vem sendo confrontada com a necessidade de aperfeiçoar e criar novas técnicas para o enfrentamento da complexidade contemporânea.*

Nessa perspectiva, a jurisdição constitucional brasileira tem tido consciência da impossibilidade de resolução dos complexos litígios contemporâneos pelo binarismo decisório. Consequentemente, cada vez mais a jurisdição constitucional tem operado em modelo cognitivista: decide acerca de modulação de efeitos, institui regimes normativos de transição, recorre ao diálogo com os demais Poderes e exara provimentos *pro futuro*, prestando-se à regulação normativo-constitucional de determinadas matérias.

Justamente sobre essa perspectiva, Ricardo Campos faz uma das mais perspicazes análises acerca desse movimento, no qual a jurisdição

---

<sup>7</sup> Karl-Heinz Ladeur. *Der Staat gegen die Gesellschaft: Zur Verteidigung der Rationalität der "Privatrechtsgesellschaft"*. Hamburgo: Mohr Siebeck Tübingen, 2006. p. 306-307.

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

constitucional é vista não mais sob a ótica estritamente normativa, mas também cognitivista. Nesse novo paradigma, a jurisdição constitucional:

*“possuiria um modus operandi metodológico distinto ao colocar em primeiro plano as consequências da decisão como argumento jurídico para fundamentá-la. Em outras palavras, a fonte primária do Direito passa da constituição para prognósticos das possíveis consequências da decisão.”<sup>8</sup>*

Conforme o autor, a jurisdição constitucional, vista nesse novo modelo, rompe com a tradição do *iura novit curia*, no qual as partes do litígio trazem ao juiz os elementos de conhecimento e a Corte, que “conhece a lei”, tão somente, determina a solução da lide.

No modelo cognitivista, o juiz é também um partícipe na prognose dos efeitos de sua decisão, e sua posição de agente político dentro de um Estado Constitucional desponta como nunca antes.

Não se trata de qualquer forma de protagonismo judicial, mas, antes de se reconhecer que a complexidade social requer a abertura do direito a outros saberes, sob a forma de diálogo, para que possa calibrar sua atividade decisória e produzir um comando simultaneamente constitucional e produtor de boas consequências institucionais.

Por essas razões, afirmarmos que a jurisdição constitucional ultrapassa suas próprias fronteiras originais de racionalização do poder político e promoção dos direitos fundamentais; ela assume um papel central nas prognoses decisórias, e se reconhece como um partícipe cada vez mais importante da realização da Constituição, sem que isso implique em perda de autonomia.

---

<sup>8</sup> Ricardo Campos. A transformação da jurisdição constitucional e o perigo do consequencialismo. In: *Consultor Jurídico*. Disponível em: [<https://www.conjur.com.br/2020-fev-11/ricardo-campos-jurisdiacao-constitucional-perigo-consequencialismo>].

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

Trata-se, na realidade, de um aperfeiçoamento da jurisdição constitucional, dentro dos limites normativo-constitucionais, para proporcionar a maior absorção de complexidade.

### 3. CONFLITOS FUNDIÁRIOS COMO QUESTÃO SOCIAL ESTRUTURAL E A FUNÇÃO CONTEMPORÂNEA DO SISTEMA JURÍDICO.

Posta a ADPF 828 sob as lentes do diagnóstico que lançamos acima, é possível afirmar que os conflitos jurídicos subjacentes ao pleito ora submetido ao STF ultrapassam os limites próprios de questões pontuais e particulares referentes a esta ou aquela ocupação coletiva; em verdade, trata-se, aqui, de debater um dos mais antigos e persistentes problemas estruturais do Estado brasileiro: o conflito fundiário, presente em incontáveis demandas concretas ao redor do país, que precisam de resolução constitucionalmente adequada.

Vê-se com clareza como a presente ADPF está inserida num contexto de discussão maior quando se observa, por exemplo, o pedido de ingresso na qualidade de *amicus curiae* aduzido por parte do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) – e deferido em 19.5.2021. O IBDU é um dos coordenadores da Campanha Despejo Zero, iniciada em meados de 2020 e composta por uma série de atividades orientadas à preservação de direitos humanos em conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos.<sup>9</sup>

A *Campanha* possui atualmente diversos núcleos estaduais, regionais e locais e realiza um acompanhamento dos conflitos fundiários ao redor do Brasil, cujos alarmantes resultados atuais são os seguintes: 1.702 conflitos mapeados, 40.643 famílias despejadas e 281.677 famílias ameaçadas.<sup>10</sup>

Em diversas manifestações apresentadas em conjunto entre o IBDU e outras entidades de defesa dos direitos humanos, foram exibidos dados

---

<sup>9</sup> Cf. Petição de ingresso do IBDU, mov. 237, § 22, p. 7-8/18.

<sup>10</sup> Dados disponíveis em: <https://mapa.despejozero.org.br/?modo=mapa&recorteTerritorial=mr>.

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

alarmantes acerca dos efeitos devastadores da pandemia em grupos cuja condição de hipervulnerabilidade é agravada gradativamente pelo aumento do desemprego, precarização do mercado de trabalho, queda da renda, aumento do índice de miséria, do endividamento das famílias e da insegurança alimentar.<sup>11</sup>

Tudo isso torna ainda mais premente a necessidade de resolução da questão da moradia e da preservação de verdadeiros microecossistemas que se formam em torno das ocupações, mediante os quais seus ocupantes tentam garantir condições mínimas de sobrevivência.

Questões desta magnitude ultrapassam os limites de uma ação judicial para se tornar um verdadeiro problema de Estado que só pode ser abordado pela atuação conjunta dos Três Poderes da República em políticas públicas suficientemente arrojadas, que devem ser levadas à cabo, inclusive no bojo das próprias demandas concretas, em parceria com a população atingida, por meio da consolidação e aprimoramento de programas e campanhas que de há muito são engendradas pelos próprios integrantes das ocupações coletivas.<sup>12</sup>

Explicamos. Conforme se depreende da leitura da petição inicial desta ADPF, a presente ação foi ajuizada para responder às demandas de diversas entidades relacionadas às questões fundiárias no Brasil, em especial o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) e o Movimento Sem Terra (MST), conhecido pelas ações em prol da defesa do direito à moradia urbana e rural.

