

Coletânea de Artigos

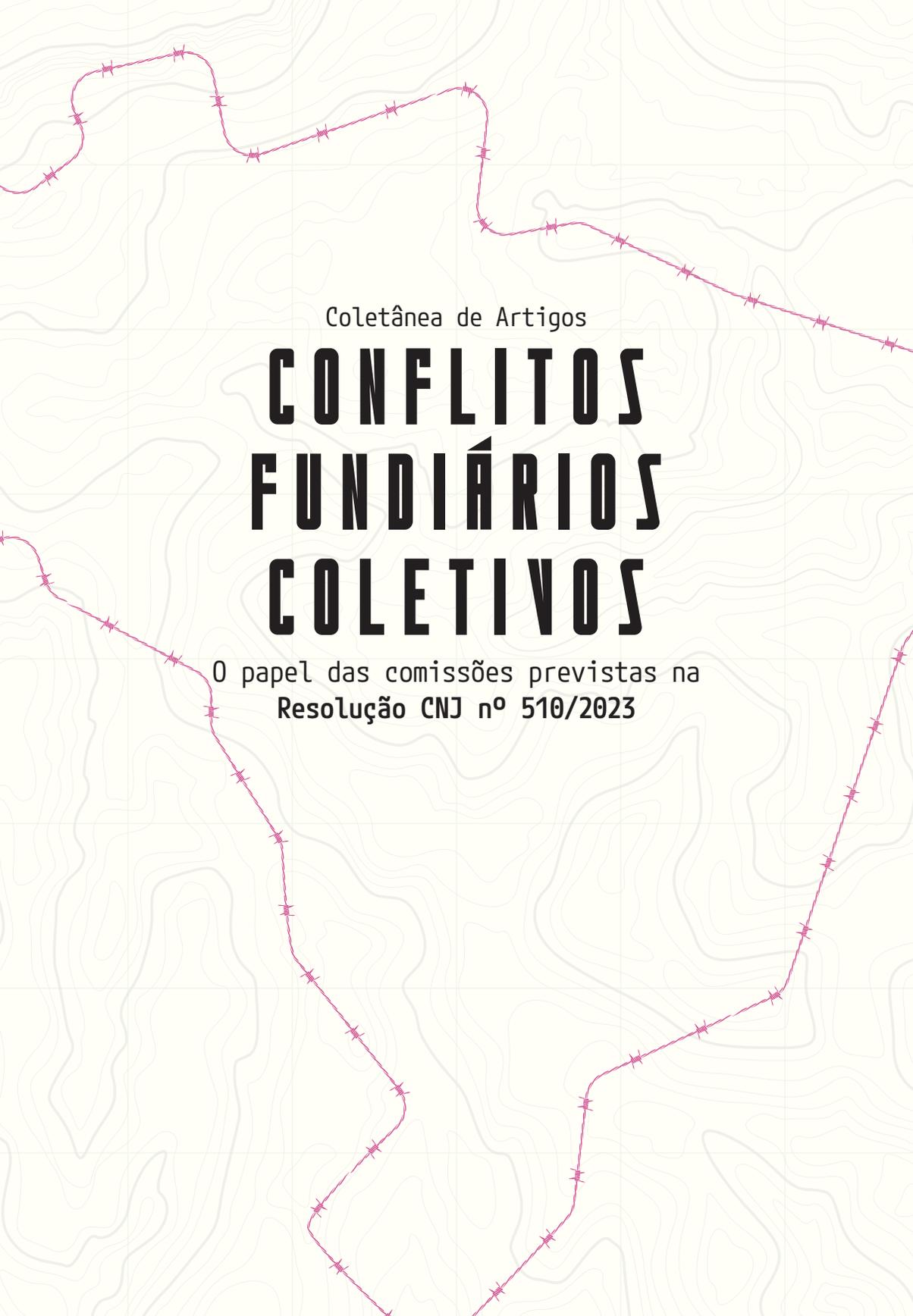
CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS

O papel das comissões previstas
na Resolução CNJ nº 510/2023



PFDC
Procuradoria Federal
dos Direitos do Cidadão

MPF
Ministério Público Federal

The background of the cover is a topographic map with light gray contour lines. A prominent pink line, resembling a barbed wire fence, winds across the map, starting from the top left, curving around, and extending towards the bottom right. The text is centered on the map.

Coletânea de Artigos

CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS

O papel das comissões previstas na
Resolução CNJ nº 510/2023

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procurador-Geral da República
Paulo Gustavo Gonet Branco

Vice-Procurador-Geral da República
Hindenburg Chateaubriand Pereira Diniz Filho

Vice-Procurador-Geral Eleitoral
Alexandre Espinosa Bravo Barbosa

Corregedora-Geral do Ministério Público Federal
Célia Regina Souza Delgado

Ouvidor-Geral do Ministério Público Federal
Brasilino Pereira dos Santos

Secretária-Geral do Ministério Público da União
Eliana Péres Torelly de Carvalho

Procurador Federal dos Direitos do Cidadão
Carlos Alberto Carvalho de Vilhena Coelho



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Coletânea de Artigos

CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS

O papel das comissões previstas na
Resolução CNJ nº 510/2023

Brasília
MPF
2024

Disponível em: https://www.mpf.mp.br/pfdc/midiateca/outras-publicacoes-de-direitos-humanos/reforma_agraria/reforma_agraria/TMP_publicacoesTematicas?tag=PFDC_MTeca_OPDH_Reforma_Agraria.

B823m

Brasil. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão.

Coletânea de artigos : conflitos fundiários coletivos : o papel das comissões previstas na Resolução CNJ/510/2023 / Ministério Público Federal, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. – Brasília : MPF, 2024.

262 p.

Disponível em: https://www.mpf.mp.br/pfdc/midiateca/outras-publicacoes-de-direitos-humanos/reforma_agraria/reforma_agraria/TMP_publicacoesTematicas?tag=PFDC_MTeca_OPDH_Reforma_Agraria.

ISBN: 978-65-992600-5-6

1.Conflito fundiário. 2. Acesso à justiça. 3. Direito à moradia. 4. Ação possessória. 4. Supremo Tribunal Federal. I. Autor. II. Título.

CDD 342.1249

Elaborado por Marize Alves de Azevedo – CRB1980

Coordenação e organização

Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão

Procurador Federal dos Direitos do Cidadão

Carlos Alberto Carvalho de Vilhena Coelho

Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão Substituta

Ana Borges Coêlho Santos

Projeto gráfico e diagramação

Ricardo Monserratt (Secom)

Revisão

Ana Paula Rodrigues de Azevedo (Secom)

Fernanda Gomes Teixeira de Souza (Secom)

Normalização Bibliográfica

Coordenadoria de Biblioteca e Pesquisa (Cobip/Sejud)

Procuradoria-Geral da República

SAF Sul Quadra 4 Conj. C

CEP 70050-900 Brasília – DF

Telefone: (61) 3105-5100

www.mpf.mp.br/pgr

Sumário

Apresentação	7
---------------------------	---

Introdução

O papel da PFDC e a longa caminhada por um tratamento constitucional do direito à terra e à moradia.....	10
--	----

Julio José Araujo Junior, Carlos Alberto Vilhena

PARTE I

Visões gerais.....	26
--------------------	----

Comissões de Soluções Fundiárias:

por um espaço institucional de cidadania insurgente e democratização do acesso à Justiça.....	27
---	----

Matheus de Andrade Bueno

Os pontos de inflexão para a reorientação do modelo brasileiro de tratamento jurisdicional de conflitos fundiários	48
---	----

Allan Ramalho

A vocação estrutural da ação possessória coletiva	76
--	----

Diego Santiago y Caldo

Supremo Tribunal Federal e remoções forçadas: uma análise das reclamações constitucionais com base na ADPF 8281	102
--	-----

Mariana Trotta Dallalana Quintans, Francisco Trope da Silva Porto, Bruna Pilon Geanetti Machado

PARTE II

Estudo de casos.....	126
----------------------	-----

Novos marcos do tratamento dos conflitos fundiários coletivos e a justiciabilidade dos direitos humanos: o caso da Comunidade José Lutzenberger	127
--	-----

Daisy Carolina Tavares Ribeiro, Julia Ávila Franzoni, Naiara Andreoli Bittencourt

Direito à cidade: uma análise da atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TJDGO, a partir de estudo de caso da ocupação do Morro da Serrinha.....159

João Vitor Lustosa de Brito, Erika Macedo Moreira

A Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2 e os conflitos possessórios coletivos186

Mariana Trotta Dallalana Quintans, Fernanda Mariana da Costa Vieira, Thales Arcoverde Treiger, Rafaelly de Lima Galossi da Silva, João Priolli de Araújo

PARTE III

Repercussão em políticas216

Planejamento fiscal, (desmonte da) política pública de reforma agrária e atuação estatal.....217

Ana Maria de Carvalho

A emancipação feminina à luz da reforma agrária e o papel das comissões do CNJ nas políticas públicas de reforma agrária.....244

Lucas Costa Almeida Dias, Nathália Mariel F. De S. Pereira

Apresentação

É quase redundante dizer que a questão fundiária é um dos maiores problemas deste país. A repartição desigual da terra é fonte de parte significativa das mazelas desta nação, desde que Pindorama passou a se chamar Brasil.

A concentração fundiária não é fonte apenas de injustiça social. Ela igualmente está associada à degradação ambiental, ao roubo de terras públicas e ao assassinato de pessoas. Ela se vincula à restrição na variedade de alimentos disponíveis, ao envenenamento da terra, da água e do ar e ao extermínio de povos indígenas, entre vários outros prejuízos aos indivíduos e à coletividade. Esse cenário dantesco se mostra ainda mais grave quando consideramos que os grandes latifúndios contrariam o espírito de solidariedade contido na Constituição de 1988, também chamada de *Constituição Cidadã*.

Os artigos desta coletânea abordam diversos aspectos da questão fundiária e analisam casos concretos, apontando neles os desafios a serem superados e destacando as melhores práticas adotadas. Ela está dividida em três partes: *visões gerais, estudos de casos e repercussão em políticas*.

Na **primeira parte**, o artigo *Comissões de Soluções Fundiárias: por um espaço institucional de cidadania insurgente e democratização do acesso à Justiça*, de Matheus Andrade Bueno, realça os processos de luta de movimentos e grupos sociais aos quais foram negados direitos de propriedade para demonstrar a importância de espaços institucionais que garantam a escuta e a democratização no Sistema de Justiça. A análise é feita à luz do conceito de cidadania insurgente para mostrar que a resolução é um meio para a sua efetivação.

No artigo *Os pontos de inflexão para a reorientação do modelo brasileiro de tratamento jurisdicional de conflitos fundiários*, Allan Ramalho problematiza o tratamento processual histórico aos conflitos possessórios coletivos e indica a possibilidade de virada no tratamento do tema por meio da jurisdição constitucional.

Em *A vocação estrutural da ação possessória coletiva*, Diego Santiago y Caldo analisa as características da ação possessória coletiva e a sua possibilidade de inserção no microsistema brasileiro de processos coletivos, notadamente à luz dos problemas de déficit habitacional e da necessidade de controle jurisdicional de políticas públicas de moradia.



Por fim, Mariana Trotta Dallalana Quintans, Francisco Trope da Silva Porto e Bruna Pilon Geanetti Mach fazem uma análise das reclamações constitucionais posteriores à ADPF 828 em *Supremo Tribunal Federal e remoções forçadas: uma análise das reclamações constitucionais com base na ADPF 828*.

A coletânea abre a **segunda parte** com o estudo de Daisy Carolina Tavares Ribeiro, Julia Ávila Franzoni e Naiara Andreoli Bittencourt intitulado *Novos marcos do tratamento dos conflitos fundiários e a justiciabilidade dos direitos humanos: o caso da Comunidade José Lutzenberger*. O trabalho analisa a situação do Acampamento Agroflorestal José Lutzenberger, localizado no município de Antonina (PR), e o papel da Comissão de Conflitos do tribunal de justiça local, que se tornou um exemplo para todo o país.

Na sequência, o artigo *Direito à cidade: uma análise da atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TJ/GO, a partir de estudo de caso da ocupação do Morro da Serrinha*, de João Vitor Lustosa de Brito e Erika Macedo Moreira, avalia as ações da Comissão de Conflitos Fundiários para a resolução do litígio em torno da ocupação do Morro da Serrinha, em Goiânia (GO).

Para fechar a segunda parte, o artigo *A Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2 e os conflitos possessórios coletivos*, de Mariana Trotta Dallana Quintans, Fernanda Mariana da Costa Vieira, Thales Arcoverde Treiger, Rafaelly de Lima Galossi da Silva, João Priolli de Araújo e Ana Cláudia Diogo Tavares, analisa a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias criada pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região nos seus primeiros meses de funcionamento.

Na **terceira e última parte**, temos mais dois artigos.

Em *Planejamento fiscal e (o desmonte) da política pública de reforma agrária*, Ana Maria de Carvalho examina as possibilidades de construção de políticas públicas de distribuição de terras com mais eficácia, sobretudo mediante planejamento orçamentário adequado, impondo-se um papel singular ao Poder Judiciário na análise de conflitos fundiários.

Por fim, *A emancipação feminina à luz da reforma agrária e o papel das comissões do CNJ nas políticas públicas de reforma agrária*, de Lucas Costa Almeida Dias e Nathália Mariel F. de S. Pereira, indica a necessidade de enfrentamento da desigualdade contra mulheres em conflitos fundiários de modo a superar a invisibilidade e oferecer abordagens adequadas ao tema.



As autoras e os autores desta coletânea esperam que esses artigos fertilizem o terreno do debate da questão fundiária com novas perspectivas sobre o tema. Longe de pretender esgotar o assunto, a ideia desta coletânea é propor novos olhares e soluções sobre uma questão que permanece intransponível há mais de 500 anos neste país.

Boa leitura.

Carlos Alberto Carvalho de Vilhena Coelho
Procurador Federal dos Direitos do Cidadão

Julio José Araujo Junior
Procurador da República



Introdução

O papel da PFDC e a longa caminhada por um tratamento constitucional do direito à terra e à moradia

Julio José Araujo Junior¹
Carlos Alberto Vilhena²

*A minha estante
É um caixão de cebola
E são poucos os livros
Que eu possuo.
Mas eu tenho um jardim
Que dá flores coloridas
E o cachorro do vizinho
Dá guarda à minha casa
E me festeja
Quando eu chego da luta*

(“Poesia doméstica”, de Solano Trindade)

Em *Caminhos para a solução de conflitos fundiários coletivos: a jurisprudência do STF e o papel das comissões previstas na Resolução CNJ nº 510/2023*, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), por meio do Grupo e Trabalho Reforma Agrária e Conflitos Fundiários, busca estimular o debate sobre novas diretrizes na concretização do direito à terra e do direito à moradia no âmbito do sistema de justiça. Ao abrir o diálogo com juristas, movimentos sociais e academia, preten-

1 Procurador da República no Rio de Janeiro. Coordenador do Grupo de Trabalho Reforma Agrária e Conflitos Fundiários. Mestre e doutorando em Direito Público pela UERJ. Especialista em política e sociedade pelo IESP-UERJ.

2 Subprocurador-geral da República e procurador federal dos Direitos do Cidadão.



de-se estimular a iniciativa bem-sucedida das mediações em conflitos fundiários coletivos, impulsionada pela Resolução CNJ nº 510/2023, e contribuir para o seu fortalecimento e aprimoramento.

A obra faz um balanço da trajetória que nos levou à resolução e aponta os desafios que estão por vir. Quando a pandemia do novo coronavírus eclodiu em 2020, o tratamento judicial desses direitos era bastante desfavorável aos ocupantes, sempre pendendo a favor de uma lógica proprietária, que desconsiderava a função social dos imóveis e apostava na dimensão individualista dos casos. Nesse sentido, o relatório final da pesquisa *Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil*, elaborado pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) e pelo Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Pólis), em atendimento a edital do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), publicado em 2020, mostrou a escassez de ideias e a predominância da visão individualista da matéria³. O estudo compreendeu a análise de decisões proferidas pelos seguintes tribunais: TJ/SP; TJ/PR; TJ/DFT; TJ/RS; TJ/BA; TJ/PE; TRF1; TRF3; TRF4; TRF5; STJ e STF.

A metodologia distribuiu as ações possessórias coletivas de bens imóveis a partir de um duplo registro: (i) discussões sobre posse e propriedade; e (ii) conflito social de fundo que dá origem a esse tipo de ação. Foram definidas seis tipologias sobre os conflitos de fundo: (i) moradia; (ii) conflito agrário; (iii) quilombola; (iv) indígena; (v) greve; e (vi) protesto. A tipologia de moradia foi predominante em todos os TJs, seguida pela de conflito agrário. Já nos TRFs, embora a moradia continuasse majoritária, houve grande representatividade de conflito agrário no TRF1 e o aumento nos casos envolvendo a tipologia indígena e quilombola.

O estudo constatou que 21,43% das ações coletivas tinham partes indeterminadas. No polo passivo, 5,57% possuíam partes organizadas, ou seja, havia referência a movimentos, grupos e associações. A maior parte das ações coletivas (73%) era formada, no entanto, pela justaposição dos nomes de mais de três pessoas físicas. Além disso, constatou-se a baixa mobilização de institutos do Código de Processo Civil (CPC), como as audiências de justificação e inspeção judicial. O estudo traz ainda o dado impressionante de que a menção à função social da propriedade – seja para constata-la, seja para afastá-la – ocorre em menos de 10% dos processos, contados todos os tribunais. Nos Tribunais Regionais Federais, por exemplo, a estatística é a seguinte: 0,71% de menções no TRF1; 6,58% no TRF3; 3,28% no TRF4; e 1,72% no TRF5. Já nos Tri-

3 Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Relatorio-Final-INSPEL.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2022.



bunais de Justiça, os dados são ainda mais alarmantes: 1% no TJ/SP; 0,26% no TJ/RS; 1,18% no TJ/PE; 4,31% no TJ/PA; 4,35% no TJ/DFT; e 0,68% no TJ/BA.

Ao final, o relatório apresentou propostas importantes, como a criação de um observatório nacional de conflitos fundiários e possessórios, a discussão normativa sobre ações coletivas passivas no âmbito de alterações legislativas referentes aos processos coletivos, a fixação de critérios para a admissão da citação indeterminada e genérica da coletividade no polo passivo da ação e a criação e/ou consolidação de estruturas específicas internas ao Judiciário para realizar as audiências de conflitos possessórios coletivos, entre outros.

