

MEDIDA CAUTELAR NA RECLAMAÇÃO 57.538 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
RECLTE.(S) : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
RECLDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
BENEF.(A/S) : MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

DECISÃO

Trata-se de Reclamação, com pedido de medida liminar, ajuizada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo contra decisão proferida pela 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça de São Paulo nos autos do Agravo de Instrumento n. 2109342-43.2022.8.26.0000, tendo por base violação ao decidido por esta CORTE na cautelar da ADPF 828 (Rel. Min. ROBERTO BARROSO).

Na inicial, a parte Reclamante expõe as seguintes alegações de fato e de direito (eDoc. 1, fls. 2-12):

“O bairro Jardim Nova Esperança, um dos mais antigos do município de São José do Campos, Estado de São Paulo, é ocupado há mais de oitenta anos por cerca de 400 famílias de baixa renda, que vêm sofrendo um intenso assédio do Poder Público para que saiam do local.

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo e a Sociedade dos Amigos do Jardim Nova Esperança ajuizaram Ação Cautelar Antecedente, que tramita sob o nº 1026895-69.2018.8.26.0577 (DOC 01), requerendo a condenação do Município de São José dos Campos frente ao longo descaso do poder público com os moradores do bairro Jardim Nova

Esperança, a concretização do direito fundamental à dignidade humana e à cidade sustentável da população local por meio da utilização dos instrumentos de regularização fundiária previstos na Lei Federal nº13.465/2017, além de condenação por danos morais coletivos. (...).

Há farto histórico de atuação municipal, implementada à revelia de qualquer procedimento administrativo ou notificação dos moradores, direcionada à ilegal remoção da comunidade, através da intimidação e violação de seus direitos fundamentais.

Sucedo que no dia 19 de dezembro de 2022, foi dado provimento ao Agravo de Instrumento nº 2109342-43.2022.8.26.000 (DOC 06) para determinar a imediata desocupação dos ocupantes da área específica do Parque Natural Municipal do Banhado, sob o fundamento da necessidade de evitar a intensificação dos danos ambientais e impedir a expansão das invasões.

A referida decisão destacou que a suspensão das desocupações coletivas não foi prorrogada pela ADPF nº 828-DF, do que se extrai que a suspensão da ordem de desocupação e inclusive o indeferimento da liminar, prolatado no dia 27 de maio de 2022, observou as determinações do STF, de modo a aplicar à comunidade do Banhado o prazo de suspensão dos despejos coletivos durante o período de pandemia do COVID-19.

Ressaltou ainda, como fundamento para o deferimento da ordem, o fato de a ocupação ser ainda **incipiente** e abarcar pouco mais de cinco famílias no local (fl. 97 – Agravo de instrumento 2109342-43.2022.8.26.0000).

Todavia, desde a prolação da decisão, o Município de São José dos Campos passou a afirmar que **procederá ao cumprimento da supracitada decisão judicial até no máximo o dia 20 de janeiro de 2023, mediante o oferecimento de atendimento habitacional já rejeitado pelos moradores em audiência de conciliação e diversas outras oportunidades no processo (fl. 2169/2170 – DOC 07).**

Veja-se que as petições protocoladas no Agravo de Instrumento e também nos autos do processo principal no dia 21 de dezembro de 2022 deixam claro que a ordem **NÃO será submetida ao devido processo legal**, consubstanciado na deflagração de cumprimento de sentença provisório, em que a remoção seria submetida ao crivo judicial. De fato, o prazo fatal estabelecido pela própria Municipalidade e a pendência de recesso judicial nesse ínterim já denotam a incompatibilidade da medida.