Em conjunto, MTST e MST são sabidamente responsáveis pela promoção de diversas ações que visam promover o bem comum a partir da utilização de terras até então improdutivas ou sem qualquer função social.

À guisa de exemplo, o MTST é responsável pelo programa *Cozinhas Solidárias*, que visa a construir dezesseis cozinhas nos onze estados federados

---

<sup>11</sup> Cf., por exemplo, Pets. conjuntas, movs. 584 e 743.

<sup>12</sup> À exemplo da instituição, pelo Conselho Nacional de Justiça, do Comitê Executivo Nacional de Soluções Fundiárias, por intermédio da Portaria Presidência n° 113 de 28 de abril de 2023.

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

em que atuam, com o propósito de distribuir refeições saudáveis às populações mais carentes.<sup>13</sup>

O MST, por sua vez, é responsável por uma intrincada cadeia produtiva que congrega, conforme se observa em seu *website*, 185 cooperativas, 120 agroindustrias, 1900 associações, 400 mil famílias assentadas e 70 mil famílias acampadas. O Movimento é responsável pela produção de diversos gêneros alimentícios em mais de uma dezena de estados brasileiros.<sup>14</sup>

MTST e MST são apenas dois exemplos da fecundidade das ações espontâneas tomadas pelos integrantes de diversas ocupações coletivas que podem contribuir para a implementação das políticas públicas necessárias à concretização dos princípios constitucionais elencados pelo autor da ação, e isso não só a partir de uma eventual regulamentação a ser fornecida pelo STF em sede de controle abstrato de constitucionalidade como, também, mediante acordos em demandas concretas nas quais são discutidos conflitos fundiários específicos.

Daí, portanto, a *necessidade*, mais do que a simples *possibilidade*, de que este STF abra as vias de acordos em jurisdição constitucional, e de que a Administração Pública promova acordos em demandas concretas individuais e coletivas que permitam a promoção direta de políticas públicas mediante a regularização de ocupações coletivas, que continuariam a desempenhar suas atividades essenciais em benefício da sociedade. Em contrapartida, os então proprietários das terras ocupadas seriam justamente indenizados *em espécie* pelas propriedades cedidas à expansão de políticas públicas cuja consecução é, em verdade, mandamento constitucional.

Além disso, ainda que o acordo em jurisdição constitucional como tentativa de solução global da situação seja desejável, nos parece que a correta interpretação dos dispositivos elencados como preceitos fundamentais violados não só autoriza, como impõe à União Federal e aos demais entes

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

federados o **dever** de realizar acordos particulares, em demandas individuais ou coletivas.

Juridicamente, isso corresponde ao atual estágio de atuação do sistema jurídico na sociedade mundial como promotor de espaços de auto-organização dos demais sistemas sociais, valendo-se, para tanto, de regramentos criados a partir da própria *práxis* social, e não mais com base em normas impostas de cima para baixo (*top down*) a partir da “sabedoria infalível” do legislador soberano, pensado para o modelo do Estado nacional que se consolidou com o fim da Revolução Francesa.

O presente parecer centra-se em uma pergunta essencial que pode ser resumida da seguinte forma: *é possível a realização de acordo, no bojo da ADPF sob consulta ou em demandas concretas, individuais ou coletivas, para garantir, como implemento de política pública social, a regularização das ocupações coletivas, nas quais se desenvolvem agricultura familiar e outras atividades de amplo impacto social, mediante pagamento de justa indenização, em espécie, aos proprietários das respectivas áreas cedidas?*

A resposta nos parece inequivocamente positiva e parte, necessariamente, do *redimensionamento* pelo qual passa a jurisdição constitucional contemporânea como reflexo de uma mudança maior, que é a profunda reestruturação interna do sistema jurídico nas sociedades hipercomplexas.

Em apertada síntese, pode-se dizer que a sobreposição entre Estado e direito – desde a consolidação dos Estados nacionais em sua forma atual com o fim da Revolução Francesa<sup>15</sup> – conheceu duas formas paradigmáticas.

A primeira é o Estado *liberal*, sustentado por uma estruturação jurídica formal<sup>16</sup> que realizava os desígnios do liberalismo do século XIX, sua “época de

---

<sup>15</sup> De forma ampla, cf. Jürgen Habermas. “O Estado Nacional Europeu – Sobre o Passado e o Futuro da Soberania e da Cidadania”, in: *A Inclusão do Outro: Estudos de Teoria Política*, trad. Denilson Luís Werle, São Paulo: UNESP, 2018, p. 193-226.

<sup>16</sup> Roberto Mangabeira Unger. *Law In Modern Society: Toward a Criticism of Social Theory*, Nova Iorque: The Free Press, 1976, p. 194.

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

ouro”<sup>17</sup>, mediante a contenção do arbítrio estatal e a circunscrição de espaços privados dentro dos quais os indivíduos pudessem fazer suas próprias escolhas morais<sup>18</sup>.

A segunda é o Estado social, estruturado a partir de um direito concebido como instrumento de intervenção direta na sociedade que pudesse compensar as disfuncionalidades dos mecanismos de mercado e garantir uma maior possibilidade de justiça material aos cidadãos.<sup>19</sup>

A bem da verdade, os mecanismos do *Welfare State* são adaptações do próprio Estado liberal que lhe permitiram a sobrevivência.<sup>20</sup> Os resultados dessa maior intervenção do Estado nos ciclos econômicos foram os de uma crescente aproximação entre os processos econômico e político e uma migração das crises do *mercado* para as instituições do Estado de *bem-estar social*, conforme diagnosticado por Jürgen Habermas nos idos do 1970.<sup>21</sup>

Na atualidade, nada obstante, Gunther Teubner identificou que o enfraquecimento da relação entre os sistemas jurídico e político na “sociedade mundial” – conceito luhmanniano<sup>22</sup> – conduziu a uma repolitização dos

---

<sup>17</sup> José Guilherme Merquior. *O Liberalismo: Antigo e Moderno*, 3ª edição, trad. Henrique de Araújo Mesquita, São Paulo: É Realizações, 2014, p. 41.