Na contramão do relatório, o CNJ havia extinguido, em 2021, o fórum de assuntos fundiários⁴, anteriormente criado pela Resolução CNJ nº 110/2010. De caráter nacional e permanente, o fórum tinha por objetivo monitorar os assuntos pertinentes aos conflitos oriundos de questões fundiárias, agrárias ou urbanas. Entre suas atribuições (art. 2º), destacavam-se o monitoramento de ações de desapropriação para fins de reforma agrária ou urbana; o acompanhamento das ações judiciais relativas ao domínio e à posse de imóveis; o estudo, a regulação, a organização, a modernização e o monitoramento da atividade dos cartórios de registro de imóveis de questões relacionadas à ocupação do solo rural e urbano; e a proposição de medidas concretas e normativas destinadas à prevenção de conflitos judiciais e à definição de estratégias nas questões agrárias, urbanas e habitacionais.

A paisagem só ganha novos contornos após a mobilização dos grupos organizados e dos movimentos sociais, por meio da Campanha Despejo Zero, que culminou na propositura da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 (ADPF 828) no Supremo Tribunal Federal (STF). Depois dessa ação, a discussão ganhou um salto qualitativo, sobre o qual esta coletânea procura agora se debruçar.

Nesta introdução, buscamos, na primeira parte, reconstituir o histórico da PFDC na matéria, começando pelo período da pandemia de covid-19. Foram tempos difíceis, mas a PFDC nunca deixou de cobrar ou de pedir uma atuação clara do Poder Judiciário na matéria. Em seguida, abordamos o importante papel do STF e as decisões proferidas na ADPF 828, as quais pavimentaram as novas orientações do CNJ sobre a matéria.

4 Cf. Resolução CNJ nº 384, de 26 de março de 2021. O argumento utilizado foi o de que existiriam outras estruturas no CNJ capazes de absorver as atribuições do fórum. Contudo, não se tem notícia, por exemplo, de qualquer atividade similar acerca da reforma agrária no âmbito do Conselho.



1 Atuação da PFDC pela suspensão dos despejos

Desde o início da pandemia de covid-19, em março de 2020, a PFDC se engajou, ao lado de diversos atores e atrizes sociais e institucionais, na prevenção dos efeitos nefastos que o vírus causou sobre o direito à terra e à moradia.

Uma das primeiras medidas foi a provocação do CNJ para pedir medidas que garantissem a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse coletivos durante a pandemia⁵. O documento ressaltava as experiências que estavam sendo adotadas em outros países e os impactos que a falta de providências de sustação de decisões causariam na população atingida. Com isso, buscava-se a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus por meio da suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse coletivos em áreas urbanas e rurais.

O requerimento da PFDC espelhava-se na Recomendação CNJ nº 62/2020, adotada logo no início da pandemia e voltada para as pessoas em situação de privação de liberdade, que tinha a preocupação com o cenário de contaminação em grande escala nos sistemas prisional e socioeducativo, com impactos significativos para a segurança e a saúde pública de toda a população, ultrapassando os limites internos dos estabelecimentos. A Recomendação nº 62/2020 havia indicado diversas medidas com a finalidade de proteção da vida e da saúde das pessoas privadas de liberdade, dos magistrados e de todos os servidores e agentes públicos que integram o sistema de justiça penal, prisional e socioeducativo, sobretudo daqueles integrantes dos chamados grupos de risco. A recomendação buscava, também, a redução dos fatores de propagação do vírus, pela adoção de medidas sanitárias, diminuição de aglomerações nas unidades judiciárias, prisionais e socioeducativas, e restrição às interações físicas na realização de atos processuais.

O raciocínio adotado para o sistema prisional era aplicável ao direito à terra e à moradia e aos impactos causados por conflitos possessórios. Com base em argumentação do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) e da Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas

5 O documento (PGR-00106903), que se converteu em pedido de providências, foi subscrito também pela então procuradora federal dos Direitos do Cidadão, pelo coordenador do Grupo de Trabalho Reforma Agrária e pelo coordenador do atualmente extinto Grupo de Trabalho Direito à Cidade e Moradia Adequada.

(FNA)⁶, a PFDC apontou que as reintegrações geralmente atingiam populações vulneráveis, que vivem em locais caracterizados por adensamento excessivo e coabitação, com grandes dificuldades de encontrar outra moradia. Uma eventual remoção tornaria ainda mais difícil o isolamento dessa população em caso de infecção. O documento destacava, por fim, que medidas semelhantes já vinham sendo adotadas nos Estados Unidos e na França.

Enquanto se aguardava a manifestação do CNJ sobre o tema, alguns tribunais passaram a adotar entendimentos nessa linha, como o Tribunal de Justiça do Paraná (TJ/PR), que, por meio do Decreto Judiciário nº 244/2020, estabeleceu a “suspensão do cumprimento dos mandados de reintegração de posse por invasões coletivas urbanas ou rurais”, sob o fundamento de que a efetivação dessa medida implicaria mobilização de grande contingente de profissionais e poderia gerar aglomeração em espaços públicos, “deixando inúmeras pessoas desassistidas e sem condições mínimas de higiene e isolamento para minimizar os riscos de contágio pelo coronavírus”.

No Rio de Janeiro, a aprovação da Lei Estadual nº 9.020/2020 nessa mesma linha suscitou questionamento sobre a sua constitucionalidade. A norma estabelecia a suspensão de todos os mandados de reintegração de posse, imissão na posse, despejos e remoções judiciais ou extrajudiciais no estado do Rio de Janeiro em virtude da situação de emergência decorrente do novo coronavírus (covid-2019), declarada pelo Decreto nº 46.973, de 16 de março de 2020, enquanto vigorasse esse cenário. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJ/RJ) chegou a proferir decisão liminar para suspender a lei em representação proposta pela Associação dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro (Amaerj)⁷.

Contra tal decisão, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPE/RJ) apresentou reclamação ao STF, alegando ofensa ao entendimento do plenário daquela corte nas ADIs 6341 e 6343 e nas ADPFs 641 e 672. O relator do caso, então ministro Ricardo Lewandowski, acolheu os argumentos da Defensoria quanto aos paradigmas mencionados na reclamação, notadamente as decisões proferidas pelo plenário do STF na ADI 6341 e na ADPF 672. O ministro asseverou que a Lei nº 9.020/2020, ao abordar mandados de reintegração de posse, imissão na posse, despejo e remoções judiciais ou extrajudiciais, se limitava a promover o “sobretudo temporário da execução de tais medidas, levando-se em conta a complexidade ora enfrentada em razão da pandemia mundial, somada às peculiarida-

6 Disponível em: <https://www.caudf.org.br/coronavirus-iab-fna-e-ibdu-pedem-suspensao-de-mandados-de-remocoes-e-despejos/>. Acesso em: 5 abr. 2024.

7 Processo nº 0079151-15.2020.8.19.0000



des daquela unidade federativa”. Com base nisso e tendo em vista a urgência da questão, o ministro deferiu o pedido liminar para suspender os efeitos da decisão reclamada:

A urgência da medida está caracterizada pelo fato notório que o contágio do coronavírus é crescente, e que os serviços de saúde podem não suportar a demanda de internações de pacientes infectados, em estado grave de saúde.

Com essa fundamentação, os Ministros desta Corte, em casos análogos ao presente, proferiram decisões na Rcl 40.131-AgR/MS, de relatoria do Ministro Luiz Fux; Rcl 42.573-AgR/MG, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes; e Rcl 41.935-MC/MT, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, com liminar deferida pela Presidência do STF durante o recesso de julho.

Dessa forma, em exame perfunctório, próprio dessa fase processual, verifico a presença dos requisitos para a concessão de medida liminar, reservando-me ao exame mais aprofundado da demanda por ocasião do julgamento do mérito.

Isso posto, defiro o pedido liminar para suspender os efeitos da decisão reclamada, suspendendo-se, outrossim, a tramitação da Representação de Inconstitucionalidade 0079151-15.2020.8.19.0000, restabelecendo o dispositivo questionado na Lei Estadual 9.020/2020, até o julgamento de mérito desta reclamação.

O próprio STF já havia estipulado, em dois momentos distintos, no caso de povos indígenas (RE 1017365) e de quilombolas (ADPF 742), a suspensão nacional de processos judiciais, notadamente ações possessórias e anulatórias de processos de demarcação, até o término da pandemia de covid-19. Veja-se, a esse respeito, trecho da decisão do ministro Edson Fachin, relator do RE 1017365, datada de 6 de maio de 2020:

A manutenção da tramitação de processos, com o risco de determinações de reintegrações de posse, agravam a situação dos indígenas, que podem se ver, repentinamente, aglomerados em beiras de rodovias, desassistidos e sem condições mínimas de higiene e isolamento para minimizar os riscos de contágio pelo coronavírus.

Incide, no caso, o princípio da precaução, com assento no artigo 225 da Constituição da República, a exigir do Poder Público um atuar na direção da mitigação dos riscos socioambientais, em defesa da manutenção da vida e da saúde.

No julgamento da ADPF 742, em que foi relator o então ministro Marco Aurélio, o voto do ministro Edson Fachin, redator do acórdão, foi acompanhado pela maioria do colegiado para igualmente suspender as demandas possessórias. Na oportuni-

dade, o ministro ressaltou o seguinte:

Como essa pandemia ainda não possui data para se encerrar, uma vez que a ciência ainda não descobriu remédio e, embora felizmente já tenha descoberto vacina, a sua aplicação ainda é incipiente para esse vírus que tem demonstrado grande potencial de contágio e de letalidade, especialmente em populações vulneráveis, a OMS persiste orientando governos e populações, dentre outras medidas, a adotar práticas de isolamento social, a fim de impedir ao máximo a disseminação da infecção.

[...]

Apesar do e. relator considerar a medida incabível no âmbito do processo objetivo, trata-se de previsão expressamente prevista no art. 5, §3º, da Lei n.9.882/99 e, ainda que apenas em sede liminar, apoia-se na especial vocação da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental de servir de elo entre a generalidade da abstração e urgência da realidade.

Defende-se, ademais, a adoção de medidas estruturantes na

ADPF a partir da leitura do art. 10 da Lei n. 9.882/99 (SARLET, Ingo Wolfgang; JOBIM, Marco Félix. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e o Mandado de Injunção: condições de fixação de técnicas estruturantes para o exercício de direitos assegurados constitucionalmente. *In*: CLÈVE, Clemerson. M; SCHIER, Paulo Ricardo; LORENZETTO, Bruno M. Jurisdição Constitucional em Perspectiva. Revista dos Tribunais, Página RB-2.4, <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/246801985/v1/page/RB-2.4>, acesso em 16.02.2021).

Finalmente, na sessão de 23 de fevereiro de 2021, provocado por seu Observatório de Direitos Humanos, o CNJ aprovou uma recomendação sobre o tema. A Recomendação nº 90, de 2 de março de 2021, enfatizava a necessidade de cautela na análise de casos que tratassem da desocupação coletiva de imóveis, com o seguinte teor, nos termos do voto do presidente do conselho:

O PRESIDENTE CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ), no uso de suas atribuições legais e regimentais;

CONSIDERANDO a Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional da Organização Mundial da Saúde (OMS), de 30 de janeiro de 2020, assim como a declaração pública de pandemia em relação à Covid-19 da OMS, de 11 de março de 2020;

CONSIDERANDO que diversas entidades da federação vêm adotando medidas de prevenção ao contágio pelo novo Coronavírus causador da Covid-19, como distanciamento social e quarentena,

com determinação de fechamento do comércio e atividades econômicas não essenciais;

CONSIDERANDO que os mandados de desocupação coletiva de imóveis podem ter impacto indesejado sobre a manutenção das condições socioambientais e sanitárias necessárias à contenção da Covid-19;

CONSIDERANDO os deveres assumidos pelo Estado brasileiro, no plano interno e externo, visando à proteção dos direitos humanos e fundamentais;

CONSIDERANDO que a proteção da dignidade da pessoa humana é fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso III, da CRFB) e de tratados sobre direitos humanos do qual o Brasil é signatário;

CONSIDERANDO a Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos; e

CONSIDERANDO a deliberação do Plenário do CNJ no Ato Normativo nº 0010578-51.2020.2.00.0000, ocorrida durante a 325ª Sessão Ordinária, realizada em 23 de fevereiro de 2021;

RESOLVE:

Art. 1º 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, sobretudo nas hipóteses que envolverem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica.

Parágrafo único. A avaliação a que se refere o caput poderá considerar, dentre outros aspectos, o grau de acesso da população afetada às vacinas ou a tratamentos disponíveis para o enfrentamento da Covid-19.

Art. 2º Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário que, antes de decidir pela expedição de mandado de desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, verifiquem se estão atendidas as diretrizes estabelecidas na Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

Art. 3º Esta Recomendação entra em vigor na data de sua publicação.

Nessa recomendação, a Resolução nº 10/2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), órgão instituído pela Lei nº 12.986/2014, é um instrumento



fundamental para a análise de casos do gênero, tendo em vista o seu caráter completo e as diretrizes que apontam para o adequado sopesamento de direitos fundamentais. A Resolução do CNDH ressalta, entre outros aspectos, a diretriz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (Pidesc) sobre o direito à moradia adequada, bem como os Comentários Gerais nº 4 e nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas acerca de despejos forçados.

O documento é dividido em vários capítulos, que contemplam “medidas de prevenção”, análise de “conflitos coletivos judicializados”, “soluções garantidoras de direitos humanos” e “excepcionalidade do despejo”. Todos esses pontos mostram a singularidade de casos do gênero, agravada pela pandemia, a merecer um aprofundamento da reflexão de todos os órgãos do sistema de justiça na avaliação dos efeitos das decisões administrativas e judiciais, e a demandar formação e capacitação dos agentes públicos na matéria.

Apesar dos avanços no CNJ, a falta de caráter vinculante da recomendação tornava ainda muito imprevisível a possibilidade de suspensão automática de processos, o que ensejava a discussão para cada caso concreto, a depender da sensibilidade dos juízos e da orientação de cada tribunal. Embora o documento do CNDH fosse um guia fundamental para uma interpretação constitucionalmente adequada da legislação processual sobre o tema, ele nunca havia recebido a devida atenção do Poder Judiciário.

Com a propositura da ADPF 828, o tema das remoções forçadas, finalmente, ganhou o palco constitucional.

2 As decisões de suspensão de remoções na ADPF 828

As decisões proferidas na ADPF 828 representam um ponto de inflexão no tratamento do sistema de justiça sobre reintegrações de posse em imóveis urbanos e rurais decorrentes de conflitos coletivos. Como visto anteriormente, com base no relatório produzido pelo CNJ, o debate sobre a função social da propriedade, que possui *status* constitucional, frequentemente desaparece dos processos judiciais, sem haver qualquer consideração, ainda que genérica, sobre a sua observância. Desse modo, o olhar trazido pelo STF muda a compreensão do tema de uma forma bastante significativa.

De início, ao suspender a possibilidade de concessão de liminar de despejo e medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva e imóveis que

sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis, no caso de ocupações anteriores a 20 de março de 2020, o STF demonstrou a importância de levarmos a sério os direitos à terra e à moradia, afastando uma suposta hierarquia do direito de propriedade sobre eles, bem como permitiu a efetivação de previsões que, embora já estivessem previstas na legislação, não eram devidamente aplicadas pelos atores do sistema de justiça, notadamente pelo Poder Judiciário.

O relator da ADPF 828, ministro Luís Roberto Barroso, proferiu quatro decisões cautelares de suspensão de remoções, todas referendadas pelo plenário do STF. A primeira decisão se deu em 3 de junho de 2021; a segunda, em 1º de dezembro de 2021; a terceira, em 30 de março de 2022; e, por fim, a quarta decisão, datada de 29 de junho de 2022. Todas essas decisões concediam parcialmente a medida cautelar para, por período determinado, com relação a ocupações anteriores à pandemia, suspender medidas administrativas ou judiciais que resultassem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representassem 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). Na quarta decisão, o termo final de suspensão estabelecido foi 31 de outubro de 2022.

Já em relação a ocupações posteriores ao início da pandemia, ou seja, após 20 de março de 2020, que servissem de moradia para populações vulneráveis, o Poder Público poderia atuar a fim de evitar a sua consolidação, desde que as pessoas fossem levadas para abrigos públicos ou que de outra forma se assegurasse a elas moradia adequada. Nesse sentido, tampouco deveria ser adotada medida de reintegração sem a consideração prévia e efetivação de medidas que implicassem solução para o conflito e para o direito à moradia de que os ocupantes foram privados.

As quatro primeiras decisões possuem as seguintes premissas fáticas e jurídicas:

- É imprescindível evitar que as remoções e desocupações violem os direitos à moradia, à vida e à saúde das populações envolvidas.
- A pandemia impacta de forma desproporcional pessoas pobres e negras, como consequência, por exemplo, de fatores como saneamento básico e acesso à água potável precários, dificuldade de praticar o isolamento social e necessidade de sair para trabalhar.

- A moradia se tornou a linha de frente de defesa contra o coronavírus, pois a tutela do direito à moradia serve como condição para a realização do isolamento social, ao mesmo tempo que a atuação estatal deve estar voltada às pessoas em situação de vulnerabilidade.
- Devem igualmente ser considerados os efeitos socioeconômicos da pandemia, o que é corroborado pelo crescimento da inflação e do desemprego. A isso se soma que o agravamento da pobreza extrema no Brasil pode ter como consequência o aumento do número de desabrigados e, ao fim, contribuir não apenas para a conflagração de uma situação aguda de flagelo social, mas também para o recrudescimento da crise sanitária.
- A retomada da execução de ordens de despejo deve aguardar a normalização da crise sanitária. A melhora nos indicadores não indica necessariamente um cenário de normalização.

Na decisão de junho de 2022, o STF ressaltou que, num cenário de retomada e de fim da pandemia, era necessário “assegurar que as desocupações coletivas – em se mostrando a solução mais adequada ao caso – fossem realizadas com o pleno respeito à dignidade das famílias despossadas” (item 15). Cabe, neste ponto, fazer citação ao trecho da decisão:

É certo que, assim como o direito à moradia, o direito de propriedade possui proteção constitucional. Isso não significa, todavia, que as remoções poderão ocorrer sem o devido cuidado com a situação de vulnerabilidade social em que se encontram as pessoas envolvidas. Despejos com violência, desordem e menosprezo aos direitos à saúde, à integridade física e psíquica, à moradia e ao devido processo legal dos atingidos deverão ser rechaçados, por não se compatibilizarem com a ordem constitucional.