Ressalte-se que no caso, a **decisão mencionou expressamente seu direcionamento à cerca de cinco famílias, porém a partir da decisão a Prefeitura apresentou um 'plano de desocupação' englobando 120 famílias. (...).**

Ou seja, embora haja decisão judicial, as declarações do representantes da Prefeitura Municipal demonstram que a **desocupação da comunidade do Banhado será realizada à revelia da deflagração de processo de cumprimento de sentença provisório ou qualquer outro processo sob o crivo judicial, cerceando o direito de famílias em número muito maior do que o previsto no v. acórdão do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, sem notificação ou processo administrativo, repetindo o farto histórico de ameaças e violações de direitos direcionadas à promover a ilegal desocupação da comunidade.**

Na verdade, o v. acórdão está sendo instrumentalizado para que a prefeitura consiga atingir o ilícito objetivo de retirar a comunidade do local onde se encontra estabelecida há várias décadas, ultrapassando em muito o conteúdo do que foi efetivamente decidido pela justiça e à revelia da submissão da ordem ao devido processo legal.

Dessa forma, independentemente da discussão a respeito de eventual reforma, assim como dos limites e alcance do v. acórdão, que se espera poder realizar no momento oportuno e pelos ritos processuais adequados, **pretende-se discutir, através da presente Reclamação Constitucional, exclusivamente a necessidade de submissão da ordem remocionista ao devido**

processo legal.

A declarada supressão de deflagração de cumprimento judicial e o excesso em relação ao conteúdo decisório denotam a **existência de medida administrativa**, a qual, com a devida vênia, merece reforma, para a preservação da autoridade da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no que diz respeito às condicionantes procedimentais e materiais formadoras do devido processo legal estabelecidas na ADPF 828-DF. (...).

Quanto às medidas administrativas que possam resultar em desocupações coletivas de pessoas vulneráveis, o Supremo Tribunal Federal na decisão referida infra, consolida o entendimento de que devam observar o devido processo legal: ‘as medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis só poderão ser retomadas após a observância do devido processo legal’.

Tal devido processo legal se desvela nos aspectos procedimental e material. No prisma procedimental, o Poder Público deve

(a) dar ciência prévia e ouvir os representantes das comunidades afetadas;

(b) conceder prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida. No aspecto substancial, deve

(c) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos ou outro local com condições dignas ou, ainda, adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família, além da observância da Resolução CNDH n. 10/2018, cuja aplicação é recomendada pelo Conselho Nacional de Justiça (Recomendação n. 90/2021).

Enquanto não implementados os requisitos materiais, não é possível o cumprimento da ordem remocionista, sob pena de violação da autoridade da Quarta Tutela Provisória Incidental na ADPF n. 828- DF e acionamento da jurisdição constitucional.”.

Requer, ao final, **o deferimento da liminar** “sustando os efeitos da decisão proferida pela 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo nos autos do Agravo de instrumento nº 2109342-43.2022.8.26.0000; seja determinado que a Prefeitura de São José dos Campos se abstenha de praticar remoção ou deslocamento dos moradores da comunidade do Banhado, localizada na região central de São José dos Campos, bem como de promover a demolição de suas casas, implementados ao desabrigo de um mandado judicial específico; e seja determinado o encaminhamento dos autos em epígrafe ao Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (GAORP), para a realização de inspeções judiciais e de audiências de mediação como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos, nos termos da Quarta Tutela Provisória Incidental proferida no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828- Distrito Federal, suspendendo-se o cumprimento da ordem de reintegração de posse deferida até a adoção das providências mencionadas, sob pena de violação da autoridade da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal.”. **No mérito**, “a confirmação da liminar em definitivo, evidenciando a proibição da remoção forçada dos moradores da ocupação até a realização pelo Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (GAORP), de inspeções judiciais e de audiências de mediação como etapa prévia e necessária ao cumprimento da ordem de reintegração de posse. Também à guisa de tutela definitiva, requer seja apreciada a compatibilidade da Portaria n. 10.097, de 10 de novembro de 2022, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, com a Quarta Tutela Provisória Incidental proferida no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828-Distrito Federal, especialmente nos pontos sublinhados neste arrazoado pela Defensoria Pública, determinando-se as correções necessárias à política jurisdicional de tratamento e mediação de conflitos fundiários implementada por aquele Tribunal, a fim de constituir, de fato, um regime de transição, evitando-se o cumprimento massivo e simultâneo de empreitadas remocionistas de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade, sob pena de gerar convulsão social e crise humanitária.”. (eDoc. 1, fls. 13-14).