<sup>18</sup> Jürgen Habermas. *Theorie des kommunikativen Handelns. Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*, v. I, 2ª edição, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1982, p. 351-366; Gunther Teubner. “Substantive and Reflexive Elements in Modern Law”. *Law & Society Review*, v. 17, n. 2, 1983, p. 252; Georges Abboud; Matthäus Kroschinsky. “Notas sobre Direito e Política no pensamento de Jürgen Habermas”. *Pensamento Jurídico*, v. 16, n. 1, 2022, p. 24. Disponível em: <https://fadisp.com.br/revista/ojs/index.php/pensamentojuridico/article/view/343>.

<sup>19</sup> Gunther Teubner. “Substantive and Reflexive Elements in Modern Law”, cit., p. 253.

<sup>20</sup> Karl-Heinz Ladeur. *Der Staat gegen die Gesellschaft: Zur Verteidigung der Rationalität der 'Privatrechtsgesellschaft'*, Hamburgo: Mohr Siebeck, 2006. p. 2 e ss.

<sup>21</sup> Jürgen Habermas. *Legitimation Crisis*, trad. Thomas McCarthy, Cambridge: Polity Press, 1988, p. 68 e ss.

<sup>22</sup> Niklas Luhmann. *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2002. p. 221; Niklas Luhmann. “Die Weltgesellschaft”, in: *Soziologische Aufklärung 2: Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft*, 4ª edição, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 1991, p. 51 e ss; Georges Abboud. *Processo Constitucional Brasileiro*, 5ª edição, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, nº 6.11, p. 1.274 e ss.

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

conflitos dentro dos próprios sistemas que, por sua vez, devem dispor de mecanismos de “litigância privada” para serem resolvidos.<sup>23</sup>

Soluções jurídicas plasmadas em regras gerais e abstratas são, na atualidade, muito pouco operativas para o enfrentamento de problemas que surgem – e se alteram – em ritmo frenético, a partir de uma quantidade alucinante de variáveis envolvidas. Não à toa, grandes nomes do direito contemporâneo como Thomas Vesting defendem que o desempenho da função social do direito depende, hoje, de convenções, que são “modelos de relação artificiais abertos para o novo” a partir da absorção de saberes práticos produzidos de forma difusa pela sociedade.<sup>24</sup>

Em lição muito clara, Vesting nos lembra que uma característica notável da relação entre o sistema legal e o seu ambiente é a de que a comunicação jurídica é, em larga medida, parasitária de regras e convenções de conhecimento prático.<sup>25</sup> A prática da sociedade, ou, ao menos, de determinados grupos sociais, produz certas regras e convenções das quais o direito se vale amplamente para a operacionalização de sua função social.

Foi assim, exemplifica o professor alemão, com a revolução industrial, onde emergiram padrões técnicos que, com o avanço da industrialização, tornaram-se formas de conhecimento mais “artificiais” criadas por organizações industriais.<sup>26</sup> A prática dos setores sociais constantemente “alimenta” o poder público com um conhecimento que ele não detém, mas, eventualmente precisa dominar ou, ao menos, ser capaz de obter.

---

<sup>23</sup> Gunther Teubner. “Justice Under Global Capitalism?”. *Law Critique*, 19, 2008, p. 330. Cf. Matthäus Kroschinsky. *Unidade e Fragmentação: Em Torno da Sociologia Jurídica de Gunther Teubner*. Dissertação de Mestrado em Direito. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2023, p. 127 e ss.

<sup>24</sup> Thomas Vesting. *Teoria do Direito: Uma Introdução*, trad. Gercélia B. de O. Mendes, São Paulo: Saraiva, 2015, p. 206.

<sup>25</sup> Thomas Vesting. “The Autonomy of Law and the formation of network standards”. *German Law Journal*, v. 05, n. 06, June 2004. p. 651-652.

<sup>26</sup> Thomas Vesting. “The Autonomy of Law and the formation of network standards”, cit., p. 656-658.

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

Na toada dos ensinamentos de Gunther Teubner:

“Uma racionalidade jurídica reflexiva exige que o sistema jurídico se veja como um sistema-em-um-ambiente [...] e leve em conta os limites de sua própria capacidade ao tentar regular as funções e desempenhos de outros subsistemas sociais. Assim, sua relação com o conhecimento das ciências sociais não se caracteriza nem pela “recepção” nem pela “separação”. **Em vez disso, a relação envolve a “tradução” do conhecimento social de um contexto social para outro de acordo com certas regras de tradução, ou seja, critérios legais específicos de seletividade [...].** Se é verdade que o direito cumpre sua função integradora ao promover processos reflexivos em outros subsistemas sociais, o conhecimento social exigido pelo ordenamento jurídico é muito específico e a necessidade de construção de um modelo é muito mais limitada do que seria em um direito “planejador” abrangente.”<sup>27</sup>

Não é difícil, portanto, inferir como o paradigma da decisão – que sempre propõe uma solução binária, inflexível, *top down* aos problemas – se mostra absolutamente insuficiente, dadas as deficiências fundamentais que o afligem; a chamada *proceduralização* visa justamente a suprir essas lacunas mediante a operacionalização, via jurisdição constitucional, de soluções que congreguem os conhecimentos sociais à serviço da realização de políticas públicas.<sup>28</sup>

Longe de ser algo distante da prática do STF, a atividade regulatória vem se tornando expediente comum, conforme se observa em diversos casos paradigmáticos: (i) Raposa Serra do Sol (PET 3388) e Marco Temporal (RE 1.017.365 [Tema RG 1031]); (ii) “ADPF das Favelas” (ADPF 635); (iii) constitucionalidade da terceirização (ADPF 324 e RE 958.252 [Tema RG 725]); (iv) Lei Kandir (ADO 25); (v) uso do amianto (ADIIns 3470 e 3406); (vi) não

---

<sup>27</sup> Gunther Teubner. “Substantive and Reflexive Elements in Modern Law”, cit., p. 280-281. Tradução livre. Destaques nossos.