Além disso, o STF destacou diversas propostas para um regime de transição e de condicionantes para a retomada das desocupações (item 16), quais sejam:

- a) a necessidade de que a retomada fosse gradual, com a observância de critérios como o tempo de ocupação da área, a quantidade de pessoas a serem removidas e o grau de consolidação da ocupação (se conta, por exemplo, com equipamentos públicos ou não, como escolas, postos de saúde, rede elétrica e de água e esgoto);
- b) a necessidade de que a remoção forçada de populações em situação de vulnerabilidade fosse tratada como uma medida excepcional (Resolução



- nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos – CNDH);
- c) nas remoções inevitáveis, a necessidade de prévia elaboração de um plano de desocupação, com a participação dos atingidos;
 - d) a garantia de reassentamento das populações afetadas em locais adequados para fins de moradia ou a garantia de acesso à terra produtiva;
 - e) a prévia cientificação pessoal dos ocupantes do bem;
 - f) a elaboração de laudo com avaliação dos impactos socioeconômicos da pandemia sobre as pessoas atingidas pela desocupação;
 - g) o mapeamento do quantitativo de pessoas vacinadas;
 - h) a realização de inspeção judicial na área em litígio e de audiências de mediação entre as partes, com a participação da Defensoria Pública, do Ministério Público, dos órgãos competentes do Poder Executivo e de representantes de movimentos sociais (art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021);
 - i) a concessão de prazo razoável para que as famílias se retirassem do local;
 - j) a avaliação quanto ao cumprimento da função social do imóvel pelo seu titular;
 - k) a análise quanto ao preenchimento pelos ocupantes dos requisitos da desapropriação previstos no art. 1.228, § 4º, do Código Civil;
 - l) a criação de políticas públicas de moradias populares, entre outras.

Cada decisão foi antecedida de momentos de muita apreensão, ante o risco de retomada imediata de remoções forçadas sem qualquer estabelecimento de diálogo ou procedimento que considerasse alternativas à remoção. Como todo processo estrutural, reconhecer a complexidade de um caso não confere jurisdição eterna ao Poder Judiciário. Por isso, há um momento em que ele vai deixar de intervir, encerrando-se um ciclo de incidência em prol da efetivação de direitos.

Nesse ínterim, a deputada Natalia Bonavides (PT-RN) apresentou na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 1.501/2022. Essa iniciativa legislativa, ainda carente de apreciação pelo Parlamento, busca indicar solução para a matéria, enfatizando a necessidade de realização de audiências e inspeções, além de estabelecer uma



etapa prévia na análise de pleitos de remoção forçada, ao estipular uma nova análise de atos ou decisões, com o fim de serem avaliados aspectos como exercício da posse efetiva do bem, cumprimento da função social do imóvel e até a dominialidade – tendo em vista os altos índices de grilagem em algumas regiões do país.

Finalmente, em 31 de outubro de 2022, o STF proferiu a quinta e última decisão cautelar. Na fundamentação, o ministro Luís Roberto Barroso reconheceu uma alteração no cenário epidemiológico brasileiro e, com base nos critérios anteriormente adotados, concluiu pela desnecessidade de manutenção integral da medida cautelar. Não obstante, sublinhou a necessidade de um regime de transição, como se depreende do seguinte trecho:

9. Por outro lado, ainda que no cenário atual a manutenção integral da medida cautelar não se justifique, volto a registrar que a retomada das reintegrações de posse deve se dar de forma responsável, cautelosa e com respeito aos direitos fundamentais em jogo. Por isso, em atenção a todos os interesses em disputa, é preciso estabelecer um regime de transição para a progressiva retomada das reintegrações de posse.

Utilizando dados do município do Rio de Janeiro, o ministro destacou que “é grave o quadro de insegurança habitacional” (grifou-se). Nessa cidade, 31% das pessoas estão na rua há menos de um ano, sendo 64% por perda de trabalho, moradia ou renda. Acresça-se a isso o avanço da fome, conforme dados da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar, e a queda recorde na renda média *per capita* dos brasileiros e brasileiras. Dessa forma, aponta o ministro, as quase duas centenas de milhares de pessoas que estão em iminência de desocupações pertencem justamente à parcela mais pobre da população.

O STF fixou, então, diretrizes para o Poder Público e os demais órgãos do Poder Judiciário quanto à retomada das medidas administrativas e judiciais anteriormente suspensas. Para tanto, duas medidas seriam essenciais: **(a) instalação imediata de comissões de conflitos fundiários pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais;** e **(b) a 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.



No que se refere à instalação de Comissões de Conflitos Fundiários pelos tribunais, o ministro descreveu as suas atribuições da seguinte forma:

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. 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.

20. A critério de cada Tribunal, poderá caber às Comissões, por exemplo: (i) realizar visitas técnicas nas áreas de conflito, com elaboração do respectivo relatório, a ser remetido ao juiz da causa; (ii) atuar na interlocução com o juízo no qual tramita a ação judicial; (iii) interagir com as Comissões de Conflitos Fundiários instituídas no âmbito de outros poderes e órgãos, como o Governo do Estado, a Assembleia Legislativa, o Ministério Público, a Defensoria Pública etc.; (iv) participar de audiências de mediação e conciliação agendadas no âmbito de processo judicial em trâmite no primeiro ou segundo grau de jurisdição; (v) agendar e conduzir reuniões e audiências entre as partes e interessados, elaborando a respectiva ata; (vi) promover reuniões para o desenvolvimento dos trabalhos e deliberações; (vii) monitorar os resultados alcançados com a sua intervenção; e (viii) executar outras ações que tenham por finalidade a busca consensual de soluções para os conflitos fundiários coletivos ou, na sua impossibilidade, que auxiliem na garantia dos direitos fundamentais das partes envolvidas em caso de reintegração de posse. Nos casos judicializados, as comissões funcionarão como órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece – como não poderia deixar de ser – com a competência decisória, podendo, inclusive, se assim desejar, acompanhar a realização das diligências.

Uma referência importante, segundo o próprio STF, seria a Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Paraná (TJ/PR), instituída em 2019. O STF ressaltou ainda o disposto no art. 565 do CPC, que dispõe sobre audiências de mediação em litígios coletivos pela posse de imóveis em ocupações iniciadas há mais de um ano. As comissões poderiam realizar tais mediações, como etapa essencial e anterior a desocupações coletivas, e deveria haver contraditório e ampla defesa, bem como inspeções judiciais. O seguinte trecho é bastante elucidativo:



26. A audiência de mediação e a visita ao local permitem aos atores processuais terem a exata noção da dimensão do problema enfrentado. Relatórios e registros fotográficos que porventura sejam juntados aos autos não substituem a impressão colhida com a visita à área, notadamente para que o juiz tenha a compreensão do alcance e do grau de planejamento necessário para implementar medidas de caráter estruturantes (voltadas à regularização fundiária, por exemplo) ou de remoção de coisas e pessoas. Os juízes devem ponderar os impactos sociais da execução das reintegrações de posse e atuar, nos limites da sua jurisdição, a fim de evitar ao máximo a violação de direitos fundamentais.

3 Conclusão

Esse foi, em suma, o cenário que desencadeou a Resolução CNJ nº 510/2023 e toda a transformação no debate constitucional sobre o direito à terra e à moradia. O ato normativo do CNJ foi ainda mais abrangente ao não limitar a atuação das Comissões de Soluções Fundiárias ao marco temporal da pandemia, como se depreende do seu art. 1º. Outro ponto importante são as visitas técnicas, que conferem densidade a normas antes esquecidas na aplicação concreta, como a que estipula a inspeção judicial. Além disso, a diretriz da resolução reverbera o comando do STF ao fixar, em seu art. 8º, que a solução a ser apresentada pela comissão não se restringe a um suposto cumprimento humanitário de uma ordem de reintegração, podendo consistir na construção de medidas alternativas à remoção das famílias:

Art. 8º A Comissão Regional participará da mediação e conciliação dos conflitos, devendo realizar visitas técnicas, propor planos de ação para a sua resolução, para o cumprimento pacífico das ordens de desocupação ou medidas alternativas à remoção das famílias.

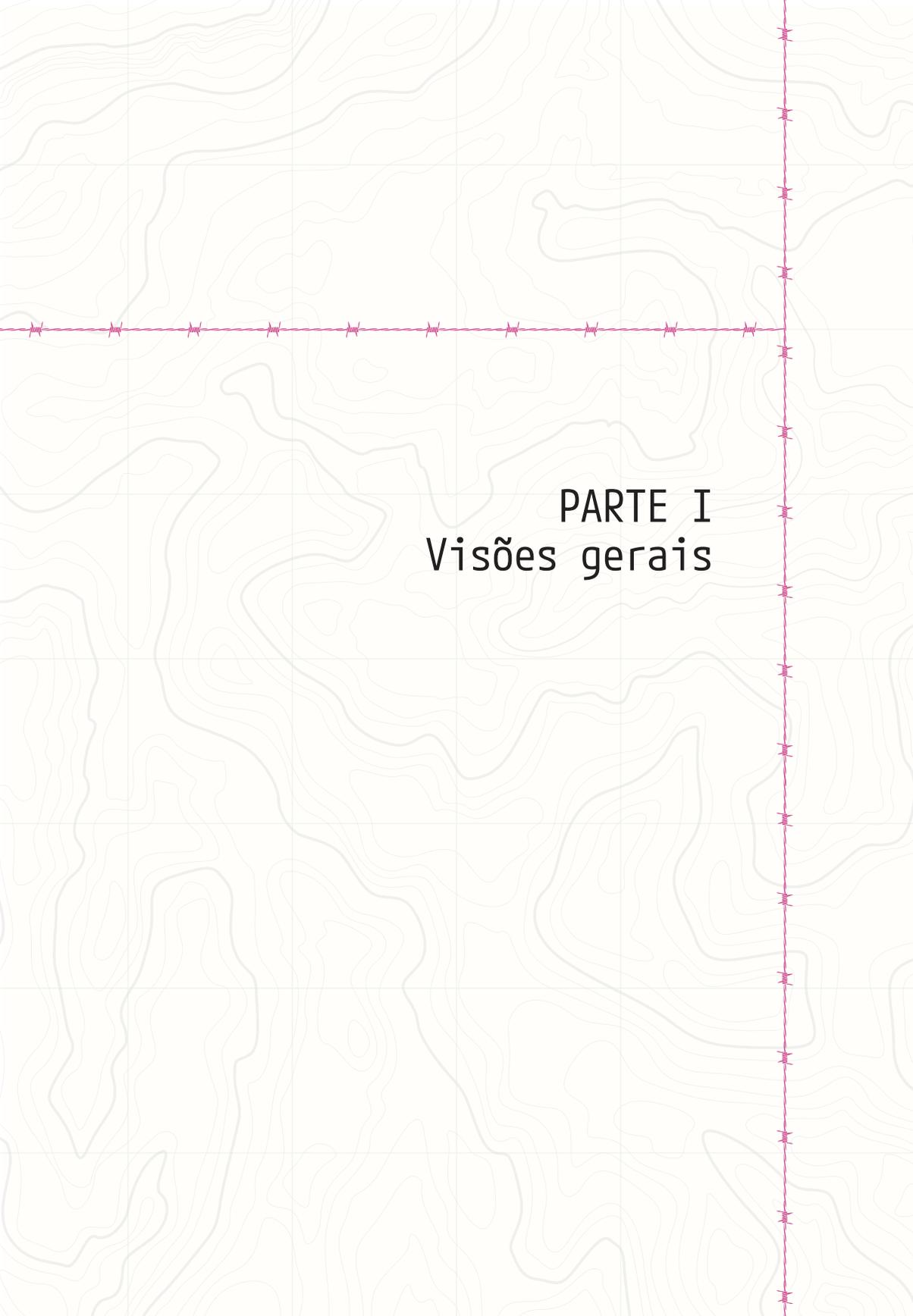
A implementação das comissões ainda não é plena em todos os tribunais do Brasil, e o sistema de justiça precisa de um aprendizado constante para poder lidar, de forma eficaz e eficiente, com os conflitos possessórios coletivos e com a população que sofre com a arrogância do *juridiquês* e com a falta de resposta a suas demandas por direitos. Mas sair dos papéis e abandonar a visão hierarquizada equivocada que submete a Constituição ao Código Civil para visitar ocupações, cortiços e favelas foi um passo essencial.

Com esta publicação, espera-se que o papel das comissões não seja apenas escrutinado, mas também fomentado e amplamente debatido, sempre com viés tão propositivo quanto crítico, de maneira a oferecer elementos para a estabilização desse modo de análise dos conflitos fundiários.



Os desafios não são poucos, mas as conquistas, mesmo que pequenas, devem ser celebradas. Quando o sistema de justiça consegue chegar à população mais pobre e mais simples deste país, para escutar, conversar ou visitar, ele quebra um pouco as barreiras de ferro que o nosso surrado bacharelismo teimou em construir. Como alerta o poema de Solano Trindade na epígrafe, há muitas estantes pelo mundo, e para conhecê-las devemos ir até elas.





PARTE I
Visões gerais

Comissões de Soluções Fundiárias: por um espaço institucional de cidadania insurgente e democratização do acesso à Justiça

Matheus de Andrade Bueno¹

Resumo: O presente artigo foca na instituição das Comissões de Soluções Fundiárias como fruto de um processo de luta de movimentos e grupos sociais aos quais sistematicamente foi negado o direito de propriedade e fruição da terra. Dessa forma, essas inovações institucionais funcionariam como espaços de escuta e acesso à Justiça em favor de grupos vulnerabilizados. Nada obstante, diante das disputas constantes que caracterizam os direitos humanos, escrutina-se o risco de que esses ambientes democratizadores da Justiça possam ser apropriados por agentes que militam contrariamente à efetivação da reforma agrária, de modo que se pretende a sinalização de balizas mínimas do campo de incidência da Resolução CNJ nº 510/2023. Assim, as limitações às remoções forçadas seriam aplicáveis aos casos de exercício de uma cidadania insurgente, não favorecendo agentes que pretendam fazer uso da normativa em prejuízo da política nacional de reforma agrária.

Palavras-chave: Comissões de Soluções Fundiárias; acesso à Justiça; reforma agrária; remoções forçadas; despejo zero.

Abstract: The present article focuses on the establishment of Land Solutions Commissions as a result of a struggle for social movements and groups who have been systematically denied the right to property and land enjoyment. These institutional innovations would function as spaces for listening and access to justice in favor of vulnerable groups. However, given the ongoing disputes that characterize human rights, the risk is scrutinized that these democratizing environments of justice may be appropriated by agents who work contrary to the realization

1 Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa/PR (UEPG). Especialista em Direito Constitucional. Especialista em Ciências Penais. Mestre em Direitos Humanos e Cidadania pela Universidade de Brasília/DF (UnB), na linha de pesquisa “Democracia, Constitucionalismo, Memória e História”. Ex-assessor de ministro no STF. Procurador da República. Titular do 3º Ofício de Cidadania em Mato Grosso, com atribuição estadual especializada em Reforma Agrária e Conflitos Fundiários. Membro do Grupo de Trabalho Reforma Agrária e Conflitos Fundiários, da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC/MPF). Procurador Regional dos Direitos do Cidadão substituto em Mato Grosso.



of agrarian reform. Thus, it aims to signal minimum boundaries for the scope of application of CNJ Resolution n. 510/2023. Therefore, limitations on forced evictions would be applicable to cases of exercising insurgent citizenship, not favoring agents seeking to use the normative framework to the detriment of the national agrarian reform policy.

Keywords: Land Solutions Commissions; access to Justice; agrarian reform; forced evictions; zero evictions.

1 Introdução

A falta de acesso à terra e à moradia digna constituem questões históricas e estruturais da realidade brasileira. Entre outros fatores, decorrem de uma série de práticas oligárquicas que promoveram a concentração de propriedades em favor de reduzida parcela da população mediante a exclusão de uma imensidão de pessoas.

Não apenas isso, o Sistema de Justiça tem se mostrado, ao longo dos tempos, especialmente preocupado e vocacionado à tutela da propriedade, sobretudo pautada em uma visão meramente patrimonialista e, muitas vezes, dissociada de aspectos de função social e implementação de direitos humanos. Não raras vezes, tal cenário conduz a remoções forçadas determinadas e executadas em descompasso com direitos fundamentais².

Esse campo tem sido profícuo para lutas sociais mobilizadas para alterar esse curso, promovendo maior justiça social. Como se verá adiante, diversas interpelações sociais resultaram em pronunciamentos jurisdicionais que reconheceram os direitos desses grupos excluídos do acesso à terra, inclusive com sobrestamento e/ou condicionamento de remoções forçadas.

Embora o ápice dessa disputa judicial tenha se travado durante a pandemia de covid-19 (Dantas Filho, 2023, p. 52), a nova sistemática de solução de conflitos fundiários não se limita a um regime de transição, impondo ao Sistema de Justiça a observância de novos mecanismos e etapas para que sejam equacionadas tais controvérsias.

2 Nesse sentido: “As pesquisas apontam para a existência de um olhar patrimonialista e proprietário dos magistrados ao julgar as ações envolvendo a questão possessória com grande celeridade em conceder liminares de reintegração de posse e despejo contra ocupações realizadas pelas famílias de baixa renda.” (Quintans; Tavares; Vieira, 2023a).



Uma delas é a exigência, em determinados casos, de submissão da questão a um procedimento de mediação efetivado por Comissões Regionais vinculadas a tribunais subnacionais (Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais).

Mas é indispensável rememorar que existem diversas hipóteses de retomadas de áreas. Há os casos de *ocupações insurgentes* perpetradas como ferramenta de garantia de cidadania e que são materializadas por grupos vulneráveis, os quais foram objeto de atenção do STF e do CNJ sob a óptica das condicionantes das remoções forçadas.

Em contrapartida, também há uma infinidade de áreas invadidas por particulares, sobretudo grileiros e fazendeiros, que almejam a simples acumulação de terras públicas, hipóteses não de cidadania insurgente, mas de tentativa de perpetuação de um modelo de apropriação da coisa pública. Em tais casos, a retomada da área pelo Estado é um passo necessário para a subsequente efetivação do programa nacional de reforma agrária, de modo que prolongamentos processuais indevidos poderiam prejudicar a consecução da política pública.

Dessa forma, sem afastar os méritos da ADPF 828, bem como da Resolução CNJ nº 510/2023 dela resultante, é crucial delimitar com a máxima precisão possível as hipóteses de acionamento da via conciliatória, sob pena de se formular um expediente processual destinado tão somente a desempenhar um papel procrastinador da efetivação da reforma agrária e do acesso à moradia digna, escopo diametralmente oposto ao perseguido tanto pelo STF quanto pelo CNJ.

O presente trabalho centra-se nesse quadro, realçando as balizas fundamentais que caracterizam questões agrárias como efetivamente ensejadoras de mediação, além de analisar circunstâncias que possam traduzir a ausência de incidência do precedente do STF e da norma recentemente expedida pelo CNJ.

2 Breve histórico da nova sistemática de solução de conflitos agrários coletivos

A situação fundiária do Brasil é marcada por diversos passos dirigidos a fenômenos de concentração de terras. Desde as capitanias hereditárias, passando pelo



regime das sesmarias, pela Lei de Terras de 1850³ e pelo Código Civil de 1916, de viés eminentemente patrimonialista.