É o relatório. Decido.

Defiro os benefícios da justiça gratuita.

A respeito do cabimento de Reclamação para o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, a Constituição da República dispõe o seguinte:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

l) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;”

“Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei;

(...)

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.”

Veja-se também o art. 988 do Código de Processo Civil:

“Art. 988. Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para:

I - preservar a competência do tribunal;

II - garantir a autoridade das decisões do tribunal;

III - garantir a observância de enunciado de súmula vinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

IV - garantir a observância de acórdão proferido em julgamento de incidente de resolução de demandas repetitivas ou de incidente de assunção de competência.”

Inicialmente, registre-se que a presente ação foi protocolada nesta CORTE em 3/1/2023. Na origem, o processo encontra-se ativo. Assim, **não incide**, ao caso sob exame, o inciso I do parágrafo 5º do artigo 988 do CPC, que assimilou pacífico entendimento desta CORTE, materializado na Súmula 734 (“*não cabe reclamação quando já houver transitado em julgado o ato judicial que se alega tenha desrespeitado decisão do Supremo Tribunal Federal*”).

O parâmetro de confronto invocado é a medida cautelar concedida nos autos da ADPF 828 (Rel. Min. ROBERTO BARROSO), com o seguinte dispositivo:

“IV. Conclusão

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

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

ii) com relação a ocupações posteriores à pandemia: com relação às ocupações ocorridas após o marco temporal de 20 de março de 2020, referido acima, que sirvam de moradia para populações vulneráveis, o Poder Público poderá atuar a fim de

evitar a sua consolidação, desde que as pessoas sejam levadas para abrigos públicos ou que de outra forma se assegure a elas moradia adequada; e

iii) com relação ao despejo liminar: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, a possibilidade de concessão de despejo liminar sumário, sem a audiência da parte contrária (art. 59, § 1º, da Lei nº 8.425/1991), nos casos de locações residenciais em que o locatário seja pessoa vulnerável, mantida a possibilidade da ação de despejo por falta de pagamento, com observância do rito normal e contraditório”.

O Plenário desta CORTE referendou a medida cautelar *“a fim de que a suspensão determinada na Lei nº 14.216/2021 siga vigente até 31.03.2022”* (DJe de 10/2/2022).

Posteriormente, o Plenário referendou nova medida cautelar, concedendo *“parcialmente a medida cautelar, a fim de que os direitos assegurados pela Lei nº 14.216/2021, para as áreas urbanas e rurais, sigam vigentes até 30 de junho de 2022”* (DJe de 26/5/2022).

Em 1º/7/2022, os efeitos da liminar concedida foram novamente estendidos, mantendo a *“suspensão temporária de desocupações e despejos, inclusive para as áreas rurais, de acordo com os critérios previstos na Lei nº 14.216/2021, até 31 de outubro de 2022”*.

Finalmente, em 2/11/2022, o Plenário da CORTE referendou nova medida cautelar, com o seguinte teor:

“Decisão: O Tribunal, por maioria, referendou a tutela provisória incidental parcialmente deferida, para determinar a adoção de um regime de transição para a retomada da execução de decisões suspensas na presente ação, nos seguintes termos: (a) Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais deverão instalar, imediatamente, comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes e, principalmente nesse primeiro momento, elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada; (b) Devem ser realizadas inspeções judiciais e audiências de mediação

pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos. As audiências devem contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nos locais em que esta estiver estruturada, bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados, Distrito Federal e Municípios onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021; (c) As medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis devem (i) ser realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) ser antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família. Por fim, o Tribunal referendou, ainda, a medida concedida, a fim de que possa haver a imediata retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo (Lei nº 8.245/1991, art. 59, § 1º, I, II, V, VII, VIII e IX).”.