<sup>28</sup> Cf. Georges Abboud. *Direito Constitucional Pós-Moderno*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 600 e ss.

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

revogação automática das prisões preventivas não revistas no prazo legal (ADIns 6.582 e 6.581); (vii) critérios cumulativos para a decretação de prisões temporárias (ADIns 4.109 e 3.360); e (viii) fixação de critérios para aplicação de medidas cautelares diversas da prisão (AgRgHC 191.226).

#### 4. ESTRUTURAÇÃO DA SOLUÇÃO (I): A VIA DO ACORDO EM JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL PROJETADO EM HIERARQUIA INTERNA DE DISPOSIÇÕES NORMATIVAS.

A realização, nestes autos ou em demandas individuais/coletivas, de acordos seria precisamente a forma pela qual o STF ou as instâncias jurisdicionais locais garantiriam a “tradução” de que nos fala Gunther Teubner de um *conhecimento social* a contextos jurídicos colocados a serviço do Estado via políticas públicas.

Neste tópico trataremos especificamente da estruturação de eventual acordo em jurisdição constitucional perante o STF para, na sequência, abordar questões jurídico-processuais atinentes ao solucionamento de demandas concretas.

Diversas das ocupações coletivas – e aquelas capitaneadas pelo MTST e MST são apenas dois exemplos – desenvolvem uma série de atividades de relevantíssimo impacto social que servem não só ao sustento de seus integrantes como produzem, ainda, excedentes que servem à população mais ampla. Essas são formas de conhecimento social gerado espontaneamente e que, se devidamente utilizado, podem desonerar o Estado de estruturar *ex nihilo* políticas públicas voltadas à moradia e à garantia de meios de subsistência de pessoas vulneráveis.

As ocupações em questão, não bastasse padecerem da insegurança que a precariedade de sua situação jurídica lhes impõe, sofrem em virtude da falta de incentivos. Cumpre ao Estado, aqui, realizando as funções contemporâneas do direito, contribuir para a organização destes espaços dentro dos quais tanto se produz para si quanto para outros.

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

Eventuais acordos entabulados, seja no bojo desta ADPF ou em ações concretas, deve tratar, em nossa visão, de pelo menos três grandes conjuntos de problemas, a saber:

- (i) A regularização da situação jurídica das ocupações, *consolidando a propriedade das terras em prol de seus ocupantes*;
- (ii) A realização de incentivos continuados dos Poderes Executivos de todos os níveis da federação para que tais microcosmos tenham capacidade de se manter e de produzir excedentes socialmente úteis; e, por fim
- (iii) A justa compensação, em espécie, dos então proprietários como contrapartida pelas propriedades cedidas.

Cuida-se de instrumento típico por intermédio do qual Estado e particulares podem atuar em conjunto, numa relação heterárquica, para a construção de soluções estruturais a problemas complexos, valendo-se da epistemologia social e das boas práticas que já se desenvolvem no seio das ocupações coletivas para a colocação em marcha de políticas públicas que são de responsabilidade do Poder Público, mas que podem ser facilitadas pelo trabalho colaborativo.

Não se trata, evidentemente, de *desapropriação* no sentido que a Constituição Federal emprega (art. 5º, XXIV), até mesmo porque uma série de situações jurídicas, que não podem ser revertidas ou desconsideradas sem imenso prejuízo aos direitos fundamentais de seus ocupantes, já se consolidaram dentro das ocupações.

Antes, o que ocorre aqui é a necessidade de cuidar – ou melhor, **de utilizar de forma produtiva – de uma situação já consolidada**, sem quaisquer possibilidades de que a indenização pelas propriedades cedidas seja *prévia*.

Vistas as coisas dessa forma, o pagamento a ser feito aos antigos proprietários não tem natureza jurídica própria de *indenização*; considerando que se trata de valores aplicados à consecução de políticas públicas, ainda que de modo atípico, **a compensação tem natureza jurídica de alocação de recursos**

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

**do Executivo**, razão pela qual não se submete ao regime de precatórios de que trata o art. 100 da CF.

Pode-se, então, fazer um paralelo com as chamadas *Unidades Executoras*, que são pessoas jurídicas de direito privado responsáveis pela administração de recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, distritais e municipais, bem como pelo gerenciamento de recursos oriundos de doações de seus integrantes e de entidades privadas.<sup>29</sup>

Por se tratar de “escolha de alocação de recursos plenamente legítima”, o Supremo Tribunal Federal já decidiu, no bojo da ADPF 484, que tais Unidades Executoras *não se submetem ao regime jurídico da Fazenda Pública*:

“As Unidades Executoras funcionam por meio de repasses de verbas para associações privadas sem fins lucrativos. **Essa medida de descentralização da gestão financeira na prestação de serviços educacionais configura escolha de alocação de recursos plenamente legítima, inserida na margem de conformação das decisões de agentes políticos.** No entanto, a transferência não descaracteriza a natureza eminentemente privada das Caixas Escolares, razão pela qual não lhes é aplicável o regime jurídico da Fazenda Pública. Se a associação privada conta com a agilidade do setor privado para posicionar-se como credora, que o faça para posicionar-se como devedora.”<sup>30</sup>

O acordo aqui proposto, em sede de jurisdição constitucional ou em ações concretas, permite enquadrar a regularização das ocupações coletivas pela via de mecanismos de descentralização da gestão financeira das unidades federativas e que devem cumprir duas funções essenciais, que são a de realizar os repasses aos proprietários que tenham cedido suas propriedades e a de

---

<sup>29</sup> Cf. <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/media-pdde/manuais/ManualdeOrientaoparaConstituiodeUnidadeExecutoraPropriaUEEx.pdf>.

<sup>30</sup> STF, Tribunal Pleno, ADPF 484, rel. Min. Luiz Fux, j. 4.6.2020, DJUe 10.11.2020. Destaques nossos.

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

garantir um fluxo contínuo de repasses que significarão fomento direto às políticas públicas.

Como exemplo assaz elucidativo, tomemos a Ação de Reintegração de Posse nº 1889176-45.2011.8.13.0024, que tramitou perante Vara Agrária de Minas Gerais e Acidente de Trabalho da Comarca de Belo Horizonte. Nesse processo, garantiu-se a posse à mais de 450 famílias que já ocupavam a região, judicializada há mais de 11 anos, razão pela qual o Judiciário local entendeu por bem não prestigiar a inércia do então proprietário.

No caso, reconheceu-se, ainda, o verdadeiro microcosmos que se formou na ocupação e cuja infraestrutura, em nosso entender, pode ser utilizada e aperfeiçoada, de forma produtiva, como promoção de políticas públicas mediante a colaboração do Estado em seus diversos planos federativos:

“Todavia, em análise dos documentos juntados em Ids.6444313000/ 6437348033, notadamente do Laudo de Vistoria e Avaliação de Imóvel Rural realizado na Fazenda Ariadinópolis (INCRA); do Laudo Socioeconômico Produtivo das Comunidades Rurais Da Área da CAPIA e do Relatório feito para subsidiar a proposta de instalação de sistemas de abastecimento de água coletivos e readequação das estradas vicinais, denota-se que o Acampamento Quilombo Campo Grande é composto por 462 famílias que se auto organizam e subdividem-se em 12 Acampamentos, quais sejam: Acampamento Girassol, com 45 famílias; Acampamento Potreiro com 63 famílias; Acampamento Fome Zero, com 30 famílias; Acampamento Resistência, com 43 famílias; Acampamento Tiradentes, com 27 famílias; Acampamento Rosa Luxemburgo, com 76 famílias; Acampamento Irmã Dorothy, com 13 famílias; Acampamento Chico Mendes, com 16 famílias; Acampamento Betinho, com 27 famílias; Acampamento Sidnei Dias, com 78 famílias; Acampamento Marreco-

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

Vitória da Conquista, com 31 famílias e Acampamento Coloninha, com 13 famílias.”<sup>31</sup>

Para tanto, entendemos que os acordos a serem feitos devem dispor de uma arquitetura normativa em dois níveis, à exemplo do que propõe Gunther Teubner à luz do positivismo de H.L.A.

Hart concebe o direito como a união de regras *primárias* – aquelas que estipulam ou proíbem ações de serem praticadas pelos indivíduos – e *secundárias* – as que tratam da introdução, extinção, reconhecimento e modificação das regras primárias.<sup>32</sup>

Teubner, a partir desse corpo teórico, propôs contratos que tenham em si uma hierarquia interna de regras primárias e secundárias como forma de litigância privada para a solução de um dado problema.<sup>33</sup> Apesar de pensado inicialmente para o caso dos conflitos transnacionais, o modelo teubneriano pode ser aqui utilizado por se tratar de uma espécie de arquétipo regulatório de problemas em que o direito precisa se vincular de forma contínua a certas práticas sociais, criando uma regulação *ad hoc* justamente porque o regramento geral e abstrato pré-existente do Estado já não dá conta de absorver a complexidade dos conflitos sociais.

*In casu*, essa hierarquização tomaria a forma de prescrições materiais (regras primárias) de obrigações a serem adimplidas por ambas as partes, tais como (i) o desenvolvimento contínuo e regular de atividades de cultivo de gêneros alimentícios pelas ocupações coletivas; (ii) a forma, qualidade e extensão dos incentivos a serem fornecidos pelo Poder Público respectivo; (iii) o pagamento em espécie de compensação aos proprietários das terras cedidas, sendo estas duas últimas qualificadas como alocação descentralizada de

---

<sup>31</sup> Ação de Reintegração de Posse nº 1889176-45.2011.8.13.0024, decisão ID Num. 9760955310, p. 10.

<sup>32</sup> Cf. H.L.A Hart. *The Concept of Law*, 2ª edição, Oxford: Clarendon Press, 1994.

<sup>33</sup> Gunther Teubner. “A Bukowina Global sobre a Emergência de um Pluralismo Jurídico Transnacional”. *Impulso*, n. 14 (33), 2003, p. 9-31.

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

recursos financeiros pelo Executivo; e (iv) a constituição de uma pessoa jurídica responsável pelo gerenciamento dos repasses.

Além disso, deverão estar presentes prescrições formais (regras secundárias), que estabeleçam, no mínimo (i) mecanismos de *accountability* por todas as partes envolvidas, certo de que o Poder Público é responsável pela prestação de contas dos valores repassados<sup>34</sup>; (ii) formas de solução de conflitos oriundos do acordo; e (iii) possibilidade de repactuação das regras primárias em caso de alteração do suporte fático objetivo.

A legitimação de proposta desse cariz em sede de jurisdição constitucional, sob a presidência e homologação do Supremo Tribunal Federal, decorrerá da participação ampla da sociedade civil, setores interessados, Ministério Público, Advocacia-Geral da União, Ministérios cujas pastas tenham relação com a causa, e as das duas Casas do Poder Legislativo federal.

A nível local, essa legitimação decorre da participação dos respectivos órgãos simétricos.

Conforme anotou César Mortari Barreira, o “aprofundamento das determinações formais do dinheiro *chama* por um desenvolvimento das formas de legalidade.”<sup>35</sup> Por intermédio de acordos a serem entabulados em controle abstrato de constitucionalidade ou em demandas concretas, individuais ou coletivas, entendemos, construir-se-á um caminho seguro e

---

<sup>34</sup> EMENTA AGRAVO EM AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. INSCRIÇÃO DO ESTADO AUTOR NOS CADASTROS FEDERAIS DE INADIMPLÊNCIA. SIAFI/CAUC/CADIN. RESPONSABILIDADE LEGAL DO ESTADO PELO USO DAS VERBAS FEDERAIS TRANSFERIDAS ÀS CAIXAS ESCOLARES E UNIDADES DESCENTRALIZADAS DE ENSINO (UDE). PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS SANÇÕES FINANCEIRAS. INAPLICABILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. MAJORAÇÃO DA VERBA HONORÁRIA. 1. **É da responsabilidade do Estado a prestação de contas pelos recursos repassados às unidades executoras de políticas públicas de ensino (Caixas Escolares e UDE) relativos ao Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE (MP 2100-32/2001 e Lei 11.947/2009).** A fortiori, inaplicável o princípio da intranscendência subjetiva das sanções para eximir o ente federativo das irregularidades constatadas na aplicação desses recursos. 2. Agravo regimental conhecido e não provido. Majoração em 20% do valor da verba honorária anteriormente fixada (art. 85, § 11, do CPC/2015). STF, Tribunal Pleno, ACO 2883 AgR, rel. Min. Rosa Weber, j. 14.6.2021, DJUe 24.6.2021. Destaques nossos.

<sup>35</sup> César Mortari Barreira. *Teoria Monetária do Direito: Contribuição para a Crítica Marxista*, São Paulo: Contracorrente, 2023, p. 484.

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

juridicamente amparado pela Constituição Federal para que os conflitos fundiários revertam-se em sementes das quais políticas públicas sólidas possam florescer.

## 5. ESTRUTURAÇÃO DA SOLUÇÃO (II): ASPECTOS JURÍDICO-PROCESSUAIS RELATIVAS ÀS DEMANDAS CONCRETAS. POSSIBILIDADE DE CONVERSÃO DE PROCEDIMENTOS.

As considerações tecidas acima são plenamente aplicáveis a eventuais acordos celebrados pela Administração Pública em demandas concretas que, em verdade, oferecem, ainda, outros mecanismos possíveis de solução dos conflitos fundiários pela via da conversão de procedimentos judiciais.

Já não causa grande resistência afirmar que, nos dias de hoje, a *consensualidade* na Administração Pública brasileira é uma tendência em franca evolução. Exemplo disso é o art. 26 da LINDB que, nos dizeres de Carlos Ari Sundfeld “buscou reconhecer e disciplinar em caráter geral, o uso da consensualidade administrativa para a solução dessas situações difíceis, oferecendo instrumentos para sua adequada construção nos casos concretos.”<sup>36</sup>

O desafio – e, a nosso ver, a potencialidade – é o de que o agir da Administração Pública em um caso concreto gera a legítima expectativa de que casos semelhantes sejam resolvidos de modos semelhantes por uma questão de isonomia. É importante, portanto, que cada litígio fundiário seja individual e cautelosamente analisado pela Administração Pública porque a tendência é que se torne um precedente para casos análogos futuros.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Carlos Ari Sundfeld. *Direito Administrativo: O Novo Olhar da LINDB*, Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 82.

<sup>37</sup> Gabriel Machado. *Acordos Administrativos: Uma Leitura a Partir do art. 26 da LINDB*, São Paulo: Almedina, 2021, p. 51-54. De forma ampla, cf. Gustavo Marinho de Carvalho. *Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro*, São Paulo: Contracorrente, 2015, p. 132 e ss.

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

Adotamos um conceito de *consensualidade* que, no contexto da Administração Pública, não se restringe à participação na tomada de decisões ou à celebração de acordos somente no seio de procedimentos administrativos.<sup>38</sup>

Antes, no contexto de tudo o que foi desenvolvido nos itens anteriores deste parecer, a consensualidade desempenha um papel importante em quaisquer âmbitos em que a Administração seja chamada a atuar, o que inclui a sua participação em demandas judiciais nas quais questões fundiárias são debatidas.

Não nos parece, a princípio, existir quaisquer óbices à formulação, pela Administração em ações judiciais que ela mesmo tenha ajuizado, ou em ações engendradas por particulares, de pedidos de conversão de um procedimento em outro, tal como o de uma ação de *reintegração de posse* em *desapropriação indireta*, *desapropriação judicial* ou até mesmo de indenização por perdas e danos, esta última com fundamento no art. 402 do Código Civil.

Conforme mencionado acima, os conflitos fundiários são questões estruturais que de há muito assolam milhares de famílias em todo o Brasil. Resolver questões dessa natureza é uma obrigação precipuamente estatal, o que por si só justificaria o ingresso da Administração Pública mesmo em ações possessórias ou reivindicatórias ajuizadas por terceiros.

Se a Administração Pública pode se imiscuir na propriedade privada mediante declaração de sua utilidade pública para posterior ajuizamento de ação de desapropriação (art. 2º do Decreto-Lei 3365/1941), não há razão para sustentar que o Poder Público não possa ingressar como terceiro em demanda possessória preexistente e arcar com os custos de uma desapropriação indireta, ainda que não tenha concorrido para a consolidação da ocupação coletiva em questão.

---

<sup>38</sup> Sobre essas duas vertentes, cf. Gabriel Machado. *Acordos Administrativos*, cit., p. 36-40.

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

Isso se justifica exatamente porque o interesse jurídico da Administração Pública não é a resolução de tal ou qual demanda particular, mas o de realizar o interesse social pela via de políticas públicas.

Considerando que o processo é instrumental naquilo que diz respeito ao direito material, não nos parece existir qualquer empecilho a uma alteração de percurso plasmada na conversão de procedimento tão logo novas potencialidades daquele litígio sejam desveladas. Vale dizer, o ingresso da Administração Pública numa determinada demanda pode significar a possibilidade de resolução efetiva e duradoura de um litígio que inicialmente parecia uma simples questão patrimonial individual. Ou, por outra, uma demanda judicial pode ser o *locus propício* à utilização de situações sociais já consolidadas – como ocorre nos casos de ocupações coletivas de longa duração – para a consecução de políticas públicas.

No cerne de quaisquer pedidos de conversão de procedimentos está o sistema de nulidades do processo civil brasileiro. A nulidade, na jurisdição civil, não é uma categoria integralmente vinculada à forma, mas, antes, ao efetivo prejuízo aos litigantes que dela decorre. Há em nossa sistemática uma convalidação dos atos que, a despeito de uma forma prescrita, são praticados de outra e, ainda assim, atingem sua finalidade. É nesse exato sentido o conteúdo do art. 277 do CPC ao dispor que “quando a lei prescrever determinada forma, o juiz considerará válido o ato se, realizado de outro modo, lhe alcançar a finalidade.”

Com isso pretendemos dizer que a *forma* do processo deve ser subserviente ao objetivo perseguido na ação judicial, e esse objetivo pode se *modificar no curso do processo*. O importante, em qualquer caso, é a garantia permanente do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, CF e arts. 9º e 10º, CPC).

Nesse sentido, a doutrina processual civil brasileira de há muito já consagra a noção fundamental de que não é razoável invalidar um ato por vício de forma sem qualquer prejuízo às partes envolvidas, uma vez que o que se busca realizar é a finalidade prevista em lei, e não aquela pretendida por aquele que o pratica. Como ensina Alexandre Freitas Câmara, “deve-se compreender

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

por finalidade do ato o objetivo a que o mesmo, por força de lei, se dirige. Trata-se, pois, do exame da finalidade a partir de um critério funcional, e não da análise dos objetivos pretendidos por aquele que pratica o ato.”<sup>39</sup>

No modelo processual desenhado pelo CPC há uma inequívoca primazia da resolução do mérito (arts. 4º e 6º, CPC), que deve preponderar inclusive sobre a decretação da nulidade, caso seja mais benéfica à parte interessada (art. 282, § 2º, CPC).

Não há empecilho ao juiz que, atendendo a pedido da Administração Pública, decida por converter eventual ação possessória (reintegração de posse, manutenção de posse ou interdito proibitório) em *desapropriação indireta* (Decreto-Lei 3365/1941), *desapropriação judicial* (art. 1228, §4º, CC) ou *indenização por perdas e danos* (art. 402, CC), desde que o litigante originário tenha a oportunidade de se manifestar amplamente a respeito de todos os pontos do litígio, inclusive naquilo que diz respeito às consequências da decisão (art. 20, LINDB).

As alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018 na LINDB introduziram no direito brasileiro um inequívoco consequencialismo. A esse respeito já tivemos a oportunidade de nos manifestar em mais de uma ocasião. Defendemos uma aplicação conjunta do art. 20 da LINDB e art. 489 § 1º do CPC como forma de aproximar o julgador dos fatos do caso concreto e, desse modo, afastá-lo de qualquer margem de discricionariedade que se poderia imaginar existir. Essa visão, vale dizer, prestigia a facticidade ínsita à realização do direito.<sup>40</sup>

No caso em análise, essa aproximação do juiz à realidade do caso concreto deverá levar, segundo nossa visão, ao entendimento de que não incumbe ao juiz avaliar a conveniência ou não de a Administração Pública se utilizar de uma demanda judicial originária ou já em curso para a promoção de políticas públicas. Incumbe ao Judiciário tão somente a preservação das

---

<sup>39</sup> Alexandre Freitas Câmara. *O Novo Processo Civil Brasileiro*, 2ª edição, São Paulo: Atlas, 2016, p. 150.

<sup>40</sup> Georges Abboud. *Processo Constitucional Brasileiro*, cit., p. 371 e ss.

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

garantias processuais constitucionais e a abertura do feito a todos os potenciais interessados para que aquela decisão retire de seus partícipes sua legitimidade democrática.

Não se deve perder de vista que o Brasil é um país profundamente atravessado pela desigualdade e com diversas demandas sociais reprimidas politicamente que acabam por desaguar no Judiciário. Isso significa que o processo judicial acaba por se tornar um foro bastante propício à consecução de políticas públicas. Conforme anota Maria Paula Dallari Bucci, a “própria existência da chamada ‘judicialização da política’ é um fator que por si demonstra a processualidade das políticas públicas, na medida em que maior número de conflitos sociais passa a ser submetido à lógica processual, submetido ao Poder Judiciário, uma vez que o modelo jurídico da Constituição favorece a admissão do conflito, e não sua rejeição.”<sup>41</sup>

Neste sentido, prossegue a ilustre professora afirmando que: “[o] caminho que se vislumbra, portanto, é a ‘processualização’ das iniciativas objeto dos processos judiciais, isto é, a criação de mecanismos formais ou informais de mediação, por meio de ‘diálogos institucionais’ que permitam o estabelecimento das etapas e meios necessários para a implementação dos direitos e das políticas públicas.”<sup>42</sup>

Conversões de procedimento devem, em nosso entender, ocorrer até a prolação da sentença como forma de evitar qualquer tipo de cerceamento de defesa. Nada obstante, há a possibilidade da celebração de acordos, incentivada pelo CPC, em quaisquer etapas do processo judicial, conforme prevê o art. 139, V do CPC.

---

<sup>41</sup> Maria Paula Dallari Bucci. *Fundamentos Para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*, São Paulo: Saraiva, 2013, Cap. 2, item 2.2, “d”. Livro digital.

<sup>42</sup> Idem.

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

## 6. CONCLUSÃO: RESPOSTAS AOS QUESITOS.

1. **É correto afirmar-se que é compatível com a Constituição Federal a celebração de acordos em jurisdição constitucional com o fim de realizar políticas públicas voltadas ao implemento do direito à moradia mediante regularização de ocupações coletivas e compensação em espécie dos proprietários cujas terras tenham sido cedidas?**

**Resposta: Sim.** Conforme demonstrado ao longo do parecer, a natureza e complexidade dos conflitos sociais surgidos no seio das sociedades hipercomplexas tornam pouco operativas regras gerais e abstratas criadas de antemão pelo Estado. Daí a necessidade da criação de regramentos *ad hoc* para a solução de problemas em específico. Juridicamente, isso corresponde à tendência de o sistema jurídico se utilizar dos conhecimentos práticos gestados no seio dos demais sistemas sociais (Vesting) e traduzi-los em proposições jurídicas (Teubner).

Diversas das ocupações coletivas – e o MTST e MST são apenas dois exemplos – desenvolvem uma série de atividades de relevantíssimo impacto social que servem não só ao sustento de seus integrantes como produzem, ainda, excedentes que servem à população mais ampla. Essas são formas de conhecimento social gerado espontaneamente e que se devidamente utilizado podem desonerar o Estado de estruturar *ex nihilo* políticas públicas voltadas à moradia e garantia de meios de subsistência de pessoas vulneráveis.

Isso, em nosso entender, deve ser operacionalizado pela via de acordos em jurisdição constitucional que estabeleçam os direitos e deveres recíprocos das partes (ocupantes, Poder Público e proprietários cujas terras tenham sido utilizadas para implemento de políticas públicas), bem como mecanismos de revisão, solução de conflitos e acompanhamento do implemento do acordo.

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

2. **É correto afirmar-se que os entes federados estão constitucionalmente autorizados a realizar acordos em demandas concretas, individuais ou coletivas?**

**Resposta: Sim.** Ainda que seja desejável que ao menos um acordo seja entabulado sob a presidência deste STF, em sede de jurisdição constitucional e com escopo global, entendemos se tratar de um dever de cada ente federativo avaliar as possibilidades de construção de soluções dialogadas em casos concretos, sejam eles individuais ou coletivos, nos quais as peculiaridades de cada ocupação, bem como as melhores formas de implementar políticas públicas, sejam avaliadas.

3. **A conversão de ação possessória em desapropriação indireta (Decreto Lei 3.365/41), desapropriação judicial (1.228. §4º do Código Civil) ou em perdas e danos (Art. 402 do Código Civil) pode ser aplicada em casos de conflitos agrários, com vistas ao reconhecimento do direito fundamental dos trabalhadores rurais a políticas públicas de reforma agrária em casos de omissão dos governos federal, estaduais e municipais?**

**Resposta: Sim.** Considerando que o interesse jurídico da Administração Pública não é a resolução de tal ou qual demanda particular, mas o de realizar o interesse social pela via de políticas públicas, e que o processo é instrumental naquilo que diz respeito ao direito material, não nos parece existir qualquer empecilho a uma alteração de percurso plasmada na conversão de procedimento tão logo novas potencialidades daquele litígio sejam desveladas. Vale dizer, o ingresso da Administração Pública numa determinada demanda pode significar a possibilidade de resolução efetiva e duradoura de um litígio que inicialmente parecia uma simples questão patrimonial individual. Ou, colocado noutros termos, uma demanda judicial pode ser o locus propício à utilização de situações sociais já consolidadas – como

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

ocorre nos casos de ocupações coletivas de longa duração – para a consecução de políticas públicas.

4. **Haveria óbices processuais à conversão da reintegração de posse em ação de desapropriação indireta? Na inexistência de óbices jurídico-processuais para a medida, qual seria o marco processual limite para tal conversão – o momento anterior à sentença, após a prolação da sentença, na pendência de recurso, após o julgamento de eventual recurso, a qualquer momento antes do trânsito em julgado ou mesmo na fase de cumprimento da decisão?**

**Resposta: Não.** Reportamo-nos às razões expostas na resposta ao quesito anterior. Conversões de procedimento devem ocorrer preferencialmente até a prolação da sentença como forma de evitar qualquer tipo de cerceamento de defesa. De qualquer modo, a forma do processo deve ser subserviente ao objetivo perseguido na ação judicial, e esse objetivo pode se modificar no curso do processo. O importante, em qualquer caso, é a garantia permanente do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, CF e arts. 9º e 10º, CPC), ou seja, independentemente do momento processual em que ocorrer a conversão de procedimento, o *busílis* é a garantia de que os litigantes originários tenham a oportunidade de se manifestar amplamente a respeito de todos os pontos do litígio, inclusive naquilo que diz respeito às consequências da decisão (art. 20, LINDB).

Há, também, a possibilidade da celebração de acordos, incentivada pelo CPC, em quaisquer etapas do processo judicial, conforme prevê o art. 139, V do CPC.

5. **A propositura de ações civis públicas que tenham por objeto a proteção da função social da terra e a manutenção das famílias em situação de vulnerabilidade econômica e social em suas casas, e que pugnem pelo dever da Administração Pública**

# Georges Abboud

Mestre, doutor e livre-docente pela PUC/SP. Professor de Direito Processual Civil da PUC/SP  
Professor de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional do IDP/DF

**indenizar o título de propriedade relacionado ao imóvel, é caminho processual adequado para mediação e solução dos interesses jurídicos em conflito? Nessa hipótese quem seria legitimado ativo para essa ação e como se definiria o legitimado passivo?**

**Resposta: Sim.** O manejo de ação civil pública pode ser uma das formas de processualmente instar o Estado a tomar conhecimento de questões relativas a conflitos fundiários. Neste caso, a pretensão encontraria guarida no art. 1º, IV da Lei 7.347/1985. A ACP, contudo, não tem o escopo de obrigar o Poder Público a adotar tal ou qual postura, mas tão somente obrigá-lo a agir perante uma situação de direitos em conflito. Qualquer dos legitimados previsto no art. 5º da Lei 7.347/1985 podem propor a ação, e isso porque a resolução ou mitigação de conflitos, especialmente de questões estruturais como é o caso dos conflitos fundiários, é um dever de Estado que só pode ser perseguido mediante cooperação dos Três Poderes. Deve integrar o polo passivo os proprietários das propriedades em que se vislumbra a possibilidade de efetivação de política pública.

São Paulo, 7 de dezembro de 2023



GEORGES ABBOUD