O fio condutor de tais paradigmas sempre foi o da exclusão de grupos vulneráveis de acesso à terra e, por consequência, um afastamento de espaços de poder. Nesse sentido, o Censo Agropecuário, realizado em 2017, revela que:

[...] cerca de apenas 1% dos proprietários de terra controlam quase 50% da área rural do país. Em contrapartida, os estabelecimentos com áreas menores a 10 hectares (cada hectare equivale a um campo de futebol) representam metade das propriedades rurais, mas representam apenas 2% da área total (Instituto Tricontinental de Pesquisa Social, 2020).

É nesse sentido que se afirma que esse processo de concentração de terras tem como mote a submissão laboral da população não proprietária:

O país inventou a fórmula simples da coerção laboral do homem livre: se a terra fosse livre, o trabalho tinha que ser escravo; se o trabalho fosse livre, a terra tinha que ser escrava. O cativo da terra é a matriz estrutural e histórica da sociedade que somos hoje (Martins, 2010, p. 288).

Embora a modificação da realidade seja um notório desafio, o sistema jurídico caminha, mesmo que a passos lentos, para a alteração desse modelo. O pós-guerra, a imperatividade que passa a ser atribuída aos direitos humanos, o reconhecimento da força normativa da Constituição, as dimensões objetiva e subjetiva da dignidade humana, a constitucionalização e funcionalização do direito, entre outros, são indicativos dessa mudança de rumos.

A Constituição Federal, por exemplo, consagra a função social da propriedade. Longe de mero caráter simbólico, a imposição constitucional propicia a compreensão do direito de propriedade de modo a superar o viés eminentemente liberal e da não intervenção estatal. Nesse sentido:

[...] o princípio da função social da propriedade impõe ao proprietário – ou a quem detém o poder de controle, na empresa – o dever de exercê-lo em benefício de outrem e, não apenas, de

3 Nessa linha: “A Lei nº 601/1850, ao instituir a compra e venda como sistema aquisitivo da propriedade, retirou dessa possibilidade a grande parcela da população, especialmente a população negra. As permanências históricas dessa exclusão da terra se refletem numa profunda desigualdade, que tem não só dimensão de classe, como também de gênero e raça” (Quintans; Tavares; Vieira, 2023b).



não o exercer em prejuízo de outrem. Isso significa que a função social da propriedade atua como *fonte de imposição de comportamentos positivos* – prestação de fazer, portanto, e não, meramente, de não fazer – ao detentor do poder que deflui da propriedade (Grau, 2000, p. 259).

Ou, em termos mais sintéticos, “*a propriedade obriga*”, como afirmou o ministro Luiz Edson Fachin no contexto da ADI 3865, julgada em 4 de setembro de 2023, de relatoria de Sua Excelência, realçando que essas questões não se cingem ao campo meramente individual.

O caráter transindividual de conflitos dessa natureza é ainda mais acentuado em disputas de terras em âmbito coletivo. Nessas hipóteses, não se trata tão somente de um conflito de interesses entre partes processuais definidas, mas de uma problemática complexa cuja solução desafia a intervenção de uma plêiade de atores sociais e institucionais.

Essa realidade foi constatada, por exemplo, pelo próprio CPC/2015, ao reconhecer que litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana são casos de intimação obrigatória do Ministério Público (art. 178, III), bem como ao estabelecer um procedimento específico, em determinados casos, a fim de impor etapas conciliatórias, que proporcionem ao Estado-Juiz maior conhecimento das questões de fato, bem como favoreçam a resolução estrutural da problemática mediante a intervenção de outros órgãos públicos cujas atribuições se relacionem com as demandas subjacentes ao conflito pela terra (art. 565):

Art. 178. O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam:

- I – interesse público ou social;
 - II – interesse de incapaz;
 - III – *litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana.*
- [...]

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.*

Essa realidade também ensejou a aprovação da Resolução nº 10/2018, editada pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH). Trata-se de importante instrumento que, de modo alinhado com as diretrizes internacionais, tem o condão de orientar o Sistema de Justiça acerca das condicionantes e modos de efetivação de remoções forçadas.

Crucial rememorar que o CNDH detém composição plural, incluindo diversas cadeiras ocupadas diretamente pela sociedade civil. Dessa forma, a referida resolução, em alguma medida, materializa a institucionalização de demandas e mobilizações oriundas do corpo social, mais especificamente de grupos contra-hegemônicos e comumente excluídos de postos de comando de acesso submetidos a processos majoritários.

Portanto, o reconhecimento de limitações às hipóteses e formas de remoções forçadas constitui desdobramento de lutas sociais historicamente atingidas por um Sistema de Justiça voltado à preservação de um arranjo social e normativo pautado no reconhecimento de um *status* quase sagrado do direito de propriedade, em detrimento de diversos outros direitos igualmente fundamentais.

Por outro lado, embora implementado no ano de 2018, é fato que a enunciação do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) ganha luzes a partir da pandemia de covid-19, sobretudo após o Decreto Legislativo nº 6, de 20 março de 2020, por meio do qual se reconheceu a caracterização de estado de calamidade pública.

Ademais, a pandemia de covid-19 acarretou impacto desproporcional entre os cidadãos. Com efeito, embora todas as pessoas tenham figurado como destina-



tárias potenciais do vírus e da doença, os modos e a intensidade de exposição e os instrumentos de enfrentamento apresentavam distinções que acompanhavam marcadores sociais, notadamente de classe social, raça e gênero.

Nesse sentido, a “situação agravou a realidade econômica já comprovadamente desigual do país: negócios fecharam, empregos foram perdidos e aluguéis ficaram atrasados” (Dantas Filho, 2023, p. 53), de modo que a temática, que já era angustiante, passou a apresentar contornos ainda mais graves e emergenciais.

Nesse contexto, as pessoas que já se encontravam em situação de dificuldade tiveram suas condições de vulnerabilidade reforçadas pelas consequências econômicas advindas da pandemia de covid-19. Mais do que isso, as orientações estatais de distanciamento social e manutenção das pessoas em suas casas pressupunham a incoerência de situações de despejo.

Afinal, como sintetiza a Campanha Despejo Zero, articulação nacional que reúne 175 organizações, entidades, movimentos sociais e coletivos com atuação para impedir despejos e remoções forçadas de famílias de seus locais de moradia: “Fique em casa? Mas que casa?” (Campanha Despejo Zero, 2023).

O Poder Judiciário, em primeiro momento, mostrou-se insensível a arguições dessa natureza, prestigiando, uma vez mais, o direito de propriedade, e determinando remoções forçadas que acarretariam maior exposição a riscos sanitários.

Nesse campo, inevitável rememorar a forma de estruturação do Poder Judiciário, historicamente vinculado a elites locais e que compreendem a atividade jurisdicional como instrumento de manutenção da disposição de espaços de poder. Acerca dessas raízes históricas:

Essas elites proprietárias de terras mandavam seus filhos para a Universidade de Coimbra, em Portugal, para estudar direito, e eles *voltavam para constituir o escalão superior das profissões políticas e jurídicas, tanto no Brasil pré como no pós-independência*. Atuando como *juizes, legisladores, políticos, administradores e chefes de Estado, essas elites comandavam as legislaturas, dominavam governos e tribunais locais*, editavam leis para fomentar seus interesses, manipulavam regulamentações de heranças, obtinham concessões adicionais de forma sub-reptícia usando parentes distantes, arranjavam casamentos e invadiam terras devolutas ou disputadas. Resumindo, elas *aprenderam como complicar o sistema jurídico em seu proveito* (Holston, 2013, p. 166).



Essa percepção, ainda encravada na burocracia estatal, contribui para o prestígio exacerbado do direito de propriedade em desfavor dos demais legítimos interesses contrapostos e subjacentes a remoções forçadas⁴, aspectos que saltam ainda mais aos olhos em circunstâncias excepcionais, como foi a pandemia de covid-19.

A Campanha Despejo Zero estima que, mesmo durante a pandemia, o Brasil registrou *aumento de 333% do número de famílias despejadas*. Apenas entre março e agosto de 2020, mais de 6 mil famílias teriam ficado desabrigadas. Ao todo⁵, “pelo menos 19.875 famílias foram despejadas ou removidas de suas casas em plena pandemia e outras 93.485 famílias estão ameaçadas de perder suas casas” (Campanha Despejo Zero, 2023).

Diante desse quadro calamitoso, o Congresso Nacional editou a Lei nº 14.010, de 10 de junho de 2020, por meio da qual se prescreveu a importante determinação de suspender a concessão de liminares em ações de despejo. No entanto, tal determinação foi limitada até 30 de outubro de 2020 e não englobava ações possessórias, por exemplo, desvelando que, embora relevante, configurava proteção jurídica insuficiente.

Considerando esse quadro de insuficiência normativa, associado à postura do Estado-Juiz de certa indiferença por interesses reputados inferiores ao direito de propriedade, o Conselho Nacional de Justiça editou, em 2 de março de 2021, a Resolução nº 90, por meio da qual, em linhas gerais, reconhecia-se a aplicabilidade da Resolução nº 10/2018 do CNDH.

Embora essa iniciativa tenha sido até certo ponto frívola sob o enfoque da inovação normativa, sua importância e essencialidade decorrem de um argumento de autoridade implícito, na medida em que as orientações do CNDH passam a ser explicitamente encampadas pela cúpula administrativa do Poder Judiciário, mediante ato de colegiado dirigido pelo também presidente do Supremo Tribunal Federal.

4 A esse respeito, aponta-se que “o sistema de justiça possui um papel significativo na manutenção de uma ordem seletiva que nega o direito dos sem direitos a buscarem possibilidade de efetivação cidadã a partir de ações concretas, como são as ocupações coletivas, entendidas a partir de um marco normativo pró-proprietário, em conflito com a lei” (Quintans; Tavares; Vieira, 2023b).

5 Ao tempo da propositura da ADPF 828, ajuizada em 15 de abril de 2021, segundo dados informados pela Campanha Despejo Zero, cerca 9.156 famílias foram despejadas e 64.546 estavam sob risco de despejo (Dantas Filho, 2023, p. 55).



Com isso, almejava-se uma carga persuasiva distinta e que pudesse demover os membros do Poder Judiciário no que atine à determinação e execução de remoções forçadas que contrariassem direitos fundamentais.

Em outras palavras, afigurava-se que, a partir do movimento do CNJ, a Resolução do CNDH ganharia maior peso normativo. Todavia, o advento da Resolução nº 90 do CNJ igualmente se revelou insuficiente, tendo em vista o prosseguimento de remoções forçadas.

É nesse contexto que o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizou a ADPF 828. A despeito do caráter político que naturalmente move os passos de partidos em geral, já no primeiro parágrafo da petição inicial é apresentado o esclarecimento de que: “A presente ação *responde a demanda e foi elaborada com a contribuição* de entidades de defesa da moradia e de direitos humanos, em especial o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST”.

Dessa forma, as vitórias jurídicas alcançadas no âmbito da ADPF 828 não se resumem ao partido político requerente (cuja legitimação ativa universal para propositura de ações de controle concentrado tende a aglutinar posições de diversos atores sociais), abrangendo, sobretudo, êxitos de movimentos sociais que não apenas demandaram o ajuizamento da ADPF como também prestaram contribuições no processo de elaboração da peça processual pertinente.

A citada ADPF 828 teve como relator sorteado o ministro Luís Roberto Barroso, que proferiu a *primeira decisão* em 3 de junho de 2021. Cabe realçar que, nessa primeira etapa, cerca de 16 entidades se habilitaram como *amicus curiae*, a maioria encampando as proposições defendidas pelo partido requerente⁶, reforçando a demonstração do fato de que o pronunciamento emanado do STF decorre de um processo de luta instituinte levado a efeito por atores sociais (Dantas Filho, 2023, p. 57).

A decisão monocrática de lavra do ministro Luís Roberto Barroso assentava-se em três pilares: i) a conexão entre distanciamento social e direito à moradia; ii) especial dever estatal de proteger grupos vulneráveis contra riscos sanitários decorrentes da pandemia; iii) necessidade de evitar aumento de pessoas em situação de rua que pudessem ser consideradas vetores de disseminação do vírus.

6 Apenas a Petrobras S/A ingressou como *amicus curiae* com postura processual contrária ao acolhimento dos pedidos formulados na ADPF, argumentando que propriedades da empresa teriam sido ocupadas com escopo não coincidente com o direito à moradia (Dantas Filho, 2023, p. 57).

Diante dessas premissas, o relator acolheu parcialmente os pedidos formulados, para o fim de estabelecer os seguintes critérios que deveriam ser seguidos em cada tipo de demanda.

Quanto às ocupações *anteriores* ao decreto de calamidade pública (20/3/2020), ficaram suspensas, pelo prazo de 6 meses, as decisões administrativas, judiciais ou extrajudiciais de remoção forçada de ocupações coletivas que servissem de moradia ou área produtiva de trabalho individual ou familiar para os afetados.

Já com relação às ocupações iniciadas *após o início* da pandemia, o Estado poderia atuar para impedir sua consolidação, desde que garantisse deslocamento das pessoas para locais adequados. Mesmo em tais casos, ficaram suspensas por seis meses decisões de despejo liminar, vale dizer, proferidas sem oitiva prévia da parte demandada.

Em ambas as hipóteses foram previstos casos excepcionais que afastariam a incidência do comando decisório, quais sejam: quando a área ocupada apresentasse risco à vida dos ocupantes; quando a desocupação fosse fundamental para o combate ao crime organizado; e quando fosse caso de invasão de terras indígenas.

A razão de ser dessas exceções reside, entre outros fatores, na inviabilidade de que a decisão do STF seja empregada como expediente violador de direitos fundamentais. Não se presta, portanto, a legitimar a prática de crimes, tampouco a inobservância de direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais.

Verifica-se, portanto, que essa primeira decisão proferida na ADPF 828 esteve firmemente alicerçada na conjugação entre direito à moradia e direito à saúde no contexto da pandemia de covid-19.

O Congresso Nacional respondeu à decisão do Supremo Tribunal Federal com a aprovação da Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021. A novel legislação previa, por exemplo, fases de mediação e inspeção judicial como pressupostos de determinação e efetivação de remoções forçadas, aspectos que se harmonizavam às diretrizes do CNDH e do CNJ, bem como ao comando decisório do STF.

Por outro lado, a aludida lei enunciou critérios mais robustos para fins de caracterização de remoção forçada e, ainda mais grave, retirou a proteção das ocupações



rurais⁷, mediante deliberação expressa que alterou o texto da proposição legislativa original.

Havia, portanto, evidente disposição do parlamento brasileiro, mormente por meio da bancada ruralista, a fim de retirar os conflitos agrários do campo de incidência da ADPF 828.

De modo que, com nitidez, enquanto os movimentos sociais se socorriam do STF em busca do exercício do papel contramajoritário e defensor de minorias da Corte, o setor patronal agropecuário almejava resolver a questão pela via majoritária no âmbito do Congresso Nacional, revelando a arena jurídica e política em que cada ator depositava seus esforços e realizava suas investidas.

A partir dessa disputa, o ministro Luís Roberto Barroso proferiu uma *segunda decisão* (a primeira tutela provisória incidental), determinando a expansão da proteção jurídica a fim de *abranger também as ocupações rurais*, excluídas pelo Congresso Nacional sem razão jurídica aparente. A decisão prorrogou essa sistemática até 31 de março de 2022.

Em 30 de março de 2022, o ministro Luís Roberto Barroso tomou a *terceira decisão* (segunda tutela provisória incidental), por meio da qual prorrogou a suspensão até 30 de junho de 2022. Na citada decisão, o relator fez menção expressa à adoção de um regime de transição, conclamando o Poder Legislativo a tomar medidas que evitassem uma convulsão social decorrente de uma abrupta retomada de áreas a partir de possíveis inúmeras decisões judiciais simultâneas. Essa perspectiva é o nascedouro da Resolução nº 510/2023, do CNJ (Dantas Filho, 2023, p. 63).

O apelo do STF não foi atendido pelo Congresso Nacional, razão pela qual foi proferida a *quarta decisão* (terceira tutela provisória incidental), com derradeira prorrogação até 31 de outubro de 2022. O relator foi enfático ao afirmar que, caso o Congresso Nacional não enfrentasse o tema, a matéria seria solucionada pela própria Corte.

7 Art. 2º Ficam suspensos até 31 de dezembro de 2021 os efeitos de atos ou decisões judiciais, extrajudiciais ou administrativos, editados ou proferidos desde a vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, até 1 (um) ano após o seu término, que imponham a desocupação ou a remoção forçada coletiva de imóvel privado ou público, *exclusivamente urbano*, que sirva de moradia ou que represente área produtiva pelo trabalho individual ou familiar

Diante da ausência de resolução legislativa, o relator proferiu a *quinta decisão* (quarta tutela provisória incidental), indeferindo a prorrogação solicitada pelo partido requerente e fundando um regime jurídico próprio para análise, determinação e efetivação de remoções forçadas.

Um dos pontos fulcrais da decisão foi a determinação de criação *imediate* de Comissões de Conflitos Fundiários (posteriormente nomeadas pelo CNJ como Comissões de *Soluções* Fundiárias) no âmbito dos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, com o objetivo de que tais órgãos conduzissem atos de inspeção judicial, audiências de mediação e medidas de conciliação.

Dessa forma, embora a Resolução CNJ nº 510 somente fosse editada em 26 de junho de 2023, a obrigatoriedade de instituição de tais Comissões Fundiárias já havia sido instituída em 31 de outubro de 2022 a partir de comando decisório emanado do Supremo Tribunal Federal.

Mesmo assim, as resistências foram e são notórias. Em determinados locais, foram criadas Comissões de cunho meramente formal e focadas exclusivamente em promover a execução da remoção forçada, sem qualquer preocupação com mediação ou autocomposição do litígio coletivo. Algumas comissões, inclusive, têm criado marcos temporais e adotado um regime meramente de transição, que destoa do caráter permanente a que aludiu o CNJ (Quintans; Tavares; Vieira, 2023a).

Além disso, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) opôs embargos de declaração, suscitando que a instituição dessas Comissões Fundiárias deveria ser objeto de análise de cada Tribunal local a partir da autonomia de cada órgão, de modo que a decisão do STF não teria caráter vinculante (deteria conteúdo de mera sugestão). Embora os embargos tenham sido rejeitados, sua oposição traduz inconformismo e reitera que o pronunciamento do STF traduziu uma vitória jurídica dos movimentos sociais e uma derrota do setor patronal agropecuário.

Mesmo assim, o setor patronal agropecuário persiste no intento de derrubar as Comissões de Soluções Fundiárias, tanto que a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) ajuizou, em 2 de agosto de 2023, a ADI 7425 (relator ministro Edson Fachin, pendente de julgamento), por meio da qual questiona a constitucionalidade da Resolução CNJ nº 510/2023.

