

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO ROBERTO BARROSO – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL****ADPF Nº 828**

A CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL – CNA, já devidamente qualificada nos autos referidos em epígrafe, na condição de *amicus curiae* após decisão de 15.09.2022 (ID 977), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, por meio de seus advogados signatários, com base no art. 138, § 1º; e no art. 1.022, I e II, da Lei nº 13.105, de 16.03.2015 (CPC), opor **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO**, nos autos da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos.

**I. TEMPESTIVIDADE**

O acórdão ora embargado foi publicado no DJe em 01.12.2022, quinta-feira.

Com base no art. 1.023 e no art. 212 do CPC, o prazo para a oposição de embargos declaratórios é de 5 (cinco) dias úteis. No presente caso, tem-se que o citado prazo começou a ser contado do dia 02.12.2022 (sexta-feira), devendo se encerrar no dia 08.12.2022 (quinta-feira).

Ocorre que dia 08.12.2022 é feriado nacional (Dia da Justiça), a teor do disposto no art. 62, IV, da Lei nº 5.010, de 30.05.1966, com a redação dada pela Lei nº 6.741, de 17.12.1979. O assunto também é regulado pelo art. 1º, XIII, da Portaria nº 1, de 07.01.2022, da Secretaria do STF (publicada pelo DJe em 07.01.2022).

Sendo, portanto, os presentes embargos declaratórios protocolados nesta data, são evidentemente tempestivos.

**II. DO ACÓRDÃO EMBARGADO**

Em sessão virtual extraordinária concluída em 02.11.2022, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), por maioria de votos, resolveu referendar a tutela

provisória incidental parcialmente deferida por Vossa Excelência, de forma a determinar a adoção de um regime de transição para a retomada da execução de decisões suspensas no curso da presente ADPF.

O acórdão, publicado em 01.12.2022, restou assim ementado:

**DIREITO CONSTITUCIONAL E CIVIL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO À MORADIA E À SAÚDE DE PESSOAS VULNERÁVEIS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19. REGIME DE TRANSIÇÃO. REFERENDO DA TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL.**

1. *Pedido de extensão da medida cautelar anteriormente deferida, a fim de que se mantenha a suspensão de desocupações coletivas e despejos enquanto perdurarem os efeitos da crise sanitária da COVID-19.*
2. *Alteração do cenário epidemiológico no Brasil e arrefecimento dos efeitos da pandemia, notadamente com (i) a redução do número de casos diários e de mortes pela doença, (ii) o aumento exponencial da cobertura vacinal no país e (iii) a flexibilização das medidas de distanciamento físico e de uso de máscaras faciais.*
3. *Na linha do que ficou registrado na última decisão, com a progressiva superação da crise sanitária, os limites da jurisdição deste relator se esgotariam. Expirado o prazo da cautelar deferida, é necessário estabelecer, para o caso das ocupações coletivas, um regime de transição para a retomada da execução das decisões suspensas por esta ação.*
4. *Regime de transição quanto às ocupações coletivas. Determinação de criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários, tendo como referência o modelo bem-sucedido adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.*
5. *A Comissão de Conflitos Fundiários terá a atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada. As comissões poderão se valer da consultoria e capacitação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, e funcionarão, nos casos judicializados, como órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece com a competência decisória.*
6. *No caso de medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, o Poder Público deverá (i) dar ciência prévia e ouvir os representantes das comunidades afetadas; (ii) conceder prazo razoável para a desocupação pela população envolvida; e (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.*
7. *Retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo. A determinação de desocupação de imóvel urbano em ações de despejo reguladas pela Lei do Inquilinato não enfrenta as mesmas complexidades do desfazimento de ocupações coletivas que não possuem base contratual. Por isso, não se mostra necessário aqui um regime de transição.*
8. *Tutela provisória incidental referendada.*

O citado regime de transição, da forma como decidido por ocasião do julgamento de referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental deferida nesta ADPF, foi aprovado com base em três exigências, a saber:

- (a) *“Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federal 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).”*

O acórdão da decisão adotada pelo STF no âmbito do referendo da decisão de Vossa Excelência traz importante voto divergente do Ministro André Mendonça - acompanhado pelo Ministro Nunes Marques - e se estrutura a partir da premissa de que, com a superação oficial do estado de pandemia no País, *“não mais subsiste margem de atuação à jurisdição constitucional, pelo menos aquela exercida no plano abstrato, através de instrumento de controle concentrado como o é a arguição de descumprimento de preceito fundamental, ante o grau de generalidade e abstração que lhe é inerente”.*