Quanto ao caso concreto, trata-se, na origem, de ação civil pública proposta pelo Município de São José dos Campos, visando a desocupação de áreas do bairro “Jardim Nova Esperança”, localizados dentro da Área de Proteção Ambiental do Banhado e, inserido nesta, do Parque Natural Municipal do Banhado. Concomitantemente, ingressou a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e a Sociedade dos Amigos do Jardim Nova Esperança com outra Ação Civil Pública contra o Município de São José dos Campos, visando à regularização fundiária de área localizada no bairro “Jardim Nova Esperança”, em São José dos Campos/SP.

O Juízo da Vara da Fazenda Pública da Comarca de São José dos Campos indeferiu o pedido de desocupação imediata da referida área, no seguintes termos: “Considerando o parecer do Ministério Público opinando pela irreversibilidade das medidas pleiteadas pela Prefeitura de São José dos

RCL 57538 MC / SP

Campos, bem como a inexistência de alteração fática que justifique mudança de entendimento acerca das decisões anteriores, INDEFIRO o pedido de tutela de urgência formulado às fls. 2552/2556” (eDoc. 8, fl. 11).

Contra essa decisão, **o Município de São José dos Campos/SP** interpôs agravo de instrumento no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, limitando seu pedido à concessão de tutela de urgência para a desocupação da área localizada no Parque Municipal do Banhado, inserido na APA do Banhado.

Em **19.12.2022**, o Relator do Agravo de Instrumento 2109342-43.2022.8.26.0000, do TJ/SP, deu provimento ao recurso com a determinação de *“imediata remoção dos ocupantes da área específica do Parque Natural Municipal do Banhado.”*

Transcrevo o ato reclamado no que interessa:

“O recurso comporta provimento.

(...)

Se no AI n. 2013303-86.2019.8.26.0000 o Município pretendia a desocupação integral da área (composta pela ‘APA do Banhado’ e pela área do ‘Parque Municipal do Banhado’), neste recurso postula, tão somente, a desocupação da área do Parque.

E assiste-lhe razão, pois o Parque Municipal perfaz Unidade de Conservação Integral, área de relevante interesse sociocultural e ambiental e, por força de lei, de domínio público.

Tais espaços são constituídos com a finalidade exclusiva de preservação da natureza, neles sendo permitido apenas o uso indireto de seus recursos naturais (artigo 7º, VI, da Lei nº 9.885/00).

A finalidade básica da sua criação, segundo dicção expressa do art. 11, *caput*, da Lei nº 9.885/00, é ‘a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, permitindo-se exclusivamente a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a

natureza e de turismo ecológico’.

Devido a importância de tais áreas, os §§1º e 4º do mesmo dispositivo determinam a desapropriação das áreas particulares incluídas em seus limites.

Percebe-se, portanto, a absoluta incompatibilidade de ocupação humana e, conseqüentemente, de regularização fundiária da área.

Assim, se a intervenção não poderá ser chancelada pelos órgãos ambientais, não há motivos para se adiar a retirada dos invasores.

O fato de a ocupação da área específica do Parque ser ainda insipiente (ao que consta, há pouco mais de cinco famílias no local) só confirma a necessidade de intervenção imediata do Poder Público para evitar a intensificação dos danos ambientais e impedir a expansão das invasões. (...).

Nesse contexto, e tendo em conta que a ordem de suspensão das desocupações coletivas não foi prorrogada (ADPF nº 828), diante do compromisso do Poder Público local em realocar as famílias que ali residem, considero pertinente a concessão da tutela de urgência nos moldes pretendidos.