Vencidas tais etapas, a Resolução nº 510/2023 trouxe importantes inovações. Talvez a principal perspectiva seja a de reconhecer o *caráter permanente das Comissões Regionais e Nacional de Soluções Fundiárias*, afastando qualquer alegação



de que tal modelo de composição de litígio se resumiria a um possível regime de transição e de execução da ADPF 828.

Não bastasse, reconhece-se a possibilidade conferida ao juízo do caso concreto de realizar um plano não apenas para reintegrar a posse de um proprietário, mas também para estabelecer soluções alternativas ao despejo e que contemplem o realojamento da população afetada.

Em certa medida, essa providência materializa o exercício de uma competência jurisdicional regulatória, tendo em vista que ultrapassa o âmbito do processo imediatamente submetido a julgamento e alcança a transversalidade do conflito fundiário (Abboud, 2023).

Essa guinada acerca do modo de soluções de conflitos dessa natureza deve ser observada ao longo do tempo, mas apresenta o potencial de refletir de forma expressiva na dinâmica da divisão desigual de acesso à terra e, sobretudo, conferir a grupos vulnerabilizados efetivo acesso à Justiça, proporcionando que, de fato, sejam ouvidos e que a complexa demanda judicializada seja equacionada mediante a interlocução e atuação conjugada de diversos atores que tenham responsabilidades sobre a temática.

3 Âmbito de incidência da Resolução CNJ nº 510/2023: espaço de escuta e insurgência dos excluídos do Sistema de Justiça

Como visto, a edição da Resolução CNJ nº 510/2023, bem como a instituição de Comissões de Soluções Fundiárias, representa importante conquista jurídica gerada a partir de articulações e reivindicações de movimentos sociais. Em última análise, a institucionalização de tais espaços de escuta, diálogo e autocomposição materializam o Estado como instância descolonizadora (Terena; Duprat, 2021).

As decisões proferidas pelo STF, por exemplo, são precisas ao condicionar a determinação e execução de remoções forçadas de áreas “que sirvam de moradia para populações vulneráveis” ou “nos casos de locações residenciais em que o locatário seja pessoa vulnerável”, mesma linha da subsequente norma editada pelo CNJ.

Direitos conquistados, contudo, representam sempre resultados provisórios, na medida em que passíveis de constantes embates e novas discussões (Flores, 2008). É nesse sentido, por exemplo, que Ailton Krenak compreende a Constituição como um “território de disputa”, na medida em que a promulgação do texto constitucional não produz uma *paz de cemitério* (Paixão; Carvalho Netto, 2007, p. 99), e sim uma arena de controvérsias sobre posições interpretativas, sentidos e



efetivação do projeto constitucional.

É nesse campo que se afirma que o direito “*é sendo*” (Lyra Filho, 2006, p. 11), traduzindo o caráter vivo e dinâmico dos embates jurídicos. E ainda:

Estendendo esse fio, abre a rua hoje, possibilidades para uma participação democrática, inscrita em projeto de efetivo protagonismo, mediado por estratégias de exercício emancipatório da cidadania e construção de um poder popular? Não há respostas a *priori*, senão a constatação de que se descortina um campo de disputa, que abre o espaço histórico para a ação política que tende a se realizar como projeto de sociedade e de direito (Sousa Junior; Leonel Júnior, 2017).

Portanto, a conquista do campo social no que se refere à instituição das Comissões de Soluções Fundiárias deve ser seguida de movimentos de luta dirigidos à manutenção de tais espaços institucionalizados. Não apenas no aspecto da permanência de existência e funcionamento das comissões, mas, inclusive, a fim de evitar que esse ambiente democrático seja apropriado ou desviado por e em favor de atores sociais que se opuseram (e continuam se opondo) à implementação de efetivo acesso à Justiça a grupos vulnerabilizados.

Dito de outra forma, a lógica de acumulação do capital não pode ser emprestada para se apropriar até mesmo de um espaço dialógico e plural conquistado por um processo de luta instituinte levado a efeito por articulações e movimentos sociais.

Caso contrário, essas comissões apenas formalmente representariam instâncias mediadoras e, portanto, seriam incapazes de representar efetivo acesso à Justiça. Sobre o enfoque substancial do acesso à Justiça:

[...] *pensar no acesso efetivo à justiça vai além do movimento de entrada nas instituições; é constituir um espaço jurídico não só mais inclusivo, mas mais aberto à autotransformação*: um espaço que seja visto como maduro para o diálogo, um espaço de negociação, consciente das diversas posições e preocupações dos diferentes agentes sociais. Esse espaço jurídico deve ser constantemente renovado e estar atento às mudanças nos contextos sociais e políticos, às novas demandas de direitos e aos novos agentes que são introduzidos no campo. As demandas são múltiplas, assim como os entendimentos do que esperam da justiça (Igreja; Rampin, 2021).

Assim, acesso à Justiça não se resume ao “sentido processual, como o acesso à assistência jurídica e aos processos legais”, englobando ainda “uma justiça

em sentido substantivo, como a resolução justa de disputas legais e problemas sociais” (Quintans; Tavares; Vieira, 2023a).

Entretanto, o acesso à Justiça que historicamente tem se conferido a grupos vulnerabilizados centra-se no papel de destinatários da força estatal:

[...] o acesso à justiça para uma grande parcela da população considerada vulnerável tanto economicamente, quanto social e culturalmente, não se dá por uma atuação ativa no plano processual, *esses grupos sociais são introduzidos no sistema de justiça como pólos passivos, réus das ações de reintegração e despejos* (Quintans; Tavares; Vieira, 2023a).

Nesse sentido, o âmbito de incidência das Comissões de Soluções Fundiárias diz respeito à inclusão no Sistema de Justiça de grupos que historicamente foram considerados pelo Poder Judiciário tão somente numa perspectiva de sujeição e com atuação inflexível e restrita ao polo passivo de demandas.

Almeja-se, portanto, um espaço de escuta de um direito insurgente comumente silenciado pelo Estado. Assim, tais comissões devem ser construídas como espaços em que os *“subalternizados possam falar e serem escutados, e os responsáveis pelas políticas públicas estejam presentes para essa escuta”* (Quintans; Tavares; Vieira, 2023a).

De fato, a propriedade é vista como fundamental também sob o viés da cidadania, o que compromete os grupos excluídos do acesso à terra desde o Brasil colônia, passando pela Lei de Terras e repercutindo no momento presente. Há, portanto, ao menos de acordo com os marcos legais, uma cidadania rebaixada⁸ que pode ser exercitada mediante o repertório de ações de movimentos sociais em suas mais diversas formas de organização (Quintans; Tavares; Vieira, 2023a). Nesse sentido:

Impossibilitados do acesso à cidadania ativa, as ocupações rurais e urbanas significam mecanismos políticos de obtenção de direitos dos de baixo, dos precarizados, que encontram no sistema de justiça obstáculos para o acesso à justiça. (Quintans; Tavares; Vieira, 2023b).

8 A esse respeito, a ocupação coletiva representaria “expressão de uma cidadania insurgente, capaz de reduzir as desigualdades históricas no plano do acesso aos direitos, é o caminho encontrado por trabalhadores e trabalhadoras pobres para exercerem suas cidadanias rebaixadas.” (Quintans; Tavares; Vieira, 2023a).

É a partir de tais atos de luta, instituintes de direitos, que a cidadania, antes rebaixada, passa a performar de forma insurgente.

Mariana Trotta Dallalana Quintans, Ana Claudia Diogo Tavares e Fernanda Maria da Costa Vieira (Quintans; Tavares; Vieira, 2023a) também abordam as noções de *profissional e profano* a que alude Bourdieu, aspectos a partir dos quais o sistema jurídico reconheceria a determinados atores o poder de dizer o direito.

Nessa perspectiva, as Comissões de Soluções Fundiárias podem funcionar como poderoso instrumento de efetiva inserção na agenda do Sistema de Justiça de grupos tidos como *profanos*, proporcionando que esses agentes participem e contribuam diretamente mediante mecanismos de escuta e composição do conflito fundiário. Assim, no sentido de Bourdieu, essas comissões devem operar como espaços de *voz do profano*.

Tais digressões são importantes para balizar o âmbito de incidência das Comissões de Soluções Fundiárias e, por consequência, inibir que tais espaços institucionais de democratização do acesso à Justiça sejam apropriados por atores sociais contrários a políticas que possam alterar o quadro de concentração de propriedades que assola de modo estrutural a sociedade brasileira.

Essa questão torna-se crucial ao se constatar que a situação fundiária brasileira é distinta em diversos locais e unidades da Federação. Inúmeros aspectos contribuem para isso, sobretudo a forma de colonização de cada região.

Assim, em alguns estados há uma escassez de áreas disponíveis (sobretudo nas regiões Sul e Sudeste), de modo que a política de reforma agrária passa, de modo necessário, pela desapropriação de terras que não cumpram a função social, para posterior destinação.

Em outros, contudo, principalmente na Amazônia Legal, observa-se uma imensidão de áreas não destinadas, comumente ocupadas de modo ilegal por agentes grileiros que apenas intensificam uma espécie de contrarreforma agrária. Em tais casos, esses invasores devem ser removidos a fim de que as áreas sejam subsequentemente afetadas à política nacional de reforma agrária.

Essa é a realidade fundiária, por exemplo, do estado de Mato Grosso. Conforme recomendação conjunta expedida em dezembro de 2023 pelo Ministério Público Federal e pela Defensoria Pública da União, a aludida unidade federativa conta com áreas públicas afetadas à reforma agrária com capacidade para assentamento de 107.262 (cento e sete mil, duzentos e sessenta e dois) núcleos familiares.

No entanto, apenas 82.944 (oitenta e dois mil, novecentas e quarenta e quatro) famílias encontravam-se regularmente assentadas. Além de potenciais interessados que possam se manifestar em editais específicos de destinação de áreas, o estado já contava com 6.980 (seis mil, novecentas e oitenta) famílias acampadas formalmente inscritas no CadÚnico e, portanto, à espera de áreas passíveis de assentamento.

Portanto, esse cenário é fruto não da escassez de terras, mas da incapacidade operacional do Incra, e das dificuldades de retomada de áreas invadidas por pessoas não beneficiárias da reforma agrária, bem como de alienações ilícitas e reconcentração de lotes. Em tais hipóteses, é necessário que se promova a remoção dos invasores e adequação da destinação à luz das diretrizes normativas atinentes à política nacional de reforma agrária.

A retomada de áreas em tais circunstâncias, sobretudo em casos de agentes invasores que contem com maior poderio econômico, tem se revelado tarefa hercúlea e que conta com inúmeros desdobramentos e incidentes processuais manejados com intuito protelatório.

A corroborar essa assertiva, calha mencionar, exemplificativamente, o caso do PDS Boa Esperança, recentemente submetido ao crivo do STF no âmbito da Reclamação nº 63.145/MT, relator ministro Cristiano Zanin⁹, ajuizada tendo como paradigma o pronunciamento da Corte na ADPF 828.

Na oportunidade, distorcendo fatos, a parte reclamante logrou, inicialmente, suspender a efetivação de ordem judicial de retomada da área pública que se afirmava particular. Após esclarecimento da questão pela DPU, AGU e PGR, o relator revogou a liminar deferida e condenou a parte autora por litigância de má-fé. No entanto, o prolongamento processual indevido em prejuízo da reforma agrária é irreversível.

Em outras ações judiciais semelhantes, inclusive, tem se observado fenômeno semelhante, em que fazendeiros grileiros buscam a aplicação da Resolução CNJ nº 510/2023 em prejuízo da efetivação da reforma agrária, quadro que bem ilustra o fundado receio de manobras processuais com objetivo de desvirtuar os contornos e objetivos do pronunciamento da Suprema Corte e da normativa estabelecida pelo CNJ.

9 Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202312/agu-mantem-no-stf-reintegracao-de-posse-em-favor-de-assentamento-da-reforma-agraria>. Acesso em: 10 jan. 2024.

Não se trata de combater a resolução, de êxito incontroverso, mas sim de aferir de modo escorreito seu campo de aplicação. Naturalmente, as ocupações perpetradas por esses agentes grileiros e que, portanto, não se consideram vulneráveis, tampouco em exercício de uma cidadania insurgente, não correspondem ao *âmbito de incidência* das Comissões de Solução Fundiária.

Não apenas por destoar do processo de luta subjacente à ADPF 828, traduzido principalmente a partir da articulação da “Campanha Despejo Zero”, mas também por aglutinar posições jurídicas contrapostas ao escopo de implementação da reforma agrária.

Em outras palavras, as comissões são instrumentos de Solução Fundiária, e não estratégias que possam impedir a resolução de conflitos, tampouco paralisar a reforma agrária. Portanto, a Comissão é meio, não obstáculo da cidadania insurgente. Instrumento de acesso, e não de inibição da Justiça.

Essa distinção ganha ainda maior relevo ao se realçar os estudos doutrinários que sinalizam a inconsistência de determinadas Comissões Regionais de Soluções Fundiárias (Quintans; Tavares; Vieira, 2023a), fato que não chega a causar surpresa, diante da notória resistência do Poder Judiciário no que diz respeito à modificação da cultura jurisdicional de enfrentamento de casos de remoção forçada e da necessidade de superação de um paradigma de valorização excessiva e meramente patrimonialista do direito de propriedade.

Além disso, a possibilidade de paralisação da jurisdição em prol da atuação dessas comissões traduz especial gravidade ao se constatar que a Resolução nº 510/2023 prevê um prazo de 90 dias para conclusão dos trabalhos, mas admite prorrogação, sem limitação expressa e sem definição de critérios minimamente objetivos. Verifica-se, portanto, o fundado receio de que a aplicação inadequada da normativa e o funcionamento deturpado de determinadas comissões comprometam os objetivos que nortearam as decisões do STF.

Dessa forma, para a submissão de determinado tema a essas comissões não basta que haja algum possível desdobramento coletivo do conflito (como nos casos de retomada de área pública contra particulares seguida de destinação coletiva).

É imprescindível que a possível decisão ou modo de execução traduzam potencial prejuízo a grupos vulneráveis, de modo que esses órgãos devem necessariamente funcionar como espaços de escuta de grupos subalternizados e de exercício de uma cidadania insurgente, jamais como óbice à efetivação da reforma agrária.



4 Conclusão

O modelo fundiário brasileiro é historicamente alicerçado em processos de concentração de áreas e exclusão de grupos subalternizados do direito à terra, cuja ordem tem sido seletivamente mantida pelo Sistema de Justiça.

A partir desse contexto, as mobilizações de grupos sociais ganharam maior atenção durante o período da pandemia de covid-19, tendo resultado em pronunciamentos da Suprema Corte no sentido de restringir hipóteses e impor condicionantes às remoções forçadas, tendo como uma de suas consequências a instituição de Comissões de Soluções Fundiárias.

Esses órgãos detêm aptidão de funcionar como espaços institucionais de escuta de atores sociais sistematicamente ignorados nesse sistema fundiário de raízes oligárquicas, proporcionando uma expressiva evolução na sistemática de resolução de conflitos fundiários coletivos.

Por outro lado, essa conquista dos movimentos sociais, como é da natureza dos direitos em geral, corre riscos de apropriação e deturpação por parte de agentes contrários à efetivação da reforma agrária, de modo que é crucial que essas comissões operem como meios de efetivo acesso à Justiça de uma cidadania insurgente, descabendo o acionamento desses órgãos em hipóteses que possam comprometer a realização da política de reforma agrária.

5 Referências

ABBOUD, Georges. **Parecer jurídico a pedido do CNJ sobre questões de soluções fundiárias.** 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/12/parecer-cnj-solucoes-fundiarias.pdf>.

AGU mantém no STF reintegração de posse em favor de assentamento da reforma agrária. Disponível em: <https://agenciagov.etc.com.br/noticias/202312/agu-mantem-no-stf-reintegracao-de-posse-em-favor-de-assentamento-da-reforma-agraria>. Acesso em: 10 jan. 2024.

CAMPANHA DESPEJO ZERO. **Fique em casa! Mas que casa?** O desmonte das políticas habitacionais, os despejos na pandemia, e a unificação da luta pela vida no campo e na cidade da Campanha Despejo Zero. Disponível em: <https://www.campanha-despejozero.org/publicacoes>.



DANTAS FILHO, Alexandre Lúcio. **Um estudo sobre a consagração da Resolução n. 510/2023 do CNJ e suas limitações jurídicas**. Natal, 2023. 93 fl. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2023.

FLORES, Joaquim Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

GRAU, Eros. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988** (interpretação e crítica). 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 259.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente**: disjunções da cidadania e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à justiça: um debate inacabado. **Suprema: revista de estudos constitucionais**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 210, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/68/38>.

INSTITUTO TRICONTINENTAL DE PESQUISA SOCIAL. **Reforma agrária popular e a luta pela terra no Brasil**. Dossiê n. 27, 2020.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é Direito**. 15 reimpr. da 17. ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2006.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo: Contexto, 2010.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **MPF e DPU recomendam que Inkra aumente a quantidade de servidores públicos efetivos em Mato Grosso**. 2023. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mt/sala-de-imprensa/noticias-mpf-e-dpu-recomendam-que-incra-aumente-a-quantidade-de-servidores-publicos-efetivos-em-mato-grosso>.

PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO NETTO, Menelick de. Entre Permanência e Mudança: reflexões sobre o conceito de Constituição. In MOLINARO, Carlos Alberto; MILHORANZA, Mariângela Guerreiro; PORTO, Sérgio Gilberto (coord). **Constituição, jurisdição e processo**: estudos em homenagem aos 55 anos da Revista Jurídica. Sapucaia do Sul: Notadez, 2007.

PONTO DE VISTA – 35 Anos da Constituição Federal – Direitos Indígenas [S.L.: Câmara dos Deputados]. 19 out. 2023. 1 vídeo (52 min.). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YRMsNbZkvVw>.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; TAVARES, Ana Claudia Diogo; VIEIRA, Fernanda Maria da Costa. Campo jurídico, direito à moradia digna e ADPF 828. **Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 283-322, jan./jun. 2023a.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; TAVARES, Ana Claudia Diogo; VIEIRA, Fernanda Maria da Costa. A Resolução 510/2023 do CNJ e a Comissão Regional de Soluções Fundiárias do TRF2: novas possibilidades para os movimentos sociais de luta por terra e moradia? **Revista Confluências**, Niterói/RJ, v. 25, n. 3, p. 141-162, ago./dez. 2023b.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de; LEONEL JÚNIOR, Gladstone. A luta pela constituinte e a reforma política no Brasil: caminhos para um “constitucionalismo achado na rua”. **Direito & Práxis**, Rio de Janeiro: UERJ, v. 08, n. 2, jun. 2017.

TERENA, Luiz Eloy; DUPRAT, Deborah. **O Genocídio indígena atual**. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/elas-no-jota/o-genocidio-indigena-atual-17032021>.

Os pontos de inflexão para a reorientação do modelo brasileiro de tratamento jurisdicional de conflitos fundiários

Allan Ramalho¹

Resumo: O presente estudo parte de um referencial teórico, sustentado na legislação isoladamente considerada e na produção literária, que permite identificar os elementos do modelo brasileiro de tratamento de conflitos fundiários. São eles: a pressuposição da evidência da pretensão ventilada pelo autor, a crença na remoção dos ocupantes como solução única e óbvia e a desconsideração dos ocupantes como sujeitos afirmadores de direitos no conflito. Esses elementos coincidem com pontos de inflexão cuja superação é necessária para a reorientação do modelo brasileiro, assim como permitem uma análise retrospectiva e prognóstica da atuação do Supremo Tribunal Federal no tratamento dos conflitos fundiários no contexto da pandemia da covid-19. Identificam-se, ao final, os desafios que ainda remanescem para uma desejada virada.

Palavras-chave: tratamento jurisdicional; conflitos fundiários.

Abstract: This study is based on a theoretical framework, supported by legislation (considered separately) and literary production, which allows us to identify the elements of the Brazilian model for managing land conflicts. They are: the presupposition of the evidence of the claim presented by the author, the belief in the expulsion of the occupants as the only and obvious solution and the disregard of the occupants as subjects with rights in the conflict. These elements coincide with inflection points whose overcoming is necessary to reorient the model, as well as allowing a retrospective and prognostic analysis of the Brazilian Constitutional Court's performance in managing land conflicts in the context of the Covid-19 Pandemic. In the end, the challenges that still remain for a desired turnaround are identified.

Keywords: Jurisdictional management; land conflicts.

1 Coordenador de Relações Institucionais do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Defensor público. Doutor em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.



1 Introdução

(A) *Contextualização*. O Código Civil prevê que o possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído em caso de esbulho, e segurado em caso de violência iminente². Em outros termos, cuida-se de uma cláusula de proibição à ocupação não consentida. Os direitos aos interditos são efeitos que decorrem da posse. Compõem³ o seu sistema defensivo. O diploma não diferencia as posses pelo tempo, porém a doutrina civilista continua a apartar ações de força nova das de força velha, de modo a justificar, no âmbito material, um rito especial em relação às primeiras. Trata-se da anunciação de uma cláusula de expulsão sumária⁴ de ocupantes para a devolução do imóvel desembaraçado ao autor, aperfeiçoada no sistema processual. A violação da cláusula de proibição, portanto, desloca o tratamento do conflito para uma gramática de ilicitude⁵, hierarquiza os sujeitos, fulmina a racionalidade dos argumentos pela permanência e direciona a jurisdição para a punição⁶. O Código de Processo Civil⁷, por sua vez, prevê tipologia de tutelas jurisdicionais baseada na sua definitividade. A tutela provisória⁸ é aquela concedida em cognição sumária e que conserva a eficácia na pendência do processo, podendo ser revogada ou modificada (Lei nº 13.105/2015,

2 Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, art. 1.210. É previsto ao proprietário o direito de reaver coisa do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha (art. 1.226, *caput*). A ação, neste último caso, é chamada de reivindicatória, que não observa um rito especial.

3 Para Melo, é o efeito mais importante (2021, p. 949). Para Venosa, “mais do que efeito, sua própria essência” (2021, p. 119).

4 Com o “objetivo de resolver rapidamente a questão originada do rompimento antijurídico da relação estabelecida pelo poder sobre a coisa” ou a “solução simplificada” do conflito (Pereira, 2019, p. 50).

5 A ordem brasileira estabelece normas jurídicas que consideram as ofensas à posse como atos contrários a direito (Lôbo, 2021, p. 39).

6 Sobre o estigma territorial e a seletividade jurisdicional nos despejos: Milano (2017, p. 229-242).

7 Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Somado a isso, o tipo penal de esbulho (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, art. 161) constitui uma cláusula de criminalização dirigida à reprimenda da pobreza e do estado de necessidade traduzido na ocupação da terra para fins de moradia (Busato, 2017, p. 524). Bitencourt demonstra ser absolutamente desarrazoado o mandado de criminalização da conduta nos termos previstos pelo Código Penal brasileiro (2021, p. 110). Conferir, ainda: Plataforma Dhesca Brasil (2019, p. 38-40).

8 Em oposição à tutela definitiva, caracterizada pela cognição exauriente e pela imutabilidade (Zavacki, 2009, p. 23).

art. 296, *caput*). Fundamenta-se na urgência⁹ ou na evidência da pretensão deduzida. No que tange às ações possessórias, o referido código (Lei nº 13.105/2015, art. 558) mantém um corte temporal¹⁰ para a definição do rito. O direito à proteção possessória, nas ações novas (ajuizamento da ação no período de um ano e um dia contado da ofensa à posse), rende azo a uma tutela provisória que não se sustenta no perigo de prejuízo irreparável ou iminente ou no asseguramento do resultado útil do processo, mas na alta probabilidade do provimento final tal como postulado pelo autor (Dotti, 2020, p. 182) e na preconcepção da escassez das possibilidades de defesa processual e meritória pelos ocupantes e da conciliação dos interesses dos envolvidos. Essa liminar judicial, principal característica do rito especial (Gonçalves, 2021, p. 113), é reconhecida como uma espécie atípica de tutela de evidência¹¹.

(B) *Problema e metodologia*. O modelo brasileiro de tratamento de conflitos fundiários, em grande parte sustentado no sistema defensivo da posse, é constituído por três elementos: a pressuposição da evidência da pretensão ventilada pelo autor; a crença na remoção dos ocupantes como solução única e óbvia; e a desconsideração dos ocupantes como sujeitos afirmadores de direitos no conflito. Tais elementos assumem o caráter de pontos de inflexão para uma remodelação do tratamento de conflitos fundiários do Brasil. Com base nesse referencial teórico-diagnóstico (item 1), é possível elaborar um balanço da experiência brasileira, tomando como marco a Arguição do Descumprimento de Preceito Fundamental

9 A tutela de urgência é concedida se demonstrados a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, art. 294 e 300). Há para a tutela de urgência antecipada um requisito negativo: não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão (art. 300, § 3º).

10 Se proposta dentro de ano e dia da ofensa a ação de manutenção e de reintegração de posse rege-se pelo rito especial; do contrário, será comum o procedimento (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, art. 558, parágrafo único). Nessa última hipótese, é possível postular a tutela provisória, porém adstrita a requisitos de urgência (Brasil. Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial no 201.219-ES. Rel. Sálvio de Figueiredo Teixeira. Julg. 25.6.2002. Publ. 24.2.2003).

11 Uma “situação especial de tutela de evidência não disciplinada na parte geral do CPC”, prefere Gajardoni (2021, p. 872). Presentes os requisitos legais previstos nos arts. 560 e 561 do CPC, ressalta Marcato: “deve o juiz conceder a antecipação, sem preocupação com eventual risco de dano ou de conduta protelatória do réu, pois os aludidos requisitos não se confundem com os previstos no art. 300 do mesmo diploma legal” (2021, p. 104). Apresentada a prova inequívoca pelo autor, sob o prisma subjetivo, é um direito seu a obtenção da liminar, representando lamentável equívoco o entendimento de que concessão ou denegação da liminar fica ao prudente arbítrio do juiz ou que o provimento deve necessariamente ser antecedido de justificação, sem a qual o juiz pode indeferir a medida liminar” (Fux, 2022, p. 515).



nº 828-DF (item 2). A finalidade do estudo é responder, em remate, à seguinte problematização: *estamos diante de uma virada no modelo brasileiro de tratamento jurisdicional de conflitos fundiários?*

2 Os pontos de inflexão para a reorientação do modelo brasileiro do tratamento jurisdicional de conflitos fundiários

A pressuposição da evidência da pretensão possessória assume-se como elemento e ponto de inflexão para uma eventual e desejada virada no modelo brasileiro de tratamentos dos conflitos fundiários. Materializa-se, em síntese, na concessão de tutela provisória desatrelada de requisitos de urgência nos conflitos fundiários. A chamada liminar possessória é justificada, pela processualística, pela imprescindibilidade da intervenção jurisdicional na crise nas relações sociais desencadeada pela violação da posse¹², pela sua urgência ínsita¹³, pela necessidade de prontidão do remédio processual¹⁴ (efetividade) (Melo, 2021, p. 80-81), pela punição (pela via do processo) ao ofensor da posse¹⁵, pela recompensa ao ofendido diligente¹⁶, entre outros argumentos¹⁷. A tutela jurisdicional nesses termos con-

12 A liminar “é a possibilidade de provimento judicial imediato, pois a moléstia possessória resulta em enérgico abalo à paz social. Como consecratório, o possuidor” (Fux, 2022, p. 508).

13 Com a liminar possessória, “busca-se, de um modo geral, reestabelecer o mais rápido possível o *status quo* ante alterado pelo ato de esbulho ou turbação”, sendo que “*o periculum in mora* no caso das possessórias é presumido (*in re ipsa*)” (Alvim, 2017, p. 72). Carneiro já considerava que a liminar possessória “é medida de urgência expressa em lei” (2006, p. 117).

14 Sua finalidade seria “a garantia da ordem social, funcionando como uma reação imediata a qualquer espécie de atentado contra a posse, que representa, sempre, uma violação ao direito de convivência” (Lara, 1994, p. 161).

15 Essa é a posição de João Batista Monteiro (*apud* Lara, 1994, p. 161).

16 Para Medina, “a não oposição à turbação ou ao esbulho por mais de ano e dia permite deduzir haver pouco interesse em proteger a posse, de um lado, e, de outro, que aqueles que ocupam o imóvel podem estar a lhe dar destinação adequada” (2018, p. 788).

17 Parte deles já encontrados no levantamento literário feito por Ihering (2007, p 20).

cedida, entretanto, exaure a satisfatividade¹⁸ da pretensão deduzida pelo autor de forma facilitada, atendendo-se o direito de uma das partes antes mesmo da completude da relação processual¹⁹. Cuida-se do aperfeiçoamento da cláusula de expulsão sumária de ocupantes, vigente também nos casos que envolvam grande número de pessoas em situação de vulnerabilidade (Lei nº 13.105/2015, art. 558). A proteção da posse, concedida ordinariamente pelos tribunais, alicerça-se na sumarização procedimental que implica, por sua vez, o sacrifício da participação dos ocupantes e a restrição das possibilidades de soluções jurisdicionais diversas da formulação e do cumprimento da ordem remocionistas, sem investigações profundas acerca da proteção dos direitos e dos valores previstos na Constituição Federal (Brasil, 1988). Remanesce uma crença na remoção como a solução única, óbvia e simples do conflito fundiário, segundo ponto de inflexão. A remoção da população ocupante é o ponto-fim perseguido pela tutela jurisdicional. Sua complexidade, tanto na realização quanto nos efeitos que dela permanecem sobre a vida e a dignidade dos ocupantes, é incógnita (apresenta-se como uma solução simples).

A citação, requisito de validade do processo (Lei nº 13.105/2015, art. 239, *caput*), nos litígios coletivos possessórios assume uma forma composta. Os ocupantes que forem encontrados no local serão citados pelo oficial de Justiça (Lei nº 13.105/2015, art. 554, §§ 1º e 2º). Aqueles não encontrados nesta ocasião serão citados por edital (Lei 13.105/2015, art. 554, § 1º)²⁰. Como uma “compensação sistêmica” (Câmara, 2022, p. 534), será dada ampla publicidade sobre a existência da ação, por anúncios em jornal ou rádio locais, publicação de cartazes na região do conflito e outros meios (Lei nº 13.105/2015, art. 554, § 3º). Sem embargo, a plena ciência processual não deixa de ser comumente perspectivada como obstáculo à pronta satisfação do direito do autor (Figueira Jr., 1999, p. 251-252). Essa compre-

18 Para Figueira Jr., “trata-se de execução liminar provisória, ela é executacionalmente completa, isto é, praticada em toda a sua inteireza e, como tal, realizadora do principal resultado buscado pela demanda” (1999, p. 195). Para Alvim (2004), é “um adiantamento de eficácia”; ou, como prefere Pinho, adiantamento “do resultado do pedido de proteção possessória” (2019, p. 346). A concessão da liminar, sublinham Nery e Nery Jr. “funciona como se o juiz tivesse julgado procedente o pedido, a liminar, antecipada e provisoriamente, até que seja feita a instrução e sobrevenha a sentença. A tutela do direito material é imediata” (2019, p. 219).

19 Vale dizer, como Marinoni *et al.*: “Para a ação de força nova, tem-se prova mais simples, já que bastará a demonstração da posse – estando o risco de demora presumido pelo legislador –, para que seja garantida ao requerente a medida liminar” (2015, p. 159). Beviláqua cogitou a restituição administrativa da coisa esbulhada, dispensando-se a formação da relação jurídico-processual (1961, p. 76).

20 A citação por edital, no regime geral, fica reservada a hipóteses específicas (art. 256, incs. I, II e III).

ensão compadecida de ônus excessivo se espraia para a identificação dos réus na inicial²¹, tornando-os abstrações na relação processual, de modo a enfraquecer o exercício do direito de defesa e o contraditório. De toda forma, qualquer que seja sua modalidade, a citação, nos conflitos fundiários, é uma ficção em si. A busca e a sistematização das informações sobre os ocupantes demandam conhecimentos e saberes para além do jurídico, que não se encontram reunidos na figura burocrática do oficial de Justiça. A atuação do Poder Público é imprescindível para o fornecimento das informações necessárias ao tratamento jurisdicional do conflito, sejam aquelas relativas aos ocupantes, seja um relatório sobre o seu próprio envolvimento no tratamento do conflito fundiário e o oferecimento de soluções baseadas em políticas públicas, para que se possa levar em consideração essas circunstâncias relevantes para a formação do convencimento acerca da melhor prestação jurisdicional. Esses aspectos demonstram que o juiz, ao receber a peça vestibular na qual se ventila uma pretensão remocionista, jamais estará suficientemente instruído para elaborar uma decisão pela remoção de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Outra parte da sumarização procedimental do tratamento de conflitos fundiários refere-se à disciplina da mediação²². A legislação²³ (Lei nº 13.105/2015, art. 565) reduz a realização obrigatória²⁴ da audiência de mediação às ações possessórias de força velha²⁵. Nesses casos, antes de apreciar o pedido de tutela provisória, orientado pela análise dos requisitos de urgência ou de evidência genericamente previstos para o rito procedimental ordinário, o juiz deve designar a audiência. A própria legislação determina a neutralização da ameaça remocionista para a

21 A despeito da previsão da diligência de identificação pelo oficial de Justiça – Lei nº 13.105/2015, art. 319, § 1º.

22 A mediação assume um significado próprio no tratamento de conflitos fundiários: Conselho das Cidades. Resolução Recomendada nº 87, de 8 de dezembro de 2009, art. 3.º, inc. III.

23 Há entendimento que defende mitigação da obrigatoriedade de realização da audiência de mediação: Farias e Rosendal (2022, p. 111); Marinoni *et al.* (2015, p. 176).

24 Há incompreensão acerca da redução da obrigatoriedade da audiência de mediação às ações possessórias de força velha (Carvalho, 2019, p. 120). Alguns se inclinam à obrigatoriedade da audiência de mediação, independentemente de critérios temporais, como Gajardoni (2021, p. 876), Câmara (2022, p. 531) e Milagres (2021, p. 115-116).

25 O segundo caso refere-se à não execução da liminar concedida, no prazo de um ano, contado da data da distribuição (Lei nº 13.105/2015, art. 565, § 1º). Nas ações possessórias de força nova, a despeito das regras aplicáveis ao procedimento ordinário e às normas fundamentais do processo civil brasileiro, não há obrigatoriedade, prevista na legislação infraconstitucional (isoladamente considerada), de designação de audiência de mediação.

abertura de diálogo interinstitucional, do qual participam, obrigatoriamente, a Defensoria Pública (Lei nº 13.105/2015, art. 554, § 1º, e art. 565)²⁶ e o Ministério Público, e, facultativamente (Lei nº 13.105/2015, art. 565, § 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 litígio²⁷. Insta advertir que, mesmo nas ações de força velha, o comparecimento formal do Poder Público nas audiências designadas, sem um controle judicial acerca do seu compromisso significativo em relação ao tratamento, não representa um avanço substancial – o grau de envolvimento do Poder Público define as margens de possibilidades de composição do conflito fundiário. No Brasil há uma visão hegemônica, pautada na leitura isolada da legislação infraconstitucional, que reduz o conflito a uma questão entre particulares, um dos quais aprioristicamente eleito como ofendido em sua esfera jurídica e outros etiquetados como violadores de direitos, ou, no caso de envolver um bem público ou com algum interesse de espectro social sobre ele incidente, privilegia interesses públicos de escalão secundário, se comparados ao dever de proteção do Estado de promoção e proteção do direito à moradia e de prevenção de violações de direitos humanos. O resultado processual que se busca é a remoção de pessoas de determinadas terras ou construções, de modo que, em muitas ocasiões, a intervenção do Estado se resume ao investimento de violência, por meio de forças de segurança, para o cumprimento e a preservação da autoridade da ordem remocionistas. As dificuldades de difusão de efeitos de decisões judiciais proferidas em relações processuais não compostas formalmente pelo Estado²⁸ e a não vinculação deste ao comparecimento obrigatório em audiências de mediação denunciam o enfraquecimento do caráter de interesse público e de questão complexa e constitucional dos conflitos fundiários judicializados em nosso país, reforçando as noções de pressuposição de evidência da

26 A previsão de intervenção da Defensoria Pública e do Ministério Público aponta para transformação da lide pelos interesses público e social que a permeiam.

27 Essa pluralidade de sujeitos participantes da audiência de mediação “visa assegurar uma solução ampla para o problema, comprometendo também o Poder Público com a solução dessa questão – que extravasa os limites de uma simples controvérsia particular, refletindo para dimensões política e social muito mais importantes” (Gonçalves, 2021, p. 176). Basta pensar, como exemplifica Câmara, “na possibilidade de algum ente público pretender a desapropriação do imóvel objeto do conflito com o fim de legitimar a posse dos ocupantes” (2022, p. 535).

28 Uma das dificuldades da realização do controle judicial incidental sobre as políticas públicas e as soluções apresentadas é a impossibilidade, pelos limites subjetivos da decisão judicial, de imposição de obrigações ao Poder Público ou aos entes federativos diversos daqueles que figuram no processo, por não estarem formalmente integrados na relação processual como partes. Essa é a observação de Carvalho (2019, p. 137).

pretensão remocionista e de crença na remoção como solução única, óbvia ou simples. O tempo processual é perspectivado como demora ao atendimento ao evidente direito afirmado pelo autor. Iniciativas que busquem a formulação de uma solução jurisdicional diversa da remoção são caracterizadas como dilações procedimentais indevidas. A efetividade processual é materializada no procedimento sumarizado que tende a marchar da ocupação (ponto-zero), entendida como violação da cláusula de proibição prevista na legislação material, à remoção (ponto-fim), compreendida como cumprimento da cláusula de expulsão sumária, em uma rapidez atípica (*ultravelocidade*), se comparada a outras demandas.

A sumarização, com efeito, estende-se à metodologia decisória sobre pretensões remocionistas. O quadro se aprofunda com a adoção de padrões decisórios simplificadores no sentido da impossibilidade da permanência dos ocupantes em suas moradias²⁹. Recorrentemente, enquadram-se os conflitos fundiários urbanos como casos fáceis³⁰, solucionados por subsunção de regras. No mais, na formação do juízo de legalidade aplicado à pretensão remocionista, não se investiga o cumprimento

29 O primeiro deles é a configuração da ocupação de bem público como mera detenção, de natureza precária (Superior Tribunal de Justiça, Corte Especial. Súmula 619. Julg. 24.10.2018. Publ. 30.10.2018). Tem-se deferido ordens de reintegrações de posse, de imóveis públicos sem a investigação sequer da novidade da ocupação. Outro padrão decisório simplificador é a desconstituição de núcleos urbanos informais situados em espaços com restrições ambientais para sua ocupação sem a análise acerca da possibilidade jurídica da regularização fundiária urbana com melhorias (Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, art. 11, § 2º e art. 12, §§ 2º e 3º; Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012, arts. 64 e 65). No mesmo sentido, o risco de ocorrência de desastres é um signo constantemente mobilizado para a remoção de pessoas de suas moradias, sem a verificação de adoção de medidas assecuratórias de segurança (Lei nº 13.465/2017, art. 35, VII e art. 39, *caput*), de modo que é citado como o terceiro padrão decisório simplificador.

30 Barroso sintetiza bem a diferença entre casos fáceis e difíceis: “Nos casos fáceis, a identificação do efeito jurídico decorrente da incidência da norma sobre os fatos relevantes envolve uma operação simples, de mera subsunção. [...] Já os casos difíceis envolvem situações para as quais não existe uma solução acabada no ordenamento jurídico. Ela precisa ser construída argumentativamente, por não resultar do mero enquadramento do fato à norma” (2018, p. 65).

da função social da propriedade, pública ou privadas³¹, sopesando-se com paridade de importância outros direitos fundamentais, como o direito à moradia adequada ou o direito à terra e à subsistência alimentar, assim como desconsiderando-se as consequências que podem advir da remoção. A complexificação da metodologia decisória aplicada à pretensão remocionista depende da superação de outro ponto de inflexão que é a desconsideração do *status* de sujeitos de direitos aos ocupantes e de seus direitos em contraposição àqueles deduzidos para sua remoção. A metodologia decisória, pautada em comandos privatistas, é resumida na subsunção da regra temporal do ano e dia ou de padrões decisórios simplificadores que predeterminam a evidência do argumento jurídico mobilizado para a remoção de famílias em situação de vulnerabilidade. Assim compreendida, deixa-se de perspectivar o conflito fundiário como colisão de direitos fundamentais³² e que demanda, com vistas a prevenir violações de direitos e situações de indignidade, juízos mais elaborados por parte dos tribunais na sua missão pacificadora e de garantia da supremacia da Constituição. O Código de Processo Civil, na leitura tradicionalmente aplicada, não tem vertido o Poder Judiciário à formação de juízos mais arrojados acerca da pretensão remocionista. A despeito de ser superveniente à Constituição de 1988, a legislação processual em muito se assemelha ao código anterior quanto ao fechamento decisório acerca de litígios remocionistas que envolvem população vulnerável. Mesmo naquilo que avança na proteção de ocupantes em litígios coletivos, a legislação processual não guarda potência para, por si, conduzir o modelo brasileiro de tratamento de conflitos fundiários urbanos para uma virada (Ferreira, 2019). Torna-se urgente inverter o eixo da gravidade normativa do tratamento de conflitos fundiários no Brasil, vale dizer, conduzir a Constituição à centralidade, assegurar sua supremacia, controlar a compatibilidade, em face dela, dos dispositivos infraconstitucionais e atribuir ao ordenamento jurídico como um todo interpretação que tenha por condão a proteção e a promoção dos direitos fundamentais, a preservação da dignidade das pessoas em situação de vulnerabilidade trazidas à relação processual e a prevenção da produção de resultados processuais que se confundam com graves violações de direitos humanos.

31 Para Fachin, “o largo alcance da função social não é congruente com o deferimento de proteção possessória ao titular do domínio cuja propriedade não cumpra integralmente sua função social” (2007, p. 271); ainda, segundo o civilista, “o Juiz do conflito fundiário não é mais o Juiz do velho Código Civil, e sim o magistrado da Constituição”, pois “a proteção da posse há, enfim, de receber os efeitos da ‘repersonalização’ do Direito, a qual coloca as pessoas no centro das preocupações e não apenas o patrimônio” (2007, p. 271). Didier Jr., ainda sob a égide do Código de Processo Civil de 1973, já defendia que a Constituição da República de 1988 havia criado um novo pressuposto para a obtenção da proteção processual possessória, que é justamente a prova do cumprimento da função social (2008).

32 Nessa situação, a subsunção “não é suficiente para lidar com as situações que envolvam colisões de princípios ou de direitos fundamentais (Barroso, 2022. p. 73).

Cuida-se de um desafio de muitas ordens. A primeira delas é justamente deslocar o pensamento jurídico hegemônico baseado em soluções jurisdicionais formais que aprofundam conflitos sociais, prolongam e agravam situações de vulnerabilidade social. O fato primordial para a análise do juiz-legalista brasileiro é a ocupação não consentida de bem imóvel (ponto-zero), lida como ofensa à posse ou à propriedade ou a outro interesse jurídico mobilizado pelo autor para justificar sua pretensão pela remoção de pessoas em situação de vulnerabilidade de suas moradias. Não se contrapõe ao direito deduzido pelo autor eventuais direitos afirmados pelos ocupantes pela via da defesa, principalmente aqueles que envolvam o Estado quando este não compõe a relação processual. O olhar judicial não alcança qualquer elemento fático anterior à ocupação (“passado oculto”), como a situação de vulnerabilidade dos ocupantes (ou o estado de necessidade social), importante fator-gerador da ocupação informal de terras e estruturas, constituinte e estruturador do processo de formação urbana brasileiro. O movimento de ocupação é perspectivado apenas pelo aspecto subjetivo, olvidando-se as estruturas e os sistemas de opressão que atravessam os ocupantes, agravados pela sonegação de direitos pelo Estado. Essa mesma lente judicial não permite enxergar para além da remoção das pessoas de suas moradias, sobretudo o impacto desse evento para o agravamento das situações de vulnerabilidade e de possíveis violações de direitos humanos decorrentes da omissão estatal (“futuro oculto”), o que gera violência. O ponto-fim é a remoção, qualquer outro se situa fora da imaginação do julgador. Esse é o resultado processual a ser perseguido o mais ligeiro possível. Trabalha-se, ainda que inconscientemente, com uma outra ficção: o desaparecimento *incontinenti* dos ocupantes com o cumprimento da ordem remocionista. Conclui-se que se encontram presentes, no modelo brasileiro, pontos de inflexão, para uma necessária mudança paradigmática a partir da condução da Constituição à centralidade normativa, consistentes no não reconhecimento do direito à moradia como exigível perante os tribunais e do ocupante como sujeito desse e de outros direitos, na pressuposição da evidência da pretensão remocionistas e na crença na remoção das pessoas e famílias e desconstituição das moradias como a solução única, ou a mais simples, do conflito fundiário.

3 Conflitos fundiários na jurisdição constitucional

É notável o papel reservado pela Constituição da República à jurisdição constitucional, em especial ao Supremo Tribunal Federal (art. 102, CF). Há, porém, uma especial dificuldade de acesso à Corte Constitucional tanto na via difusa, em razão da necessidade de cumprimento de requisitos de admissibilidade recursal, quanto na via concentrada, pela restrição da legitimidade para apresentação de ações



originárias. Essa barreira é ainda maior nos conflitos fundiários³³, especialmente pelo revolvimento fático que seria necessário na apuração das circunstâncias relevantes para a formação do juízo de ponderação acerca da pretensão remocionista, assim como a extensão procedimental para o envolvimento do Poder Público na solução fundiária. Uma fenda triunfal nessa couraça normativo-jurisprudencial defensiva foi a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828-DF³⁴, que perspectivou os conflitos fundiários a partir do direito à moradia, ainda que associado pelo contexto sanitário aos direitos à vida e à saúde. Trata-se de um laboratório para a análise do tratamento de conflitos fundiários na jurisdição constitucional, pela mobilização de direitos fundamentais e não apenas regras infraconstitucionais ou padrões decisórios simplificadores, de modo a apontar um rompimento com a lógica privatista-remocionista.

As decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 828, retrospectivamente, superam a ocupação não consentida de bem imóvel (não mais investida como ponto-zero da compreensão do conflito fundiário), desbravando um passado antes oculto. Em outras palavras, o Tribunal Constitucional desloca o olhar da ocupação, e a gramática de ilicitude que a acompanha, para a situação de vulnerabilidade dos ocupantes³⁵. Redireciona o objeto original do processo remocionista para a tutela dos direitos à moradia e à saúde dessas pessoas, neutralizando, em grande medida, as ameaças de remoção durante a pandemia da covid-19. Preocupa-se demasiadamente com as consequências da remoção das famílias, para suas próprias vidas, mas também levando em conta a importância da moradia, considerada linha de frente na defesa contra o coronavírus. Um futuro antes ignorado passa a ser imaginado para a prevenção de violação de direitos. Desfaz-se uma presunção, bastante comum na lida legalista, de desaparecimento

33 Nesse sentido a pesquisa desenvolvida pelo Insper e pelo Instituto Pólis (CNJ, 2021, p. 146-147).

34 Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 – Distrito Federal, Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Julg. 3.6.2021. Publ. 7.6.2021 (não referendada pelo Pleno); Referendo em Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 – Distrito Federal, Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Julg. 9.12.2021. Publ. 10.2.2022; Referendo em Segunda Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 – Distrito Federal, Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Julg. 7.4.2022. Publ. 26.5.2022; Referendo em Terceira Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 – Distrito Federal, Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Julg. 8.8.2022. Publ. 2.9.2022. Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 – Distrito Federal, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Julg. 2.11.2022, Publ. 1.12.2022.

35 Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 – Distrito Federal cit., parágrafo 32.



incontinenti dos ocupantes após a remoção, diante da perspectiva de sua exposição diferencial à infecção viral e à morte, deles e de outras pessoas mormente nas fases mais agudas da crise de saúde pública. Além dos aspectos sanitários, nas decisões chanceladas pelo Plenário, na ADPF nº 828-DF, a Corte Constitucional passa a levar em consideração os impactos socioeconômicos da pandemia da covid-19 sobre as pessoas ameaçadas de remoção e carentes de políticas públicas para fazer frente ao déficit habitacional no Brasil. A crise sanitária converte-se numa possível crise humanitária, que desafia a atuação do Poder Público para além de seu apoio no cumprimento da ordem expulsória. O ponto-fim, antes resumido à remoção, assume um “pontilhado”: o processo com finalidades remocionistas é vertido para soluções alternativas ou cumulativas à remoção a partir de um tratamento centrado nos direitos fundamentais.

Em sua primeira decisão, o ministro relator, no que tange às ocupações coletivas, fez diferenciações temporais e circunstanciais. Temporalmente, destacou as ocupações coletivas que já existiam antes da decretação do estado de calamidade pública (Brasil, 2020). Nesses casos, fez uso da ponderação entre os direitos de propriedade, possessórios e fundiários, de um lado, com a proteção da vida e da saúde das populações vulneráveis, dos agentes públicos envolvidos na eventual remoção e da população em geral, e recorrer a razões de prudência e precaução³⁶ para interditar a execução das ordens de despejo nos casos de ocupações coletivas já existentes quando da decretação do estado de calamidade pública³⁷. No que toca às ocupações coletivas posteriores à decretação do estado de emergência (20 de março de 2020), em sua primeira decisão, o ministro relator deixou de suspender as medidas de remoção, com a finalidade de evitar a consolidação de novas ocupações irregulares³⁸, mas subordinou a remoção à condução das pessoas removidas a abrigos ou outras formas de garantia de moradia digna. O Supremo Tribunal Federal, nesse sentido, avança para uma compreensão mais ampliada acerca do tratamento dos conflitos fundiários – de “ocupação como ponto-zero x remoção como ponto-fim” para “situação de vulnerabilidade x consequências da remoção e ponto-fim não definido a *priori*”.

36 Referendo em Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 – Distrito Federal, Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Julg. 9.12.2021. Publ. 10.2.2022, parágrafos 27 e 42. Nesse sentido, ainda: Referendo em Segunda Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 – Distrito Federal, parágrafo 9.

37 Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 – Distrito Federal, parágrafo 58.

38 Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 – Distrito Federal, parágrafos 59-60.



A decisão proferida, embora seja indiscutivelmente um avanço, não está blindada de críticas quanto à reprodução de sentidos comuns que permeiam o imaginário dos juízes brasileiros. O primeiro apontamento é sobre o corte temporal, muito semelhante ao lapso anual da liminar possessória. Ora, se o argumento para suspender as remoções é a preservação da saúde e da vida das pessoas ameaçadas de remoção, dos profissionais envolvidos no cumprimento da ordem remocionista e da sociedade em geral, não se vislumbra razoável a distinção temporal. Qualifica-se como um senso comum porque é muito característico da cultura legislativa brasileira a definição de marcos temporais para o reconhecimento de direitos à regularização jurídica da posse de população em situação de vulnerabilidade, como se a ocupação informal fosse episódica na formação do espaço brasileiro³⁹. A segunda crítica se refere à disputa pelo interesse público, consubstanciada na equiparação da vida e integridade física dos ocupantes e da saúde pública, de um lado, com o ordenamento territorial e a prevenção de formação de novos núcleos informais, de outro. No entanto, nos moldes da decisão em estudo, a remoção, nas ocupações posteriores à decretação do estado de emergência, poderia ocorrer “desde que seja possível ao Poder Público assegurar que as pessoas removidas possam ser levadas para abrigos, ou de alguma outra forma possa garantir-lhes moradia adequada”⁴⁰. Neste ponto se concentra a terceira crítica, ou seja, quanto à adequação e à capacidade do abrigamento emergencial em entidades

39 Cita-se como exemplo a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) (Brasil, 2001, art. 1º).

40 Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 – Distrito Federal, parágrafo 35.



e acolhida, estruturadas para a recepção da população em situação de rua⁴¹. Na fiscalização da preservação da autoridade das decisões proferidas no âmbito da ADPF nº 828-DF, o Supremo Tribunal Federal considerou suficiente a reserva de vagas em abrigos públicos para pessoas removidas tal como definido na medida cautelar⁴². Sem embargo, neutralizou a ameaça de remoção nos casos em que não havia informação clara sobre a disponibilização de abrigo⁴³. As reclamações constitucionais deixaram a jurisdição do Supremo Tribunal Federal aberta para a apreciação de pretensões de suspensão de ordens removionistas durante a pandemia da covid-19 no Brasil⁴⁴. Houve lampejos de inovação, nas reclamações constitucionais para a afirmação da autoridade da decisão constitucional em comento, como a subordinação da remoção ao reassentamento (em sentido amplo) das famílias⁴⁵ e eventual tentativa conciliatória e ponderação quanto à

41 A decisão circunstancialmente ressaltou da abrangência da presente cautelar algumas hipóteses (Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 – Distrito Federal, parágrafos 41-46). Uma delas guardou relação com as ocupações em situação de risco. Nessa temática, o próprio Supremo já apresenta jurisprudência no sentido do dever de reassentamento de pessoas removidas (Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 925.712-RJ. Rel. Min. Edson Fachin. Julg. 22.9.2017. Publ. 27.10.2017), de pagamento de auxílio-aluguel para pessoas e famílias desalojadas em razão de catástrofe natural provocada por chuvas, que desencadearam a interdição do imóvel (Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 914.634-RJ. Rel. Min. Dias Toffoli. Julg. 15.12.2015. Publ. 29.2.2016), de realocação de pessoas em famílias em razão do risco de deslizamento de moradias construídas em encostas, como medida emergencial determinada pelo Poder Judiciário para evitar catástrofe (Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 9090.943-SE. Rel. Edson Fachin. Julg. 2.6.2017. Publ. 30.6.2017. Conferir também: Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 708.667-SP. Rel. Min. Dias Toffoli. Julg. 28.2.2012. Publ. 10.4.2012) e de reassentamento de pessoas com moradias situadas em áreas de preservação permanente, como medida emergencial determinada pelo Poder Judiciário para evitar danos ao meio ambiente (Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.314.072-RS. Rel. Min. Edson Fachin. Julg. 31.5.2021 Publ. 10.6.2021).

42 Por ilustração, a Primeira Turma considerou suficiente a disponibilização de um abrigo, pelo município de Pacajá-PA “para as famílias que foram atingidas pela reintegração de posse e não tinham onde morar” (Supremo Tribunal Federal, Primeira Turma. Agravo Regimental na Reclamação n. 52.774 – PA. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julg. 21.6.2022. Publ. 28.6.2022).

43 Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Reclamação n. 49.494 – São Paulo. Rel. Min. Edson Fachin. Julg. 20.9.2021 Publ. 10.6.2021).

44 Sobre as reclamações constitucionais baseadas na ADPF nº 828-DF, conferir: Tavolari *et al.* (2022).

45 Supremo Tribunal Federal, Embargos de Declaração na Reclamação 49.355 – São Paulo. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julg. 22.9.2021. Publ. 23.9.2022.

vulnerabilidade social no contexto pandêmico⁴⁶. Contudo eventual avanço quanto às chamadas “condicionantes da remoção” deixou de ser implementado nas decisões provisórias subsequentes, remanescendo pendente o julgamento do mérito da ação constitucional. Uma preocupação sincera, que ainda reina, é a redução do debate constitucional aos requisitos procedimentais e materiais a serem atendidos para a remoção, mantendo-se a crença nela como solução óbvia ou única, desfazendo-se apenas a sua simplicidade” (ideário resumido no chamado “despejo humanizado”⁴⁷).