O Ministro André Mendonça ainda destaca que *“ante a conjuntura de relativa normalidade, descortina-se a possibilidade/necessidade de se resguardar a atuação precípua dos*

*órgãos do Poder Judiciário naturalmente vocacionados à análise das questões inerentes aos conflitos possessórios – que são essencialmente fáticos - . Portanto, penso que será através da observância da inafastabilidade da jurisdição que se garantirão os preceitos fundamentais em disputa” (grifo nosso).*

### III. DO CABIMENTO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

Em primeiro lugar, cabe destacar que o art. 138, § 1º, do CPC, expressamente permite a oposição de embargos de declaração por *amicus curiae* regularmente admitido no feito, nos seguintes termos:

**Art. 138.** .....

.....

**§ 1º** A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º.

A CNA foi admitida nos autos da presente ADPF, na condição de *amicus curiae*, por meio de decisão de Vossa Excelência, datada de 15.09.2022 (ID 977), aplicando-se o art. 6º, §2º, da Lei nº 9.882, de 03.12.1999, e o art. 7º, §2º, da Lei nº 9.868, de 10.11.1999. Portanto, são legítimos e regulares os presentes embargos de declaração sob a perspectiva de sua legitimidade ativa.

Estabelece o art. 1.022 do CPC que cabem os embargos de declaração contra qualquer decisão judicial para **(i)** esclarecer obscuridade ou eliminar contradição; **(ii)** suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento; e **(iii)** corrigir erro material.

O acórdão referente ao julgamento de referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental nesta ADPF apresenta uma série de obscuridades, contradições e omissões que necessariamente precisam ser sanadas, de forma a trazer segurança jurídica ao tema tratado, clareza de interpretação do que decidido, respeito ao quadro legal que dispõe acerca das reintegrações de posse e afastamento de eventuais inconsistências que podem levar à não aplicação do que decidido.

O mencionado acórdão, de fato, **apresenta alto grau de conteúdo normativo inédito sem a necessária intermediação de lei federal**, o que fez do julgamento uma verdadeira **sentença aditiva**, à margem da atuação legislativa do Congresso Nacional.

Portanto, não é surpresa que a tentativa de regulação jurídica total e abstrata de uma transição complexa – tudo à margem da lei - gere inúmeras contradições, obscuridades e omissões que precisam ser resolvidos. **No processo legislativo, essas diversas hipóteses, interesses, advertências e cuidados são articulados em um processo dinâmico, dialógico e democrático.** O processo judicial não tem capacidade para esse formato de decisão.

Nos presentes embargos de declaração, a CNA orientará as indicações das omissões, obscuridades e contradições a partir das seguintes premissas que, inclusive, já foram apontadas em suas manifestações no processo, a saber:

- (a) é fundamental o respeito à lei e ao Estado de Direito e, mesmo com a intenção de proteger valores constitucionais, o eventual poder normativo do STF não pode se substituir à lei;
- (b) com o fim da situação de emergência sanitária, cessou também o eventual poder jurisdicional do STF em sede de ação do controle concentrado;
- (c) qualquer tentativa de afastar a aplicação da lei (arts. 554 e seguintes do CPC; art. 1.196 e seguintes e art. 1210 e seguintes da Lei nº 10.406, de 10.01.2002 – CC - ou, no caso específico, a Lei nº 14.216, de 07.10.2021) **somente pode ocorrer com a eventual declaração clara e objetiva da inconstitucionalidade do dispositivo**, sob o risco de subversão da *separação dos poderes* (na linha hermenêutica utilizada pelo STF na Súmula Vinculante nº 10);
- (d) qualquer eventual conteúdo normativo do acórdão **deve ser considerado mera sugestão**, tendo em vista não haver lei que disponha acerca daquela questão específica fixada na decisão;
- (e) deve-se **respeitar a competência do juiz natural da questão**, em respeito ao próprio princípio da *separação de poderes*, e em virtude da necessidade de avaliação caso a caso das hipóteses de reintegração de posse, que apresentam forte caráter fático.

Tais premissas preservam as balizas do Estado Democrático de Direito (art. 1º da CF), devendo o acórdão proferido pelo STF sanar seus próprios vícios com as preocupações dirigidas a tais balizas de atuação institucional da Jurisdição Constitucional.