Por tudo isso, reformo a decisão agravada e determino a imediata remoção dos ocupantes da área específica do Parque Natural Municipal do Banhado. Ante o exposto, dá-se provimento ao recurso.”. (eDoc. 8, fls. 25-29).

A Reclamante afirma que o Município, com base em decisão limitada, pretende fazer cumprir, sem outra ordem judicial, a desocupação de toda a área ocupada pelo Jardim Nova Esperança, englobando não só o Parque Natural Municipal do Banhado, mas também a área da APA do Banhado, sem o cumprimento das medidas determinadas na ADPF 828.

A concessão das medidas liminares, nos termos dos artigos 300 e 989, II do Código de Processo Civil, somente poderá ocorrer quando houver a demonstração cabal de seus tradicionais requisitos, conhecidos

RCL 57538 MC / SP

como *fumus boni iuris* e *periculum in mora* (ADA PELLEGRINI GRINOVER. *Teoria Geral do Processo*. 28. ed. Editora Malheiros. p. 353), os quais, ao menos em sede de cognição sumária, fundada em juízo de probabilidade, estão presentes na hipótese.

Buscou-se, com a concessão da liminar na ADPF 828, a proteção dos direitos à moradia e à saúde de pessoas em situação de vulnerabilidade. Desse modo, ficou consignado que “os direitos de propriedade, possessórios e fundiários precisam ser ponderados com a proteção da vida e da saúde das populações vulneráveis, dos agentes públicos envolvidos nas remoções e também com os riscos de incremento da contaminação para a população em geral”.

Inaugurado o regime excepcional de retomada das desocupações de áreas abrangidas nos requisitos da ADPF 828-MC, tem-se a necessidade de observação, pelo Poder Judiciário, dos requisitos estabelecidos na medida cautelar para o cumprimento do ato, especialmente a realização de audiências prévias de mediação com os ocupantes e o estabelecimento de medidas locais para realocação das famílias hipossuficientes estabelecidas na área a ser desocupada.

Do que consta da decisão reclamada, não há indicação de observação ou determinação para que se observem os requisitos constantes da ADPF 828-MC, de acolhimento ou realocação das famílias envolvidas no processo de reintegração de posse em moradia com condições dignas e sanitariamente adequadas.

Nesse cenário, em que persiste a grave crise sanitária promovida pela pandemia de COVID-19, a decisão reclamada, que expediu a ordem de reintegração de posse em desfavor dos reclamantes, sem observar os critérios adotados na medida cautelar deferida na APDF 828 (Rel. Min. ROBERTO BARROSO), incorreu em clara ofensa à *ratio decidendi* da referida ação paradigmática, qual seja: resguardar os direitos à moradia e à saúde de pessoas em situação de vulnerabilidade, durante a pandemia.

Portanto, diante da inexistência de informações de local hábil a assentar as famílias eventualmente desalojadas, nos termos do que preconizado na ADPF 828 MC, aliado ao iminente cumprimento da ordem de reintegração, entendo ser o caso de suspender o ato reclamado.

RCL 57538 MC / SP

Diante do exposto, CONCEDO A MEDIDA LIMINAR pleiteada e DETERMINO A SUSPENSÃO DA ORDEM DE REITEGRAÇÃO DE POSSE concedida no Processo 2109342-43.2022.8.26.0000, do Tribunal de Justiça de SÃO PAULO.

Intime-se com URGÊNCIA o Juízo Reclamado, encaminhando cópia da petição inicial e desta decisão, para que dê cumprimento ao ordenado, prestando, ainda, informações, nos termos do art. 989, I, do CPC.

Cite-se a parte beneficiária. Sem prejuízo da resposta, o Município de São José dos Campos deverá prestar informações detalhadas sobre o alegado na petição inicial pela parte reclamante.

Oportunamente, solicite-se parecer à Procuradoria-Geral da República.

A presente decisão tem força de mandado para fins de cumprimento imediato.

Publique-se.

Brasília, 4 de janeiro de 2023.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente