

Data de recebimento: 09/10/2023

Data de aceite: 20/11/2023

ADPF 828 – UMA INVESTIGAÇÃO DA  
INTERVENÇÃO (IN)DEVIDA E (IN)ADEQUADA  
DO STF NO DIREITO DE PROPRIEDADE

*ADPF 828 – AN INVESTIGATION ABOUT THE STF  
INTERVENTION IN THE RIGHT TO PROPERTY*

Marcelo Alberto Gorski Borges<sup>1</sup>

**SUMÁRIO:** Introdução; 1. Do ativismo judicial; 2. Histórico do processo; 3. A circunstância fática – pandemia de covid-19; 4. Questão preliminar – a ADPF e sua inadequação técnica para a finalidade atualmente delimitada; 5. Caráter *extra petita* da decisão proferida na ADPF; 6. Criação de cargos e funções; 7. A premissa representada pela comissão do TJ-PR; 8. A ausência de tratamento diferenciado para os casos em que há cumprimento da função social e para aqueles em que não há; 9. Conclusão; Referências

1 - Possui graduação em Direito pela Universidade Paranaense (1999) e especialização em Direito Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná(2003). Mestrando em Gestão Pública pela Fundação Getúlio Vargas-RJ. Atualmente é Procurador Federal da AGU e atua na Universidade Federal do Paraná. E-mail: marcelo.borges@agu.gov.br.



**RESUMO:** Durante a pandemia de covid-19, o Supremo Tribunal Federal começou a processar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828, em que se questionava o regime de reintegração de posse durante a vigência da pandemia. Na ocasião, deferiu-se uma liminar que alterava esse regime legal, a qual permaneceu vigente ao longo do tempo mesmo após a cessação do estado de pandemia. Agora, a ADPF 828 veicula um novo modelo legal para a reintegração de posse em todo o Brasil, cujo conteúdo decisório foi aceito pelo Poder Judiciário sem sofrer nenhum tipo de crítica, não obstante seja evidentemente malvisto pelo setor produtivo e de difícil implementação por parte do Estado. Nesse contexto, este artigo pretende realizar uma investigação acerca de eventuais equívocos que possam ter sido cometidos por parte do Supremo Tribunal Federal tanto na recepção da ADPF supracitada quanto nas seguidas extensões dos efeitos da liminar inicialmente deferida, trazendo a decisão para um ambiente de produtiva contraposição.

**PALAVRAS-CHAVE:** regime de reintegração de posse. ADPF 828. STF. Crítica jurídica. Erros.

***ABSTRACT:** During the COVID-19 pandemic, the Federal Supreme Court began to process the Claim of Non-compliance with Fundamental Precept nº 828, which questioned the repossession regime during the pandemic. An injunction was granted altering this legal regime of repossession. This injunction was extended over time, even after the end of the pandemic. Now ADPF 828 provides a new legal model for repossession throughout Brazil. The decision-making content of ADPF 828 has been adopted by the Judiciary without suffering any type of criticism, despite it has being evidently frowned upon by the productive sector and its obvious difficulty to be implemented by the State. The article intends to demonstrate an investigation into possible mistakes that may have been made by the Federal Supreme Court both in receiving the ADPF and in the subsequent extensions of the effects of the injunction initially granted, thus bringing the decision to an environment of productive opposition.*

**KEYWORDS:** repossession regime. ADPF 828. STF. Legal criticism. Mistakes.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo busca discutir se a decisão proferida no âmbito da ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) de nº 828 por parte do Supremo Tribunal Federal é uma decisão correta e acertada ou não.

Essa ação teve início durante o estado de vigência da pandemia de covid-19 e, de pronto, determinou a suspensão de quaisquer medidas administrativas ou judiciais que resultassem em despejos, 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.

Quando o estado de pandemia já começava a apresentar um recrudescimento, e o contexto estava a indicar que essa liminar viria a ser reformada, sobreveio então a decisão que determinou a instauração de um regime de transição que possibilitasse a plena retomada de desocupações forçadas nos âmbitos administrativo e judicial.

Não obstante a denominação empregada a esse regime como sendo “de transição”, na realidade, essa decisão determinou a criação e a instalação de órgãos dentro da estrutura dos Tribunais de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais do Brasil. Esses órgãos têm contornos de definitividade, razão pela qual nos parece inadequada a denominação do regime como sendo “de transição”.

O Conselho Nacional de Justiça foi então acionado para auxiliar todos esses tribunais no processo de organização e instalação desses Centros Judiciais de Solução de Conflitos Fundiários e também no desenho da forma como eles deveriam funcionar em paralelo ao juiz natural dos processos por onde tramitam as ações que têm por objetivo a reintegração de posse.

Considerando a existência de um regime legal que regulamenta a forma como a reintegração de posse deve se dar, mesmo nos casos de ocupações coletivas, bem como o fato de que a decisão acarretou a necessidade de criação de órgãos dentro do Poder Judiciário que não têm uma expressa previsão legal para seu funcionamento, também se mostra pertinente desenvolver uma investigação acerca da eventual existência de algum grau de ativismo judicial na referida decisão.

A investigação nessa frente encerra especial importância, porque no atual momento histórico pelo qual passa o Brasil, a sociedade vem apresentando reiteradas reclamações no sentido de questionar se o Supremo Tribunal Federal tem extrapolado as suas atribuições ao exercer um elevado grau de ativismo judicial, situação que deu azo até mesmo à propositura de uma Proposta de Emenda à Constituição (nº 08/2021), a qual busca limitar os poderes do STF em razão de todo esse contexto.

O presente estudo é eminentemente descritivo e objetiva apresentar os contornos tanto fáticos quanto jurídicos que informaram a propositura da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) de nº 828. Busca-se, portanto, analisar o processamento e o julgamento dessa demanda.

Trata-se de pesquisa qualitativa, caracterizada pela interpretação e análise do conteúdo das segundas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da Arguição de Des-

cumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) de nº 828, e da atribuição de significados. Nesse sentido, a principal forma de coleta e apreciação dos dados deriva da análise e interpretação de documentos formais relacionados diretamente ao assunto. Dados para pesquisa podem se basear em muitas fontes de evidências, como documentação, registros em arquivos, observação direta, observação participante e artefatos físicos (YIN, 2005).

A pesquisa também contrapõe as decisões proferidas em relação ao contexto de estado de emergência pelo qual passava o Brasil em razão da covid-19, pois a pandemia foi um dos principais fundamentos para a apresentação da ADPF junto ao STF. Dessa maneira, analisar a evolução e a posterior involução da pandemia é também uma postura que traz relevantes informações para o presente estudo.

Toda essa pesquisa se destina, portanto, a trazer argumentos que possam se mostrar tanto suficientes quanto adequados para permitir a formação de um juízo de valor acerca da adequação e da correção, ou não, da decisão proferida pelo STF no âmbito da ADPF 828.

## 1. DO ATIVISMO JUDICIAL

De início se mostra imprescindível fazer uma investigação acerca do conceito de ativismo judicial para que então, na sequência, se torne possível verificar se as decisões proferidas ao longo da ADPF 828 se encaixam ou não nessa definição. Ao dar contornos ao conceito de ativismo, Georges Abboud, em “Ativismo judicial [livro eletrônico]: os perigos de se transformar o STF em inimigo ficcional”, assim leciona:

Na dimensão decisória (micro), o ativismo consiste na suspensão da legalidade (CF + lei) como critério decisório. Por meio da decisão ativista, a Constituição Federal e a lei são substituídas por um critério voluntarista que pode ser puramente ideológico, econômico, moral, religioso etc. Ou seja, por meio do ativismo, no Brasil, os pré-compromissos democráticos (Constituição e leis) são suspensos pelo julgador e substituídos por sua subjetividade/discricionariedade. Nessa dimensão, o juiz adquire uma faceta messiânica como intérprete do futuro da sociedade, o escolhido para guiar e iluminar a sociedade na direção do caminho correto. (ABBoud, 2022, p. RB-5.1)

É o caso, portanto, de se investigar se o STF, na condução da ADPF 828, ao determinar a instalação de comissões de conflitos fundiários e subordinar as reintegrações de posse a esse curso processual como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas ações cujos mandados já tenham sido expedidos, acabou por suspender o sistema constitucional e legal regente do direito de propriedade.

Caso se constate a eventual presença de uma conduta judicial que possa vir a ser qualificada, teoricamente, como ativista, deve-se prosseguir na investigação de seus contornos e efeitos:

Essa modalidade de ativismo troca o direito por uma pretensa vontade da população. A legalidade cede espaço à voz das ruas, ao clamor popular e a um sem-número de outras expressões análogas, que, ao fim e ao cabo, nada significam.

Juízes e, em especial os Ministros dos Tribunais Superiores, raramente provêm da camada social a que pertence a maior parte da população brasileira e dificilmente seriam capazes de identificar a voz das ruas. Nada há de errado nisso. Não cremos que os juízes

tenham o dever de conhecê-la, até porque ela, em um país de dimensões continentais como o nosso, não haveria de ser uníssona.

[...]

No exato momento em que o Judiciário afirma não poder ignorar a vontade das ruas, ele está se expondo a pressões sociais e políticas de toda ordem. Nesse modelo, qualquer decisão polêmica gerará ressentimento, na medida em que, para a sociedade, o agir do Judiciário não está sendo pautado pelas regras do jogo democrático, mas para atender pautas vocalizadas por grupos de pressão organizados.

Atender ao clamor das ruas pode aumentar – principalmente nas redes sociais – a popularidade do judiciário. Entretanto, a médio e a longo prazo, fazê-lo corrói o alicerce de sua legitimidade, a ponto de tornar inviável ao Judiciário agir de forma contramajoritária. (ABBOUD, 2022, p. RB-7.6)

### Já alertando para os riscos dessa modalidade interpretativa do Direito,

Edmund Burke nos auxilia a compreender essa modalidade de ativismo. Em sua visão, o mais relevante dever do Estado era assegurar uma sociedade civil baseada no Estado de Direito. De nada adianta a defesa revolucionária de direitos concebidos em abstrato, se ao homem não é assegurado viver em uma sociedade regida por leis democraticamente aprovadas. O ativismo populista subverte o ensinamento de Burke. E, talvez por isso mesmo, consista em um dos mais perniciosos ataques à democracia constitucional. (ABBOUD, 2022, p. RB-7.6)

### Nesse sentido, é sabido que

a Corte Constitucional, em sua atuação, desempenha os papéis contramajoritário e representativo. Com efeito, o papel contramajoritário significa que em nome da Constituição, da proteção das regras do jogo democrático e dos direitos fundamentais, cabe àquela instância julgadora, a atribuição de declarar a inconstitucionalidade de leis (i.e., de decisões majoritárias tomadas pelo Congresso) e de atos do Poder Executivo (cujo chefe foi eleito pela maioria absoluta dos cidadãos). E, ao seu turno, o papel representativo que significa o atendimento, pelo Tribunal, de demandas sociais e de anseios políticos que não foram satisfeitos a tempo e a hora pelo Congresso Nacional (MARINHO; BORGES, 2013).

É do próprio Ministro Luís Roberto Barroso<sup>2</sup> o ensinamento, ao se tratar da importância e dos limites da jurisdição constitucional nas democracias contemporâneas:

Nas demais situações – isto é, quando não estejam em jogo os direitos fundamentais ou os procedimentos democráticos –, juízes e tribunais devem acatar as escolhas legítimas feitas pelo legislador, assim como ser deferentes com o exercício razoável de discricionariedade pelo administrador, abstendo-se de sobrepor-lhes sua própria valoração política. Isso deve ser feito não só por razões ligadas à legitimidade democrática, como também em atenção às capacidades institucionais dos órgãos judiciários e sua impossibilidade de prever e administrar os efeitos sistêmicos das decisões proferidas em casos individuais. Os membros do Judiciário não devem presumir demais de si próprios – como ninguém deve, aliás, nessa vida –, supondo-se experts em todas as matérias. (BARROSO, 2022, e-book)

<sup>2</sup> - BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

A partir da conjugação dos ensinamentos anteriormente arrolados e devidamente contrapostos aos dados da ADPF 828, torna-se possível a ilação da existência de uma subsunção da situação de fato aos ensinamentos doutrinários, de maneira a demonstrar que a decisão pode vir a ser enquadrada, hipoteticamente, naquilo que se denomina de ativismo judicial.

O direito de propriedade e seus aspectos acessórios, tais como a forma pela qual se procede à defesa do direito de posse, tem previsão legislativa centenária, com assento na Constituição Federal, no Código Civil e no Código de Processo Civil. Em razão da existência desse regramento legal, seria de se acreditar que essa legislação deveria restar respeitada por parte do STF. Para além disso, a propriedade é um instrumento de fomento da economia. Logo, uma eventual intervenção inadequada nesse direito pode ter resultados práticos extremamente desfavoráveis para a economia como um todo.

## 2. HISTÓRICO DO PROCESSO

Em 15 de abril de 2021, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizou uma Ação de Arguição de Descumprimento Fundamental perante o Supremo Tribunal Federal, conhecida como “ADPF 828”, que tinha por objeto o tratamento a ser dado aos atos do Poder Público relacionados a desocupações, despejos e reintegrações de posse. Nesse contexto, a pretensão declarada por parte do autor dessa ADPF era a de evitar e reparar lesões a preceitos fundamentais relativos ao direito social à saúde; ao direito à vida; ao respeito à dignidade da pessoa humana; ao objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade justa e solidária; e ao direito à moradia.

Tendo como argumento fático principal a existência da pandemia de covid-19, alegou-se na ADPF a existência de um número relevante de famílias desalojadas e ameaçadas de remoção de seus lares. Um dos fundamentos da ação foi a Recomendação nº 90, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), na qual se afirmava a responsabilidade dos órgãos do Poder Judiciário de avaliar, com especial cautela, o deferimento de qualquer tutela de urgência que tivesse por objeto a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, sobretudo nos casos de pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica, durante a situação de pandemia. A partir disso, a parte autora formulou um pedido de medida cautelar para que fossem suspensos todos os processos, procedimentos ou quaisquer outros meios que tivessem como função a expedição de medidas judiciais, administrativas ou extrajudiciais de remoção e/ou desocupação, reintegrações de posse ou despejos enquanto perdurassem sobre a população brasileira os efeitos da crise sanitária provocada pela covid-19.

A Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República se manifestaram contra a pretensão, tanto pelas questões processuais quanto pelo próprio mérito do pedido. A AGU defendeu que ainda que embora a política administrativa (de reintegração de áreas invadidas) não seja imune a críticas, ela não é inconstitucional, desse modo, o eventual acolhimento dos pedidos veiculados na inicial iria interferir no andamento das políticas públicas existentes, situação que poderia revelar um *periculum in mora* inverso. Os Estados do país, também presentes na demanda, em linhas gerais, defenderam um posicionamento no sentido de que impedir que o Poder Público, em todo e qualquer caso, realize atos de remoção, ensejaria a instalação de um quadro de instabilidade social, caracterizado pelo incentivo às ocupações irregulares, com grave risco de comprometimento de estruturas públicas essenciais à manutenção dos serviços públicos.

Em 07 de junho de 2021, o Ministro Luís Roberto Barroso deferiu a medida cautelar. Segundo o Ministro Relator, “especialmente no contexto de pandemia, recomenda-se a intervenção da Corte Constitucional para a defesa de direitos fundamentais”. Em especial, o tópico III.1 da decisão aborda o momento de pandemia para contextualizar a situação das populações vulneráveis, bem como os atos normativos e as recomendações cabíveis nesse cenário. Assim, a liminar deferiu

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

Em novembro de 2021, foi pleiteada a extensão do prazo da medida liminar concedida por mais um ano ou até que viessem a cessar os efeitos sociais e econômicos da pandemia. A extensão foi aprovada até o dia 31 de março de 2022, em parte, sob o entendimento de que “a pandemia da Covid-19 ainda não acabou”. Em 09 de dezembro de 2021, o Tribunal referendou essa decisão por maioria.

Fato que merece destaque é o de que após a concessão da medida cautelar, foi editada a Lei nº 14.216/2021, a qual determinou a suspensão das ordens de desocupação e despejo até o dia 31 de dezembro 2021.

Em 30 de março de 2022, momento em que a vacinação da população já alcançava índices da ordem de 75%, o Ministro Luís Roberto Barroso decidiu prorrogar a decisão até 30 de junho de 2022. Nesse momento, o Ministro Kassio Nunes Marques, não obstante acompanhar o Relator, já sinalizava uma preocupação:

Todavia, as medidas deferidas em virtude dessa situação excepcional não têm, o que ninguém nega, como perdurarem indefinidamente. Elas impõem sacrifício aos titulares do direito de propriedade, muitos dos quais têm como única fonte de renda seus imóveis, por vezes apenas um, para alugar. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828. Autor Partido Socialismo e Liberdade - PSOL. Relator Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2022.)

Nessa mesma oportunidade, o Ministro Ricardo Lewandowski pautou seu voto nos seguintes termos:

[...] por referendar parcialmente a concessão da medida cautelar pleiteada para assegurar a suspensão de desocupações coletivas e despejos de pessoas vulneráveis, nos termos especificados na Lei 14.216/2021, enquanto perdurarem os efeitos da pandemia da COVID-19. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828. Autor Partido Socialismo e Liberdade - PSOL. Relator Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2022.)

Por sua vez, o Ministro André Mendonça, entendendo já estar superado o momento de pandemia, bem como o motivo do deferimento da liminar, votou pelo indeferimento da tutela provisória incidental. Não obstante as divergências relatadas, a decisão do Ministro Relator foi ratificada pelo Plenário em 07 de abril de 2022.

Em 30 de junho de 2022, foi prolatada uma nova decisão, na qual Barroso decidiu, por mais uma vez, prorrogar a liminar deferida até o dia 31 de outubro de 2022. Sobreveio, nesse sentido, uma nova ratificação da decisão, vencidos então os Ministros André Mendonça e Nunes Marques.

Vencido esse prazo, uma nova decisão foi deferida. Nela o Relator reconheceu uma significativa melhora no cenário epidemiológico no Brasil. Apesar dessa situação fática, e mesmo afirmando expressamente que não cabe ao STF traçar a política fundiária e habitacional do país, ele estabeleceu um regime de transição para a progressiva retomada das reintegrações de posse e fixou diretrizes para o Poder Público e os demais órgãos do Poder Judiciário com relação à retomada das medidas administrativas e judiciais que se encontravam suspensas com fundamento na ADPF 828.