Estabelecidas tais questões, passa-se, pois, a apontar as obscuridades, omissões e contradições do acórdão embargado.

## **01. CONTRADIÇÃO: DETERMINAÇÃO DE CRIAÇÃO DE COMISSÕES DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS**

No âmbito da determinação de criação de um regime de transição, o acórdão estabelece que:

.....

*19. 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.*

.....

Em seguida, entretanto, o voto de Vossa Excelência bem destaca a autonomia do juiz para decidir a questão, nos seguintes termos:

.....

*Nos casos judicializados, as comissões funcionarão como órgão auxiliar do juiz da causa, e permanece – como não poderia deixar de ser – com a competência decisória, podendo, inclusive, se assim desejar, acompanhar a realização das diligências.*

.....

Ora, se a lei (no caso, o CPC) estabelece o poder de jurisdição do juiz natural para decidir acerca da reintegração de posse, cabendo-lhe única e exclusivamente a valoração dos fatos e elementos do caso concreto para fixar o modo mais eficiente e equilibrado para a retirada dos invasores, evidentemente a utilização das Comissões de Conflitos Fundiários é também uma mera liberalidade do magistrado que perfeitamente pode decidir, em nome da eficácia do processo, não se valer do trabalho da Comissão.

Essa conclusão, entretanto, não resta clara da leitura do acórdão, o que pode dar margem a interpretações abusivas que reduzam a autonomia e a importância do juiz natural da ação possessória.

Em outras palavras, é necessário que o STF sane a contradição aqui apontada de forma a deixar claro, diante da legislação aplicável, que **o juiz da causa tem soberania na decisão de se utilizar (ou não) das Comissões de Conflitos Fundiários**, sendo tal utilização mera possibilidade discricionária do magistrado que preside a ação de reintegração de posse.

## **02. OBSCURIDADE: VALOR NORMATIVO DA RESOLUÇÃO Nº 90/2021 DO CNJ**

Vossa Excelência, ao tratar da transição para a retomada da execução das decisões que ficaram suspensas em razão da medida liminar concedida nesta ADPF, assim fixou:

.....

*17. Recomenda-se, tanto quanto possível, a orientação da atuação judicial e administrativa pela Resolução nº 90/2021 do Conselho Nacional de Justiça, que ‘recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19)’.*

.....

Ocorre que, da leitura do acórdão embargado, não resta inequivocamente claro que se trata de mera sugestão a indicação de aplicação da Resolução nº 90/2021 do CNJ, muito embora o próprio texto normativo do Conselho indique se tratar de “recomendação”.

Em adição, é importante destacar que a Resolução nº 90/2021 tinha aplicação para os processos *“enquanto perdurar a situação de pandemia de Covid-90.”*

De fato, o próprio art. 1º da citada Resolução inicia o seu enunciado com a expressão *“recomendar aos órgãos do Poder Judiciário que, enquanto perdurar a situação de pandemia de Covid-19, avaliem com especial cautela o deferimento de tutela de urgência que tenha por objeto desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais”*.

As resoluções do CNJ não são estruturadas com poderes normativos de nenhuma ordem, muito menos para ter efeito de vinculação legal. Ao Órgão, na linha do art. 103-B, § 4º, I e II, da CF, cabe apenas o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e a expedição de *“atos regulamentares, no âmbito de sua competência”*. Até por uma questão de hierarquias de normas, seria inconstitucional e incompatível conceder ao CNJ poderes que não seja apenas de sugestão de atuação jurisdicional.

Na medida em que o voto de Vossa Excelência constrói o seu argumento com base na necessidade de um regime de transição e que esse regime de transição precisaria apresentar obrigatoriamente alguns critérios, parece indicar que as recomendações do CNJ precisariam ser tomadas como vinculantes aos juízes do Brasil, o que certamente seria uma conclusão equivocada, diante da regulação legal do tema (art. 554 e seguintes do CPC) que não estabelece tais providências.

Assim sendo, em nome da segurança jurídica, é fundamental sanar a presente obscuridade identificada, para fixar com clareza que **a Resolução nº 90/2021 do CNJ é mera recomendação, em tempo de vigência da pandemia, aos magistrados que tenham que decidir acerca de ações possessórias, sem, entretanto, estarem vinculados àquelas sugestões.**

### **03. OMISSÃO: PRAZO DE FUNCIONAMENTO DAS COMISSÕES**

O voto de Vossa Excelência determina, como visto, a instalação imediata das Comissões de Conflitos Fundiários pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, inclusive caracterizando tal medida como *“providência essencial”* no âmbito do regime de transição.

Ocorre que, de fato, tal orientação se sustenta na preocupação externada por Vossa Excelência acerca de um regime próprio de transição que evite *“a execução simultânea de milhares de ordens de desocupação, que envolvem milhares de famílias vulneráveis”*, o que poderia gerar risco de convulsão social.

Sendo assim, se a determinação de instalação de Comissões de Conflitos Fundiários está vinculada à lógica de funcionamento de um regime de transição, **a conclusão evidente é de que tais Comissões, embora não limitem a atuação do magistrado, somente podem funcionar de forma transitória**, até que se tenha baixíssimo risco de convulsão social.

O funcionamento de tais Comissões por prazo indeterminado subverteria o próprio argumento do voto, tornando perene um regime de transição que, no mínimo, poderia ser considerado *contra legem*. Assim, estar-se-ia oficializando uma verdadeira ilegalidade, uma vez que tais Comissões não são previstas em lei.

Dessa forma, torna-se fundamental que se sane tal omissão do acórdão embargado, **fixando-se clara e objetivamente prazo excepcional de funcionamento de tais Comissões de Conflitos Fundiários, com a fixação de data final**. Por outro lado, para se estabelecer plena coerência entre a *ratio decidendi* e a conclusão, **sugere-se que o funcionamento das citadas Comissões se estenda por até 03 (três) meses**, período razoável para que se afaste qualquer risco de ordens simultâneas de desocupação no campo.

#### **04. OMISSÃO E CONTRADIÇÃO: NECESSIDADE DE ADEQUADA CONSIDERAÇÃO DA LEI Nº 14.216/2021**

O problema identificado desde o início desta ADPF – o direito de moradia, as populações vulneráveis e as ações de desocupações de imóveis – também foi muito bem discutido e encaminhado no âmbito do Congresso Nacional.

No Poder Legislativo, esse tema foi sempre tratado com enorme responsabilidade e cuidado, desde o início das discussões em torno do Projeto de Lei (PL) nº 827/2020, proposto ainda em 23.03.2020, e sempre se teve entre os parlamentares (de situação e de oposição) a clara noção da dificuldade do assunto. Seria um desastre humanitário e constitucional a eleição de uma solução única/abstrata diante da complexidade das situações que se apresentassem.

Ao final de um profundo e denso processo de tramitação do Projeto de Lei – que envolveu a promoção de audiências públicas, votações em comissões temáticas e especiais e votações plenárias na Câmara e Senado, aprovou-se o texto que se transformou na Lei nº 14.216, de 07.10.2021 que *“estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias”*.

A Lei nº 14.216, de 07.10.2021, portanto, **é a resposta oficial e adequada ao problema que se quis tratar no âmbito desta ADPF**, e a continuidade da tramitação da presente demanda - ignorando as questões resolvidas na lei promulgada – tornou-se uma iniciativa paralela de concorrência com a soberania explícita do Congresso Nacional para encaminhar e deliberar acerca de tema tão complexo.

As diversas decisões concessivas de tutelas incidentais deferidas ao longo deste feito tentaram reduzir ou atenuar o âmbito de aplicação da lei, trazendo ora narrativa inconsistente com as opções adotadas pelo legislador, ora sugerindo lacunas legais inexistentes.



Esse encaminhamento ao longo da tramitação desta ADPF trouxe enorme contradição e omissão à questão, exigindo agora providências para se sanar o real peso institucional de se ter uma lei específica sobre o tema em relação ao qual se insiste em julgar de maneira diversa ao texto legal. No modelo republicano de *separação de poderes*, isso somente poderia ocorrer por meio de reunião colegiada do STF que efetivamente examinasse a constitucionalidade da lei e, se fosse o caso de se julgar inconstitucional, afastada por isso, nos termos do art. 102, I, “a”, da CF.

Entretanto, não é isso que se tem na presente ADPF, o que traz enorme insegurança institucional e a criação de uma situação desnecessária de rivalidade entre Poderes da República.

**A grande contradição que se observa nessa questão é o uso da Lei nº 14.216/2021 para algumas finalidades – como quando se levanta o seu art. 2º, § 4º - e seu completo descarte – como se a lei não existisse – quando o Tribunal é instado a se pronunciar acerca da não aplicação das tutelas incidentais requeridas para o âmbito rural.** Note-se, mais uma vez, que a Lei nº 14.216/2021, depois de intenso debate democrático, **AFASTOU** para a área rural a adoção das medidas de suspensão do cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa, que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva.

**E a omissão, aqui, está no fato de que o STF, por meio desse comportamento hermenêutico hesitante e contraditório, não reconhece efetivamente o valor da lei no nosso ordenamento jurídico.** Assim, para sanar essa omissão grave, é necessário que o Tribunal se manifeste com o reconhecimento indubitável da força normativa da integralidade da Lei nº 14.216/2021, defendendo a aplicação de **TODOS** os seus artigos e enunciados e evitando se fazer, de modo indevido, uma escolha discricionária do que aceitar e do que não aceitar de seu texto.

## **05. OBSCURIDADE: AFASTAMENTO DA LEI Nº 14.216/2021 EXIGE SUA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Em virtude da omissão e da contradição acima apontadas, revela-se uma importante obscuridade que também precisa ser esclarecida, uma vez que disso depende a própria relação entre os poderes constituídos (art. 2º da CF).

Como visto, pelo regime histórico adotado pelo Brasil desde a Primeira Constituição Republicana de 1891 e que se confirmou com a Constituição de 1988, há somente uma hipótese que permite que um juiz deixe de aplicar uma lei legitimamente aprovada pelo Poder Legislativo: quando a declare inconstitucional, em procedimento difuso ou concentrado.

A Constituição de 1988 valorizou a antiga representação de inconstitucionalidade e fortaleceu os processos e ações do controle concentrado de constitucionalidade que tramitam perante o STF. A premissa, entretanto, se mantém: o

Tribunal precisa declarar a inconstitucionalidade de lei em reunião colegiada e com o atingimento de quórum específico para afastar a incidência de lei ou de artigo de lei.

Assim sendo, a **obscuridade do acórdão embargado está no fato de que mais uma vez o Tribunal ignorou que a lei específica afastou a incidência das medidas excepcionais ao âmbito rural** sem, entretanto, sequer considerar julgar a inconstitucionalidade da lei solenemente aprovada!

Portanto, **é preciso que o Tribunal, em sede de embargos de declaração, repare esse vício do acórdão, restaurando a plena eficácia normativa da Lei nº 14.216/2021 em sua integralidade**, salvo se resolver, por meio de julgamento específico, analisar eventual juízo de inconstitucionalidade dessa mesma lei.

## **06. OBSCURIDADE: SOBERANIA DO JUIZ NATURAL PARA DECIDIR AS AÇÕES POSSESSÓRIAS/FUNDIÁRIAS**

O acórdão embargado se vale de orientações abstratas e amplas sobre processos e ações possessórias. Mais do que isso, Vossa Excelência reconhece ainda que, depois de mais de um ano de vigência precária de liminar geral, teria se esgotado o poder de jurisdição do STF.

Além disso, em momento pontuais do acórdão, também se reafirma a competência decisória do juiz natural da causa. Nesse ponto, aliás, o voto divergente do Ministro André Mendonça foi bastante preciso ao vincular essa autoridade do juiz natural à circunstância de que somente ele tem condições práticas, operacionais, técnicas e jurisdicionais de avaliar os elementos concretos e os indícios fáticos que podem bem orientar uma decisão judicial. Portanto, não se trata apenas de uma questão processual de competência. É, acima de tudo, uma imposição lógica e prática que a decisão soberana sobre integração de posse fique integralmente a cargo do juiz de primeira instância, submetendo-se suas razões de decidir e sua conclusão ao devido processo legal e aos recursos previstos em lei.

Tem-se, portanto, no acórdão, uma linha de narrativa confusa que não traz clareza acerca da real autonomia de convencimento e de decisão do juiz que recebe a ação possessória.

A “busca consensual de soluções”, o “uso da força pública” no cumprimento dos mandados de reintegração de posse, o eventual uso de medidas alternativas de cumprimento da decisão que sejam menos agressivas aos invasores, tudo isso está no campo de análise e decisão do juiz. Não se trata de elementos que possam ser valorados genericamente pelo STF em sede de julgamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental. Cabe somente ao juiz da causa examinar os fatos e verificar se se trata de criminosos contumazes ou se se trata de grupo vulnerável, se os invasores buscam realizar o direito à moradia ou se apresentam (como várias vezes ocorre) endereço fixo em centros urbanos, se as pessoas que ocupam imóvel alheio estão a desmatar mata nativa e a destruir

reserva legal ou se são pessoas ingênuas e desmobilizadas, se as invasões são planejadas e calculadas ou se são espontâneas, se se orientam a ocupar terras produtivas ou se se instalam em área que, em princípio, possa parecer sem dono.

Todos esses elementos e juízos são fundamentais para que se tenha decisão adequada nas ações possessórias e seria indesejado e inconveniente que o STF, de maneira distante dos fatos e em abstrato, se substituísse à magistratura local, emitindo ordens e orientações ao juiz natural.

A obscuridade que o acórdão embargado apresenta e que precisa ser sanada é a decisão clara sobre o poder e autonomia do juiz natural das ações possessórias, bem como o reconhecimento de que é dele a função soberana de reunião dos elementos do caso e de formação do seu juízo próprio de convencimento, cabendo somente a ele a decisão sobre questões como busca consensual de soluções ou uso de força pública para o cumprimento de ordem judicial.

## **07. OMISSÃO: AUDIÊNCIAS DE MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO**

Outra omissão importante do acórdão embargado diz respeito ao tratamento legal que o ordenamento jurídico já dispensa às audiências de mediação e conciliação.

O acórdão parece exigir a promoção de audiências de mediação pelas Comissões de Conflitos Fundiários “*como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva*”. Curiosamente, nesses trechos Vossa Excelência se vale da citação de artigo do CPC e da Lei nº 14216/2021.

De fato, a figura da “*audiência de mediação e conciliação*” não é novidade trazida pela decisão do STF. Ela já existe e está prevista no art. 565 do CPC, e também foi prevista no art. 1º, §4º, da Lei nº 14.216/2021.

Ocorre, entretanto, que as citadas leis a preveem para situações totalmente diversas e em formato também diferente do que indica o acórdão, colocando-se, mais uma vez, o atrito fundamental entre lei (não declarada inconstitucional) e voluntarismo da decisão abstrata da jurisdição constitucional.

A Lei nº 14.216/2021, inicialmente, não permite a adoção de medidas emergenciais de suspensão das ordens judiciais de desocupação para o campo, tornando o art. 1º, § 4º, e sua previsão de promoção de “*audiência de mediação entre as partes, com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública*”, medida somente aplicável aos processos de despejo, de remoção forçada e de reintegração de posse coletiva que nas cidades.

Já o CPC, em seu art. 565, é bastante preciso ao prever a “*audiência de mediação*”, já que a exige apenas no caso de esbulho possessória ou turbação que tenha mais de ano e dia de duração. Confira-se o texto do Código:

**Art. 565.** *No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbacão afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º.*

**§ 1º** *Concedida a liminar, se essa não for executada no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de distribuição, caberá ao juiz designar audiência de mediação, nos termos dos §§ 2º a 4º deste artigo.*

**§ 2º** *O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência, e a Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça.*

**§ 3º** *O juiz poderá comparecer à área objeto do litígio quando sua presença se fizer necessária à efetivação da tutela jurisdicional.*

**§ 4º** *Os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio poderão ser intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório.*

**§ 5º** *Aplica-se o disposto neste artigo ao litígio sobre propriedade de imóvel.*

A promoção, portanto, de audiência de mediação e conciliação já tem situação específica em que é aplicada. Trata-se de leitura incompatível com a interpretação que o STF aparentemente adotou no acórdão embargado, sem qualquer justificativa específica e lógica que justificasse essa manipulação de dispositivos de lei.

Assim sendo, **diante do fato de que a audiência de mediação e conciliação é instituto com regramento jurídico específico previsto em lei, é necessário sanar a omissão consistente em não considerar esse regime próprio já previsto para estabelecer determinadas balizas no acórdão embargado.**

## **08. OMISSÃO: RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO**

No parágrafo 16 do voto condutor de Vossa Excelência, resta estabelecido:

.....  
*(b) 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.*  
.....

As exigências identificadas acima não podem ser consideradas de responsabilidade do particular que, de início, já teve a sua propriedade invadida e já arca com os prejuízos da destruição de seu patrimônio e suspensão de sua atividade agropecuária.

**O produtor rural é evidentemente vítima no processo de invasão** e tem parte considerável de seus direitos usurpados.

Se tais medidas indicadas acima precisam ser adotadas para o processo de remoção coletiva no campo, é importante ficar claro que a responsabilidade é inteiramente atribuída ao Poder Público, devendo ser assumida solidariamente pelo Município, pelo Estado e pela União.

É do Poder Público a atribuição de proteger pessoas em situação de vulnerabilidade social, de custear o seu transporte, a sua alocação, a sua acomodação em abrigo público ou espaço afim e, derradeiramente, a responsabilidade por não separar membros da mesma família, especialmente filhos de seus pais e mães.

Além disso, trata-se de obrigações que precisam ser cumpridas de imediato, tão logo a decisão judicial de desocupação seja comunicada, não sendo legal e razoável que a medida judicial seja suspensa por tempo indeterminado, aguardando que o Poder Público se digne a fazer cumprir tais exigências. A eficácia do processo judicial e a autoridade da decisão judicial não podem ficar a depender do cronograma de providências do Poder Público, devendo, ao contrário, Municípios, Estados e União de adaptar às decisões judiciais.

Dessa forma, **é preciso sanar a omissão aqui apontada para indicar com clareza que tais obrigações para com as pessoas que estejam em situação de vulnerabilidade social são solidariamente do Poder Público Municipal, Estadual e Federal, e precisam ser cumpridas de imediato, não sendo possível o atraso no cumprimento da decisão judicial por evasivas das autoridades políticas ou administrativas.**

## **09. OBSCURIDADE: CRIAÇÃO DAS COMISSÕES E AUTONOMIA DOS TRIBUNAIS**

Por fim, aponta-se uma última obscuridade consistente na aparente exigência feita no acórdão para que os tribunais do País instalem de imediato as Comissões de Conflitos Fundiários.

O ponto foi muito bem desenvolvido no voto divergente do Ministro André Mendonça e, mesmo que sua posição tenha sido vencida, Vossa Excelência trouxe uma preocupação importante que precisa ser sanada sob risco de inconsistência do acórdão embargado.

Destacamos o ponto do voto divergente:

.....  
*(...) e da competência normativa constitucionalmente conferida aos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais como decorrência da garantia de*

*autogoverno (ADI nº 410-MC/SC, Rel. Min. Celso de Mello, Red. do Acórdão Min. Carlos Velloso, j. 27.8.1992, p. 17.6.1994), não vislumbro margem de conformação apta a ensejar a imposição de diretrizes de atuação únicas e nacionalmente invariáveis por esta Supremo Corte.*

.....

A questão objeto dessa alegação de obscuridade é de simples compreensão: como seria possível exigir dos Tribunais de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais a criação de Comissões de Conflitos Fundiários diante da garantia constitucional de autogoverno e de autonomia administrativa e financeira dos Tribunais, de acordo com o art. 99 e parágrafos, e art. 168, ambos da CF?

Embora a Jurisdição Constitucional seja dotada de inegável superioridade hierárquica no nosso modelo de Poder Judiciário, isso não se convola em prerrogativa de gestão administrativa ou de ingerência institucional nos tribunais estaduais e regionais.

Trata-se de problema intransponível que somente reforça a tese de que a criação das Comissões de Conflitos Fundiários se trata de sugestão, em formato de *obter dictum*, na decisão colegiada do STF consubstanciada no acórdão publicado em 01.12.2022.

De qualquer forma, é necessário que o STF resolva tal obscuridade, reconhecendo expressamente que a criação de tais Comissões somente pode se dar a partir da autonomia de decisão gerencial de cada tribunal do País.

#### **IV. CONCLUSÃO E PEDIDO**

Ante o exposto, considerando os argumentos aqui reunidos, a CNA vem à presença de Vossa Excelência **requerer o recebimento e o conhecimento dos presentes embargos de declaração para que sejam sanadas as omissões, obscuridades e contradições aqui apontadas, de forma a trazer maior segurança jurídica e compreensão dos reais limites da decisão colegiada do STF que referendou a Quarta Tutela Provisória Incidental deferida nestes autos.**

Nesses termos,  
Pede deferimento.  
Brasília/DF, 08 de dezembro de 2022.



**RUDY MAIA FERRAZ**  
OAB/DF 22.940

**RODRIGO DE OLIVEIRA KAUFMANN**  
OAB/DF 23.866

**TACIANA MACHADO DE BASTOS**  
OAB/DF 30.385