Esse regime de transição deve envolver duas providências, a saber: (1<sup>a</sup>) instalação imediata de comissões de conflitos fundiários pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, que deverão realizar inspeções judiciais, no local do litígio, e audiências de mediação prévias à execução das desocupações coletivas, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos; e (2<sup>a</sup>) observância do devido processo legal para a retomada de medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, com concessão de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida, e o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos ou adoção de outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.

Segundo a decisão:

As Comissões de Conflitos Fundiários deverão ser instaladas pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, imediatamente, com o objetivo de mediar conflitos fundiários de natureza coletiva, rurais ou urbanos, de modo a evitar o uso da força pública no cumprimento de mandados de reintegração de posse ou de despejo e (r)estabelecer o diálogo entre as partes. As comissões poderão atuar em qualquer fase do litígio, inclusive antes da instauração do processo judicial ou após o seu trânsito em julgado, para minimizar os efeitos traumáticos das desocupações, notadamente no que diz respeito às pessoas de vulnerabilidade social reconhecida. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828. Autor Partido Socialismo e Liberdade - PSOL. Relator Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2022.)

A apresentação de um completo relato acerca de todo o processo é imprescindível para contextualizar o leitor em relação ao momento e às datas em que as decisões foram proferidas. Nesse sentido, é fundamental situar tanto o momento do ajuizamento da ADPF quanto o da concessão da liminar, bem como as suas posteriores extensões. Para uma correta análise do assunto como um todo, a contraposição de cada um desses momentos em relação à evolução (ou involução) da pandemia de covid-19 se justifica, na medida em que esse estado de emergência foi o fundamento central da ADPF em questão.

Ademais, há diversas situações que gravitam no entorno dessa Ação que precisam ser analisadas. Assim, passemos a elas.



### 3. A CIRCUNSTÂNCIA FÁTICA – PANDEMIA DE COVID-19

É inquestionável que a ADPF está abalizada na presença do quadro pandêmico de covid-19. Na petição inicial, o partido autor (PSOL) relata a existência de um número relevante de famílias desalojadas e de ameaçadas de remoção, asseverando que, mesmo naquele momento, no período mais gravoso da crise sanitária, os governos continuavam a desalojar famílias.

Essas narradas situações, nas palavras do autor da ação, carregavam “um potencial de agravar a situação de vulnerabilidade daquelas famílias e intensificar os riscos epidemiológicos e o colapso da saúde em todo o país” (BRASIL, 2022). Um pouco mais adiante ainda se afirma “a necessidade de concessão da medida cautelar, em razão da crise sanitária e humanitária.” (BRASIL, 2022).

No dia 22 de maio de 2022, o governo anunciou o fim do estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin), decretado em função da pandemia no Brasil (PORTARIA GM/MS Nº 913, de 22/04/2022 do Ministério da Saúde). Três dias depois, o Decreto 10.659, de 2021 – que instituía o Comitê de Coordenação Nacional para Enfrentamento da Pandemia de covid-19 – foi revogado. Dessa maneira, percebe-se que os motivos fáticos que estavam a abalizar tanto o ajuizamento da ADPF 828 quanto, por maiores razões, a liminar deferida e suas posteriores extensões já não mais subsistem, portanto, desde do dia 22 de maio de 2022.

A superação do momento de pandemia é expressamente reconhecida por alguns Ministros do STF, inclusive pelo Relator da ação, o Ministro Luís Roberto Barroso. Não obstante se reconheça esse estado, de imediato, o STF declara que “é preciso estabelecer um regime de transição para a progressiva retomada das reintegrações de posse” (BRASIL, 2022).

Podemos afirmar que quando presentes as condições fáticas, o deferimento de liminar é uma medida cabível, e que até mesmo se impõe. Em outras palavras, essa liminar se legitima a partir da existência daquele pressuposto fático. Todavia, em desdobramento ao mesmo raciocínio, e *a contrario sensu*, se ausentes as condições fáticas, não deve existir qualquer intervenção de âmbito judicial em relação ao assunto. Ausente o pressuposto fático, por consequência, fica ausente o elemento legitimador da intervenção que está sendo levada a efeito por parte do Poder Judiciário.

Essa situação foi muito bem percebida pelo Ministro relator, tanto é que houve, de sua parte, o desenvolvimento de uma argumentação alternativa (nova, diga-se de passagem) que possa então funcionar como elemento legitimador da decisão na forma como está posta no atual momento (determinando o estabelecimento de comissões de conciliação).

Ao declarar, expressamente, que a concessão integral da medida cautelar não mais se justifica por conta da crise sanitária (covid-19), o fundamento que veio a substituir aquele do contexto inicial e a abalizar faticamente a nova liminar passou a ser (1) “o avanço da fome”; (2) e a queda da renda média *per capita* do brasileiro. A atividade probatória desenvolvida para a comprovação, nos autos, da existência dessa realidade parte do próprio Ministro Barroso (itens 11, 12 e 13 da decisão), e ela expressamente encampa uma guinada, no âmbito da ADPF 828, dos motivos que ensejam a intervenção do STF em relação ao direito de propriedade como um todo.

Ao imaginarmos qualquer outra ação que tivesse como fundamentos fáticos conceitos que são de uma comprovação um tanto quanto difícil, tais como o “avanço da fome” e “a queda da

renda média per capita do brasileiro”, é de se pressupor que os pedidos de liminar tenderiam a não serem objeto de deferimento. Se empregarmos esse raciocínio para analisar o quadro da ADPF 828, à luz do contexto de involução da pandemia, o imaginável seria que o Poder Judiciário fizesse um exercício de autocontenção. Sobre a questão da autocontenção:

Em oposição, o juiz maximalista, diante de um caso individual, parte para proposições gerais, que contemplem diversas situações, mais ampla do que a tutela jurisdicional requerida para resolver a disputa particular posta à apreciação. Esse tipo de manifestação pode ser visualizado, por exemplo, pela utilização abusiva dos dicta, ao invés de uma concepção limitada. As considerações sobre temas e circunstâncias alheias àqueles submetidos à apreciação na fundamentação das decisões são apontadas como uma das maiores manifestações de ativismo judicial. O mesmo ocorre com as ordens determinadas pelos tribunais que interfiram nas rotinas e funcionamento dos demais poderes ou, ainda, que determinem despesas públicas de valores elevados, questões reservadas à atuação das outras agências estatais. Deste modo, o maximalismo judicial seria exacerbado pela imposição de remédios expansivos.

Estes critérios, cuja exposição – embora sucinta – permitem estimar sua complexidade e imprecisão, prestam-se à avaliação das decisões judiciais e dos agentes públicos encarregados dessa atividade, pela doutrina jurídica, sob o rótulo de ativismo judicial. (LIMA, 2013)

Isso não foi, todavia, o que ocorreu. Quando o contexto fático mudou, não houve por parte do STF o necessário exercício de autocontenção. Ao contrário, empreendeu-se uma intervenção no modo de funcionamento dos instrumentos legalmente previstos para a restituição da posse, que impacta frontal e diretamente o direito de propriedade, direito que também encontra respaldo no texto constitucional (Art. 5º, XXII, Art. 170, II), assim como aqueles que fundamentam a ADPF.

Ao intervir dessa maneira no direito de propriedade, o Supremo Tribunal Federal cometeu alguns equívocos. Nesse contexto, o objetivo deste artigo é o de analisar quais foram esses equívocos que, inclusive, têm repercutido no sistema jurídico como um todo. Ante o declarado intuito de questionar os fundamentos da intervenção e o próprio mérito da liminar atualmente em vigor no âmbito da ADPF 828, se mostram oportunas as palavras do administrativista Daniel Wunder Hachem:

Antes de iniciar a empreitada, convém fazer um registro. Parte-se, neste livro, do pressuposto de que as oposições de ideias divergentes que incitam os debates acadêmicos devem ser consideradas como impulsos para a produção (e não mera reprodução) do conhecimento e jamais como ataques pessoais. São justamente as discussões travadas sobre pontos dissonantes na doutrina e na jurisprudência que colaboram com o aperfeiçoamento do saber jurídico, de sorte que a formulação de críticas, e por sua vez, de respostas a elas, deve ser reputada como uma atitude extremamente positiva e não como ofensa aos autores das lições que estão sendo objeto de questionamento. Por isso, as discordâncias que neste trabalho serão apresentadas ao pensamento de diversos turistas devem ser compreendidas tão somente como discrepâncias teóricas, cabendo consignar, desde logo, o profundo respeito e admiração que o signatário deste estudo nutre pelos eminentes autores dos quais será dissentir. (HACHEM, 2011, p. 35)

Essas são as premissas orientadoras do presente estudo. Travar uma discussão que pos-

sa vir a colaborar com o entendimento jurídico estabelecido sobre o assunto. A formulação de críticas, com a construção de respostas aos problemas que elas evidenciam, é uma atitude que se faz de maneira respeitosa e, portanto, sem ofensa aos que defendem o ponto que aqui é objeto de questionamento.

#### 4. QUESTÃO PRELIMINAR – A ADPF E SUA INADEQUAÇÃO TÉCNICA PARA A FINALIDADE ATUALMENTE DELINEADA

Uma das características das Ações de Arguição de Descumprimento Fundamental é a subsidiariedade em relação às Ações Diretas de Inconstitucionalidade ou às Declaratórias de Constitucionalidade. Nesse sentido,

O Plenário do Tribunal fixou entendimento no sentido de que a cláusula de subsidiariedade que define o objeto da ADPF refere-se às ações do controle abstrato de normas. Isso porque o princípio da subsidiariedade da ADPF, que consiste na inexistência de outro meio eficaz para sanar a lesão, deve ser compreendido no contexto da ordem constitucional global, ou seja, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. Sendo assim, quando uma norma não puder ser levada à apreciação do Supremo Tribunal Federal por meio de ação direta de inconstitucionalidade ou ação declaratória de constitucionalidade, é cabível a ADPF.

Dessa maneira, a recepção, ou não, do direito pré-constitucional pela Constituição em vigor, pode ser levada à apreciação do Tribunal por meio da ADPF, cuja decisão terá eficácia geral e efeito vinculante devido à feição objetiva da ação.<sup>3</sup>

O núcleo central da discussão estabelecida na ADPF está assentado em valores previstos no texto da Constituição Federal de 1988, como a adequada observância do direito social à saúde; do direito fundamental à vida; do fundamento da República Federativa do Brasil de dignidade da pessoa humana; do objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade justa e solidária; e do direito fundamental à moradia, valores (constitucionais). Os quais são postos em técnica de ponderação em relação ao direito de propriedade.

Mesmo os atos legais ou infralegais que abalizam a ação são posteriores à Constituição Federal de 1988, de maneira que então não seria cabível a ADPF, porque afasta a subsidiariedade dessa. Não há, no âmbito da Ação, direito prévio à Constituição ora em vigor que seja objeto de questionamento. Logo, se a ADPF 828 não trata de direito prévio à Constituição Federal de 1988, ela não pode ser tida como o instrumento técnico adequado e, desse modo, não poderia ser manejada, ter sido encampada pelo STF nem, por maiores motivos, poderia gerar decisão com eficácia geral e efeito vinculante como é o caso.

Ao analisar a Ação Direta de Inconstitucionalidade, Moraes assim se posiciona:

Assim, a declaração de inconstitucionalidade “decreta a total nulidade dos atos emanados do Poder Público, desampara as situações constituídas sob sua égide e inibe – ante a sua inaptidão para produzir efeitos jurídicos válidos – a possibilidade de invocação de qualquer direito”.

3 - Acesse em: [https://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfJurisprudencia\\_pt\\_br&idConteudo=185064&modo=cms#:~:text=Isso%20porque%20o%20princ%C3%ADpio%20da,forma%20ampla%2C%20geral%20e%20imediate](https://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfJurisprudencia_pt_br&idConteudo=185064&modo=cms#:~:text=Isso%20porque%20o%20princ%C3%ADpio%20da,forma%20ampla%2C%20geral%20e%20imediate)

Note-se que, no controle concentrado de inconstitucionalidade, a lei ou o ato normativo declarado inconstitucional saem do ordenamento jurídico imediatamente com a decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, não havendo aplicação do art. 52, X, da Constituição Federal, que permanece somente para a utilização no controle difuso. (MORAES, 2020, p. 1419)

Manejando a ADI não seria possível uma total supressão do contexto normativo que fundamenta os modos como os proprietários podem solicitar a preservação do seu respectivo direito de posse. Nem mesmo por uma eventual modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade seria exequível uma declaração de inconstitucionalidade, mormente, porque nesse tipo de controle de constitucionalidade, se tem um caráter anulatório.

Agora, voltando os olhos para a Ação Declaratória de Constitucionalidade, temos que os requisitos imprescindíveis para o seu ajuizamento – tais como a demonstração da existência de comprovada controvérsia judicial que coloque em risco a presunção de constitucionalidade do ato normativo sob exame – não estariam presentes, de maneira que não seria possível ao Supremo Tribunal Federal o conhecimento das alegações, caso elas tivessem sido veiculadas por meio de uma ADC.

Ademais, em sede de ADC, uma vez concedida a liminar, não haveria mais a possibilidade do afastamento, por inconstitucionalidade, da incidência da lei ou do ato normativo federal por parte dos demais órgãos do Poder Judiciário ou por parte do Executivo, que deverão submeter-se ao integral cumprimento da norma analisada liminarmente pelo Supremo Tribunal Federal, em face dos efeitos vinculantes dessa. Não era essa a pretensão do autor da ADPF. Ao contrário, a pretensão era a de afastar as práticas governamentais relacionadas à restituição da posse.

Na eventualidade de os óbices processuais restarem superados (ex.: demonstração da existência de comprovada controvérsia judicial), existiria talvez a possibilidade de expedição de provimento que declarasse a constitucionalidade das normas questionadas, desde que interpretadas de determinada maneira (interpretação conforme à constituição), tornando então aquela interpretação vinculante para os demais órgãos judiciais e para as autoridades administrativas em geral.

Analisados os instrumentos processuais que viabilizam o controle concentrado da constitucionalidade, bem se vê que a matéria não se encaixa perfeitamente nos requisitos de conhecimento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs), e que esse detalhe técnico não foi objeto de análise por parte do STF.

## 5. CARÁTER *EXTRA PETITA* DA DECISÃO PROFERIDA NA ADPF

O pedido feito na ADPF está posto nos termos seguintes:

No mérito, requer a determinação de que os governos dos três níveis federativos se abstenham de qualquer ato que viole os direitos indicados, devendo (i) interromper as remoções em todo o território nacional; (ii) promover o levantamento das famílias existentes; (iii) criar Planos Emergenciais de Moradias Populares devendo garantir a participação social, nos moldes do Estatuto da Cidade, com envio ao STF para conhecimento e controle. Pede sejam criadas, em no máximo 60 (sessenta) dias Políticas Públicas de moradias populares em caráter permanente, também assegurada a participação social. Subsidiariamente, “para os casos de área de risco que se repute inadiável a intervenção do

poder público, requer-se que se respeite os estritos limites da Lei Federal 12.340/2010, que em seu art. 3-B determina os procedimentos legais para a atuação do poder público em situações “susceptíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos”, adicionando-se os necessários cuidados inerentes à situação de contágio do Covid-19, garantindo-se medidas alternativas de moradia nos termos da lei”. Requer, por fim, a fixação de multa diária pelo descumprimento da decisão. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828. Autor Partido Socialismo e Liberdade - PSOL. Relator Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2022.)

A parte mais ampla do pedido está a solicitar a criação de Políticas Públicas de moradias populares em caráter permanente. Como já foi demonstrado anteriormente, na decisão proferida em 31 de outubro de 2022, o Ministro Relator afirmou expressamente que não cabe ao STF traçar a política fundiária e habitacional do país.

Não obstante a declaração assentada, estabeleceu-se um regime de transição para a progressiva retomada das ações de reintegrações de posse, com a fixação das diretrizes para o Poder Público e para os demais órgãos do Poder Judiciário, no que diz respeito à retomada das medidas administrativas e judiciais que se encontram suspensas com fundamento na ADPF 828.

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

Mesmo que se reconheça a esse processo o caráter de processo estrutural, situação que poderia ensejar um alargamento da compreensão do princípio da congruência, entendido esse processo estrutural como exemplo de uma daquelas “questões típicas de litígios estruturais envolvem valores amplos da sociedade, no sentido não apenas de que há vários interesses concorrentes em jogo, mas também de que a esfera jurídica de vários terceiros pode ser afetada pela decisão judicial”<sup>4</sup>, é possível perceber que a decisão extrapola largamente o princípio da demanda.

Ao analisar as decisões estruturais no direito processual civil brasileiro, Arenhart, já em sede de conclusão de seu estudo, assim se manifesta:

Se outra mentalidade do juiz é exigida, também se exige outro tipo de processo para lidar com essas causas. Mesmo a estrutura das ações coletivas - como hoje prevista - é insuficiente para tanto. Impõe-se um processo em que efetivamente se possa permitir a participação social, o conhecimento a fundo do problema e a gestão adequada do litígio. Não sendo assim, corre-se o sério risco de atirar o magistrado em um campo de batalha, onde ele sequer terá condições de conhecer aquilo que está julgando, em suas múltiplas facetas e com seus vários desdobramentos. Isso será, é claro, a certeza do fracasso da atuação judicial e da inadequação da decisão aí proferida.

Essa discricionariedade informada, obviamente, é o ponto central para o sucesso das me-

4 - ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. In: Revista de processo. 2013. p. 389-410.

didadas estruturais. E, para que isso seja possível, é evidente a necessidade de se projetar outro modelo processual. O tema, como se vê, aponta para diversas outras questões, ainda não enfrentadas pela doutrina nacional. Todavia, não se pode negar a importância das medidas estruturais e, conseqüentemente, a urgente relevância da atenção da doutrina nacional para o tema. (ARENHART, 2013, p. 389-410)

A partir da conjugação de tudo o que até aqui arrolamos, entende-se demonstrada a inadequação do instrumento utilizado (ADPF), e o fato de que a decisão proferida pode ser enquadrada como *extra petita*. Superada essa etapa, passemos à investigação dos efeitos que dela decorrem para a Administração Pública.

## 6. CRIAÇÃO DE CARGOS E FUNÇÕES

Como já se viu anteriormente, a decisão proferida no âmbito da ADPF determina que:

[...] as Comissões de Conflitos Fundiários deverão ser instaladas pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, imediatamente, com o objetivo de mediar conflitos fundiários de natureza coletiva, rurais ou urbanos, de modo a evitar o uso da força pública no cumprimento de mandados de reintegração de posse ou de despejo e (r)estabelecer o diálogo entre as partes. As comissões poderão atuar em qualquer fase do litígio, inclusive antes da instauração do processo judicial ou após o seu trânsito em julgado, para minimizar os efeitos traumáticos das desocupações, notadamente no que diz respeito às pessoas de vulnerabilidade social reconhecida.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828. Autor Partido Socialismo e Liberdade - PSOL. Relator Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2022.)

Segundo consulta levada a efeito junto ao site do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná<sup>5</sup>, em 17 de março de 2022, a 2ª Vice-Presidência do TJ-PR realizou reunião deliberativa sobre a criação de uma estrutura autocompositiva no âmbito do Poder Judiciário paranaense, a qual visa tratar temas de relativos às questões fundiárias urbanas e rurais, o CEJUSC Fundiário. O projeto foi aprovado e envolve a alocação de um quantitativo de 7 (sete) magistrados e 8 (oito) servidores para o cumprimento do desiderato assinado àquele órgão.

A criação de cargos públicos é uma prerrogativa que deve ser exercida por meio de lei, conforme estabelecido no artigo 3º, parágrafo único, do Regime Jurídico dos Servidores Federais – Lei 8.112/19901. Qualquer tentativa, ainda que de maneira indireta, de criar cargos públicos por meio de uma decisão judicial viola essa previsão legal.

Para que haja o cumprimento da decisão proferida pelo STF, se impôs aos Tribunais de Justiça e aos Tribunais Regionais Federais do país a obrigação de criação de cargos e estruturas no âmbito dos tribunais inferiores, algo que somente deveria vir a ocorrer por iniciativa própria desses mesmos Órgãos, nos termos do art. 96, II, “b”, da Constituição Federal, respeitada a iniciativa legislativa desses tribunais. Portanto, a decisão proferida na ADPF 828 acaba, ainda que de maneira indireta, determinando a criação de cargos e funções no âmbito dos Tribunais brasileiros, impactando na autogestão de cada um desses.

5 - Acessível em: <https://bitly.com/ADxRWinYu>

## 7. A PREMISSE REPRESENTADA PELA COMISSÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ

O Ministro Barroso fundamenta, expressamente, a determinação de criação das Comissões de Conflitos Fundiários no modelo constatado no Paraná:

21. Quanto ao tema, este Relator tomou conhecimento de um modelo bem-sucedido em funcionamento no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – TJPR<sup>[10]</sup>. Criada em 23 de outubro de 2019, a Comissão de Conflitos Fundiários (CFF) do TJPR (comissão.fundiarios@tjpr.jus.br) tem buscado soluções consensuais para os conflitos fundiários urbanos e rurais, seja na fase pré-processual, seja após a propositura da ação judicial. O objetivo principal do órgão, composto por três juízes, três desembargadores e uma servidora do Tribunal, é promover o diálogo entre os interessados e realizar visitas técnicas nas áreas em litígio, com a elaboração de relatório circunstanciado sobre as condições da ocupação e da comunidade, que servirá de subsídio para uma eventual composição entre as partes ou para a decisão a ser proferida pelo juiz da causa. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828. Autor Partido Socialismo e Liberdade - PSOL. Relator Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2022.)

Segundo informações divulgadas no site do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná:

O CEJUSC Fundiário é responsável por tratar os casos envolvendo reintegração de posse, desocupações, regularização de loteamentos clandestinos e outras questões relacionadas à disputa de terras, seja em imóveis rurais ou urbanos. O objetivo é realizar audiências de conciliação que envolvam, além dos proprietários e ocupantes dos imóveis, outros órgãos e entidades, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Comissão de Conflitos Fundiários do TJPR, o Grupo de Trabalho de Questões Fundiárias do Estado do Paraná, a Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa e a Comissão Pastoral da Terra dos municípios interessados na resolução do conflito.

Dessa maneira o CEJUSC Fundiário, que também vai mediar o cumprimento de ordens judiciais de reintegração de posse pelos órgãos de segurança, pretende auxiliar a resolução dos conflitos fundiários de forma pacífica e eficiente para todos os envolvidos. (PARANÁ, 2022)

É de se ver, todavia, que no âmbito do TJ-PR, o CEJUSC Fundiário é, sem dúvidas, uma iniciativa que vem apresentando bons resultados, mas que é ainda incipiente. Nesse ponto, adota-se aqui uma especial cautela no sentido de não se criticar essa empreitada, que é ótima. Apenas não é possível asseverar que ela encerre características suficientes para abalizar o provimento jurisdicional com o caráter de generalidade, tal qual se deu no âmbito da ADPF 828.

Em 15 de dezembro de 2022, o Conselho Nacional de Justiça realizou o “Webinário Conflitos Possessórios Coletivos: Perspectiva de Atuação no Judiciário no Regime de Transição Estabelecido na ADPF 828”<sup>6</sup>. Nessa oportunidade, explicou-se de que forma se dava a atuação do CEJUSC Fundiário do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Dessa apresentação, pode-se constatar que a iniciativa é, como ressaltado anteriormente, ainda incipiente. Vários dos casos atendidos foram acompanhados por uma equipe composta apenas pelo magistrado Fernando

6 - Acessível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5z7RgreczIo>

Antonio Prazeres, Desembargador Coordenador Comissão de Conflitos Fundiários do CEJUSC/TJPR, e mais um ou dois servidores.

Questão que não foi adequadamente sopesada pelo STF é a de que, no modelo do TJ-PR, o caso a ser analisado pela Comissão de Conflitos Fundiários do CEJUSC/TJPR pode ser submetido ao CEJUSC pelo Juízo do processo, ou por qualquer das partes que se mostre interessada no processo de diálogo tendente à conciliação, ou seja, depende de provocação. Após a provocação, o CEJUSC ainda faz uma análise sobre o cabimento do procedimento de conciliação e efetua juízo de conveniência e oportunidade (ou não) de sua atuação. É possível, por exemplo, que o CEJUSC entenda que o caso não comporta, pelas suas características, a sua intervenção.

Assim, percebe-se que a proposta adotada pelo Estado do Paraná é uma medida institucional muito relevante, mas adequada somente a certos casos e contextos. Isto porque sua efetividade depende de uma série de fatores, como a complexidade da matéria, o grau de consenso entre as partes, dentre outros aspectos. No entanto, ao ser acolhida pelo STF na ADPF 828, a proposta passou a valer para todos os Tribunais, de forma compulsória e abrangente, sem quaisquer (necessárias) distinções.

Embora o STF tenha boas intenções ao abordar o assunto, uma avaliação cuidadosa de todos os aspectos técnicos mencionados revela que a medida adotada ultrapassa os limites da ADPF e, provavelmente, a própria capacidade operacional do Poder Judiciário brasileiro. Essa afirmação se baseia no fato de que o CNJ admite a necessidade de estudar o tema em profundidade para encontrar uma forma viável de cumprir a determinação da ADPF 828 (conforme o webinar citado anteriormente).

## 8. AUSÊNCIA DE TRATAMENTO DIFERENCIADO PARA OS CASOS EM QUE HÁ CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL E DAQUELES EM QUE NÃO HÁ

Outra situação que também pode ser registrada é a de que a decisão não fez nenhuma diferenciação entre os casos em que a função social da propriedade, seja ela urbana ou rural, foi cumprida daqueles em que isso ainda não aconteceu.

“A função social da propriedade é um princípio jurídico que visa a evitar as desigualdades sociais provocadas pela distribuição das terras rurais e urbanas” (MENDES, 2023). Nesse campo, a Constituição Federal estabelece que a propriedade deve atender a sua função social, que só é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, critérios e graus de exigências estabelecidos em lei, como o aproveitamento racional e adequado; a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente; a observância das disposições que regulam as relações do trabalho; e uma exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

No âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3865, por exemplo, o Ministro Edson Fachin salientou “que é o uso socialmente adequado que legitima a propriedade”. Logo, quando a essa se encontra devidamente legitimada, ou seja, enquadrada naquelas hipóteses a partir das quais se constata o cumprimento da função social da propriedade, tudo indica que a submissão de um pedido de restituição da posse a todos os requisitos que foram estabelecidos no âmbito da ADPF 828 acaba sendo uma medida desproporcional, desta feita, acarretando prejuízos em face



do titular daquele direito de propriedade. Outra, provavelmente, seria a conclusão, caso se constatasse que uma determinada propriedade não cumpre sua função social.

Dessa forma, constata-se que ao não considerar essas importantes distinções, a decisão proferida na ADPF 828 incorre em mais um equívoco.

## 9. CONCLUSÃO

A partir dessa exposição, pode-se perceber uma sucessão de equívocos ao longo da tramitação processual da ADPF 828, que fazem dessa Ação um instrumento técnico inadequado para o manejo da pretensão. Ainda assim, ela foi admitida e processada em seus ulteriores termos. Abaixo, resume-se alguns dos principais pontos abordados ao longo deste artigo.

O contexto fático da pandemia de covid-19 que abalizava a liminar (e suas extensões de validade) deixou de existir, e isso não foi reconhecido pelo STF.

Além disso, houve a prolação de decisão *extra petita*, a qual necessita, para a sua implementação, ainda que de maneira indireta, da criação de cargos e funções para dar cumprimento a essa determinação. O que deixou evidente que os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais do Brasil não estão preparados para dar cumprimento à decisão proferida na ADPF 828.

A decisão acaba por dar um tratamento diferenciado ao regime de reintegração de posse daquele que foi previsto pela legislação brasileira, abalizado em dois conceitos extremamente abertos: (1) “o avanço da fome”; e (2) a queda da renda média *per capita* do brasileiro. Ademais, não se prevê nela a aplicação diferenciada para os casos em que há cumprimento da função social da propriedade em face daqueles em que não há o cumprimento dessa função.

É pela conjunção de todas essas informações que se torna possível afirmar que a decisão proferida no âmbito da ADPF 828, efetivamente, encerra os contornos de um exemplo de ativismo judicial.

## REFERÊNCIAS:

ABBOUD, Georges. *Ativismo Judicial* - Edição de 2022. Editora: Revista dos Tribunais. Capítulo 5: Ativismo judicial: conceituação constitucional. As duas dimensões do ativismo: macro e micro. Página RB-5.1. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/296045000/v1/page/RB-5.1>.

ARENHART, Sérgio Cruz. *Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro*. In: *Revista de processo*. 2013. p. 389-410.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828*. Autor Partido Socialismo e Liberdade - PSOL. Relator Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2022. Disponível em [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br) Acesso em 11/11/2023

HACHEM, Daniel Wunder. Princípio constitucional da supremacia do interesse público. Belo Horizonte: Fórum, 2011. Pg. 35

LIMA, Flávia Danielle Santiago. Ativismo e autocontenção no Supremo Tribunal Federal: uma proposta de delimitação do debate. 2013. Disponível em: <https://attena.ufpe.br/bits-tream/123456789/10958/1/Tese%20Doutorado%20-%20FLAVIA%20SANTIAGO%20LIMA%20-%20CCJ%20-%20UFPE%20-%20com%20CIP.pdf>.

MARINHO, Sérgio Augusto Lima Marinho; BORGES, Alexandre Walmott. O papel contra-majoritário dos direitos fundamentais e o dever do poder judiciário brasileiro perante omissões legislativas. In: VITA, Jonathan Barros; LEISTER, Margareth Anne. Direitos fundamentais e Democracia II. XII Encontro Nacional do CONPEDI/UNINOVE. Sociedade global e seus impactos sobre o estudo e a efetividade do Direito na contemporaneidade. Florianópolis: FUNJAB, 2013. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=8ee30f15c1c633d3> Acesso em: 11.jun.2018.

MENDES, Marcus. Função social da propriedade - O que é e principais aspectos. Disponível em: <https://www.aurum.com.br/blog/funcao-social-da-propriedade/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 1419.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. TJPR realiza parceria com o Governo do Estado para tratar conflitos de habitação, disputa de terras e recuperação empresarial. 2020. Disponível em: <https://acesse.dev/UVBXX>. Acesso em: 11 nov. 2023.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License