De toda forma, o Supremo Tribunal Federal, a partir da ADPF nº 828, pavimentava uma possibilidade de virada no tratamento jurisdicional de conflitos fundiários no Brasil, deslocando a Constituição para o centro normativo. A partir dela, e colorindo o conflito fundiário como um caso difícil em virtude dos direitos fundamentais das diferentes partes, a Corte Constitucional passa a adotar diferentes posturas. A primeira postura (intervenção jurisdicional imediata) é a neutralização da ameaça de despejo arbitrário para o tratamento adequado do conflito fundiário envolvendo pessoas em situação de vulnerabilidade e prevenção de violações de direitos⁴⁸ (primeiro grau de irradiação – efeitos da decisão restrito às partes), tanto nas ocupações anteriores aos marcos definidos para a suspensão da ordem remo-

46 Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Reclamação 48.555 – São Paulo. Rel. Min. Edson Fachin. Julg. 2.9.2021. Publ. 9.9.2022.

47 O Conselho Nacional de Justiça tem trabalho com essa ideia. Disponível em: <https://formularios.cnj.jus.br/consulta-publica-gaspar/>. Acesso em: 18 out. 2022.

48 Há antecedentes na jurisprudência do tribunal, como os casos envolvendo, respectivamente, a Vila Soma e a Ocupação Coração Valente, ambas no estado de São Paulo: Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Cautelar 4.085 – São Paulo. Rel. Min. Dias Toffoli, decisão proferida pelo Min. Ricardo Lewandowski. Julg. 13.1.2016. Publ. 1.2.2016; e Supremo Tribunal Federal, Ação Cautelar 4.085 – São Paulo. Rel. Alexandre de Moraes. Julg. 13.1.2021. Publ. 15.1.2021.



cionista⁴⁹ para a intimação do juízo ou tribunal subalterno, assim como do Poder Público para a prestação de informações acerca da reserva de vaga em entidade de acolhida ou de outra forma de assegurar moradia digna. A segunda postura (tratamento jurisdicional do conflito em sentido estrito) é a ordem de envolvimento do Estado no tratamento do conflito fundiário e a análise do grau de seriedade⁵⁰ (segundo grau de irradiação – extensão dos efeitos da decisão ao Estado). Houve uma confluência do entendimento da Corte no sentido de que o tratamento dos conflitos fundiários necessita de políticas públicas ou, em outras palavras, do envolvimento do Poder Público, para além do seu monopólio da violência, na construção de soluções que sejam compatíveis com os direitos, de todas as partes, previstos na Constituição⁵¹. É inescapável a crítica de que, no mais das vezes, o Estado foi acionado apenas para o oferecimento de abrigo emergencial aos removidos nas hipóteses de não suspensão. A terceira postura (análise jurisdicional corretiva/estimulante) é o controle de constitucionalidade da legislação e das políticas públicas habitacionais (terceiro grau de irradiação – efeitos mais amplos da decisão, alcançando outras coletividades). Sobre o controle de constitucionalidade das leis e das políticas públicas, importante registrar a extensão dos efeitos

49 Essa postura foi recorrentemente adotada na apreciação das reclamações constitucionais ajuizadas para a afirmação da autoridade das decisões proferidas no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 – Distrito Federal: Supremo Tribunal Federal, Medida Cautelar na Reclamação 51.208 – Ceará. Rel. Min. André Mendonça. Julg. 23.12.2021. Publ. 7.1.2022; Supremo Tribunal Federal, Medida Cautelar na Reclamação 51.182 – Piauí. Rel. Min. Nunes Marques. Julg. 22.12.2021. Publ. 7.1.2022; Supremo Tribunal Federal, Agravo Regimental na Reclamação 49.845 – Distrito Federal. Rel. Min. Rosa Weber. Julg. 14.9.2022. Publ. 20.9.2022; Supremo Tribunal Federal, Medida Cautelar na Reclamação 51.280 – Bahia. Rel. Min. André Mendonça. Julg. 31.12.2021. Publ. 7.1.2022; Supremo Tribunal Federal, Reclamação 50.822 – São Paulo. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julg. 19.5.2022. Publ. 20.5.2022; Supremo Tribunal Federal, Reclamação 51.114 – São Paulo. Rel. Min. Nunes Marques. Julg. 15.12.2021. Publ. 17.12.2021; Supremo Tribunal Federal, Reclamação 50.614 – Mato Grosso. Rel. Min. Dias Toffoli. Julg. 24.2.2022. Publ. 25.2.2022; Supremo Tribunal Federal, Medida Cautelar na Reclamação 50.891 – São Paulo. Rel. Min. Nunes Marques. Julg. 13.12.2021. Publ. 17.12.2021.

50 Supremo Tribunal Federal, Segunda Turma. Agravo Regimental na Medida Cautelar na Reclamação n. 51.298- São Paulo. Julg. 21.3.2022. Publ. 29.3.2022.

51 Consigna o ministro Luís Roberto Barroso, a partir das informações prestadas pelos entes federativos, que “conquanto se reconheça que existam políticas públicas voltadas a diminuir o déficit habitacional, não se verificam medidas emergenciais destinadas a atender as populações de rua e pessoas em situação de hipervulnerabilidade” (Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 – Distrito Federal, parágrafo 35).



da Lei nº 14.216/2021 aos imóveis situados em áreas rurais⁵². Observa-se, aqui, uma relevantíssima atuação contramajoritária na proteção de ocupantes de terras rurais, minimamente representados nas instâncias legislativas, e que sofrem a priorização de pretensões remocionistas, pelo Congresso Nacional, de fazendeiros e empresários rurais. O Supremo Tribunal Federal ensaiou o controle da omissão do Estado quanto à elaboração de políticas habitacionais emergenciais e transitórias para o atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade ainda ameaçadas de remoção. A despeito disso, o ministro Luís Roberto Barroso tem apostado no diálogo interinstitucional com o Poder Legislativo⁵³.

Na Segunda Tutela Provisória Incidental, o Supremo Tribunal Federal realizou novo apelo ao legislador, trazendo um novo tema ao debate entre os poderes constituídos: o estabelecimento de um regime de transição após o fim da pandemia da covid-19 quanto às remoções suspensas, especialmente para a tutela da vulnerabilidade de famílias pobres, com mulheres, crianças e idosos, evitando-se

52 O Supremo Tribunal Federal compreendeu que, ao suspender desocupações e despejos em imóvel exclusivamente urbano, “a lei realizou uma distinção irrazoável entre as populações vulneráveis situadas na cidade e no campo” (Referendo em Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 – Distrito Federal, parágrafo 36). Realizou o controle de constitucionalidade dessa norma redutora, vislumbrando uma violação ao princípio da proporcionalidade, na sua dimensão de vedação à proteção insuficiente (Referendo em Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 – Distrito Federal, Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Julg. 9.12.2021. Publ. 10.2.2022, parágrafo 37). Essa extensão foi mantida no Referendo em Segunda Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 – Distrito Federal (parágrafo 17).

53 O Supremo Tribunal Federal faz apelo ao legislador, com vistas à sua deliberação acerca da extensão do termo final do prazo previsto pela Lei nº 14.216/2021, anotado para 31.12.2021, pois a emergência em saúde pública em decorrência da pandemia da covid-19 ainda não havia terminado, o que justificaria a extensão do prazo de suspensão dos despejos (Referendo em Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 – Distrito Federal, parágrafo 39). Com essa postura, a Corte Constitucional guardou deferência ao Poder Legislativo, abrindo-lhe possibilidade de nova deliberação. Contudo, já deixou engatilhado, caso não fosse deliberada a prorrogação pelo Congresso Nacional até o início do recesso parlamentar, a concessão de medida cautelar incidental, a fim de que a suspensão determinada pela legislação seguisse vigente até pelo menos 31.3.2022, com a extensão dos seus efeitos também para as áreas rurais. Esse prazo foi estendido para 30.6.2022 no Referendo em Segunda Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 – Distrito Federal (parágrafo 17) e para 31.10.2022 no Referendo em Terceira Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 – Distrito Federal, parágrafo 18.



uma crise humanitária⁵⁴. Fez-se apelo ao Congresso Nacional a fim de que deliberasse sobre meios que possam minimizar os impactos habitacionais e humanitários eventualmente decorrentes de reintegrações de posse após esgotado o prazo de prorrogação concedido. Na Terceira Tutela Provisória Incidental, o ministro Roberto Barroso reforça a aproximação do esgotamento dos limites jurisdicionais da relatoria e também da Corte Constitucional, sem descuidar do impacto da execução simultânea de milhares de ordens de despejo, que envolvem centenas de milhares de famílias vulneráveis (“risco de convulsão social”⁵⁵). O Supremo Tribunal Federal reconhece a vedação, por parte da Constituição, dos despejos arbitrários⁵⁶. A partir desse reconhecimento, Barroso compila contribuições de partidos políticos, órgãos colegiados, entidades da sociedade civil e movimentos sociais, que figuram como amigos da Corte, na apresentação de propostas de regime de transição e de condicionantes para a retomada das desocupações, mas que guardam a potencialidade de formar a principiologia cunhada pela jurisdição constitucional brasileira para o tratamento de conflitos fundiários⁵⁷. Todavia, a Corte Constitucional não avança no desenho do regime de transição, deixando-o a cargo dos poderes eleitos, sem fechar as portas para eventual suprimento da

54 Supremo Tribunal Federal, Referendo em Segunda Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 – Distrito Federal, parágrafo 18.

55 Referendo em Terceira Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 – Distrito Federal, parágrafo 14.

56 Referendo em Terceira Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 – Distrito Federal, parágrafo 15.

57 Assim enumeradas: (a) a necessidade de que a retomada seja gradual, com a observância de critérios como o tempo de ocupação da área, a quantidade de pessoas a serem removidas e o grau de consolidação da ocupação; (b) a necessidade de que a remoção forçada de populações em situação de vulnerabilidade seja tratada como uma medida excepcional (preferência por soluções de permanência); (c) nas remoções inevitáveis, a necessidade de prévia elaboração de um plano de desocupação, com a participação dos atingidos; (d) a garantia de reassentamento das populações afetadas em locais adequados para fins de moradia ou a garantia de acesso à terra produtiva; (e) a prévia cientificação pessoal dos ocupantes do bem; (f) a elaboração de laudo com avaliação dos impactos socioeconômicos da pandemia sobre as pessoas atingidas pela desocupação; (g) o mapeamento do quantitativo de pessoas vacinadas; (h) a realização de inspeção judicial na área em litígio e de audiências de mediação entre as partes, com a participação da Defensoria Pública, do Ministério Público, dos órgãos competentes do Poder Executivo e de representantes de movimentos sociais; (i) a concessão de prazo razoável para que as famílias se retirem do local; (j) a avaliação quanto ao cumprimento da função social do imóvel pelo seu titular; (k) a análise quanto ao preenchimento pelos ocupantes dos requisitos da desapropriação judicial; (l) a criação de políticas públicas de moradias populares.

omissão⁵⁸.

Na Quarta Tutela Provisória Incidental, o Supremo Tribunal Federal deixa de estender os efeitos das medidas cautelares anteriormente deferidas no sentido da neutralização das remoções, ante o arrefecimento da crise sanitária. Nada obstante, ainda mantém a preocupação quanto à retomada das remoções de forma compatível com os direitos fundamentais envolvidos nos conflitos fundiários. Daí a necessidade, enfim, de se estabelecer “um regime de transição para a progressiva retomada das reintegrações de posse”⁵⁹. Tal regime se resumiu, por parte da Corte Constitucional, na fixação, à luz da Constituição, de “diretrizes para o Poder Público e os demais órgãos do Poder Judiciário com relação à retomada das medidas administrativas e judiciais que se encontram suspensas com fundamento [na ADPF n. 828]”⁶⁰. A transição, nesses termos, envolveria duas providências essenciais⁶¹. A primeira seria a 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 previamente à execução das desocupações coletivas, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos. Um dos objetivos da referida comissão seria o auxílio na definição de critérios para que as execuções de ordens de reintegração de posse não ocorram todas ao mesmo tempo, de forma a permitir que os órgãos do Poder Público se estruturarem para oferecer soluções alternativas que evitem o aumento do número de desabrigados, como planos de reassentamento e ofereci-

58 Consoante a decisão chancelada pelo Plenário: “[...] não só pelas circunstâncias sanitárias, mas também políticas, é recomendável que esta Corte não implemente desde logo um regime de transição, concedendo ao Poder Legislativo um prazo razoável para disciplinar a matéria. Não se descarta, porém, a hipótese de intervenção judicial em caso de omissão” (Referendo em Terceira Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 – Distrito Federal, parágrafo 17).

59 Supremo Tribunal Federal. Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 – Distrito Federal, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Julg. 2.11.2022, Publ. 1.12.2022, parágrafo 9º.

60 Supremo Tribunal Federal. Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 – Distrito Federal, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Julg. 2.11.2022, Publ. 1.12.2022, parágrafo 15.

61 Supremo Tribunal Federal. Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 – Distrito Federal, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Julg. 2.11.2022, Publ. 1.12.2022, parágrafo 16.



mento de aluguel social⁶². A segunda seria a 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 a adoção de outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família. A posição do Supremo Tribunal Federal foi, em grande medida, procedimentalista. Vale dizer, a derradeira decisão proferida na ADPF nº 828 instituiu um mecanismo na estrutura dos tribunais, que foram as Comissões de Conflitos Fundiários, atribuindo-lhes a realização das inspeções judiciais no local do litígio; a realização das audiências de mediação, alçadas, por sua vez, a condicionantes procedimentais do eventual cumprimento da ordem remocionista; e o auxílio no direcionamento dos critérios para a retomada gradual das remoções. Além disso, condicionou o cumprimento das ordens de reintegração à observância de um devido processo legal. Além das garantias processuais, o Supremo Tribunal Federal, em menor parte, atribuiu uma garantia material, que é o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos ou a adoção de outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família. A adequação e a qualidade das políticas de atendimento emergencial e provisório às pessoas removidas é um tema que deverá ser aprofundado, seja na apreciação de outras medidas cautelares, seja no mérito da ação constitucional. A despeito disso, essas condições estabelecidas na Quarta Tutela Provisória Incidental ainda mantêm a jurisdição constitucional aberta ao recebimento de reclamações, permitindo a neutralização da ameaça de despejo arbitrário para o tratamento adequado do conflito fundiário envolvendo pessoas em situação de vulnerabilidade e a prevenção de violações de direitos, assim como as demais posturas sistematizadas anteriormente.

Ainda nessa esteira, o Conselho Nacional de Justiça editou resolução que regulamenta a criação da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis (CNJ, 2023). As comissões regionais devem ser constituídas para funcionar como

62 Supremo Tribunal Federal. Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 – Distrito Federal, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Julg. 2.11.2022, Publ. 1.12.2022, parágrafo 24.



estrutura de apoio à solução pacífica das ações possessórias e petitorias coletivas⁶³. A normativa ainda progride na definição das visitas técnicas na área objetivo de conflito fundiário, diferenciando-a da inspeção judicial (Resolução CNJ nº 510/2023, art. 9º e seguintes). As visitas devem ocorrer antes da realização da mediação e devem culminar na elaboração de um relatório padronizado, de modo a ampliar a cognição da causa pelo juiz, possibilitar melhor tratamento do conflito e favorecer a criação de ambiente para a composição consensual. A Resolução CNJ nº 510/2023 (art. 13 e seguintes) prevê, além da audiência de mediação, caso expedido o mandado remocionista para cumprimento, outras possibilidades participativas, como audiência pública ou reunião preparatória, assim como a necessidade de elaboração do plano e do cronograma da desocupação, buscando-se a preservação dos direitos fundamentais e humanos dos ocupantes. O Conselho Nacional de Justiça avança, em diversos campos, no aprimoramento de uma política jurisdicional de tratamento de conflitos fundiários, mas não abandona (nem poderia ser diferente) a posição majoritariamente procedimentalista enunciada pelo Supremo Tribunal Federal.

63 Art. 1º, § 4º São suas atribuições: I – estabelecer diretrizes para o cumprimento de mandados de reintegração de posse coletivos; II – executar outras ações que tenham por finalidade a busca consensual de soluções para os conflitos fundiários coletivos ou, na sua impossibilidade, que auxiliem na garantia dos direitos fundamentais das partes envolvidas em caso de reintegração de posse; III – mapear os conflitos fundiários de natureza coletiva sob a sua jurisdição; IV – interagir permanentemente com as Comissões de mesma natureza instituídas no âmbito de outros Poderes, bem como com órgãos e instituições, a exemplo da Ordem dos Advogados do Brasil, Ministério Público, Defensoria Pública, União, Governo do Estado, Municípios, Câmara de Vereadores, Assembleias Legislativas, Incra, movimentos sociais, associações de moradores, universidades e outros; V – atuar na interlocução com o juízo no qual tramita eventual ação judicial, com os Centros Judiciários de Solução de Conflitos (Cejusc) e Centros de Justiça Restaurativa, sobretudo por meio da participação de audiências de mediação e conciliação agendadas no âmbito de processo judicial em trâmite no primeiro ou segundo grau de jurisdição; VI – realizar visitas técnicas nas áreas objeto de conflitos fundiários coletivos, elaborando o respectivo relatório, enviando-o ao juízo de origem para juntada aos autos; VII – agendar e conduzir reuniões e audiências entre as partes e demais interessados, elaborando a respectiva ata; VIII – emitir notas técnicas recomendando a uniformização de fluxos e procedimentos administrativos, além de outras orientações; e IX – elaborar seu próprio regimento interno (CNJ, 2023).



4 Considerações finais

À guisa de fechamento, cumpre elaborar considerações mais contundentes quanto à problemática, empregando-se o referencial teórico-diagnóstico desenvolvido neste estudo, no contexto das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 828, complementado pelo Conselho Nacional de Justiça na regulamentação de uma política jurisdicional de tratamento de conflitos fundiários. Como já ensaiado, inegavelmente, houve um progresso, que ainda não se consolidou como uma virada, no tratamento jurisdicional dos conflitos fundiários após a pandemia da covid-19 (2020-2023) – esse avanço não foi dado; ao revés, é fruto da luta dos movimentos sociais e da rede interinstitucional de apoio, todos associados à Campanha Despejo Zero. Os elementos constitutivos do modelo brasileiro de tratamento de conflitos fundiários ainda se mantêm vigentes, de forma que, apesar de estarmos numa direção à inflexão, remanescem desafios.

O Supremo Tribunal Federal não destituiu à força da pressuposição da evidência do direito postulado pelo autor nos conflitos fundiários, seja este baseado no regime possessório, petitorio ou de outra natureza. O que a Corte Constitucional fez, em última análise, foi reconhecer a excepcionalidade da situação sanitária, ponderando o direito de propriedade com outros direitos fundamentais, sobretudo os direitos à saúde e à vida, tanto na perspectiva individual das partes processuais quanto na perspectiva coletiva-social, para, num primeiro momento, neutralizar parcialmente as empreitadas remocionistas. Adotou uma medida de alívio bem frágil, que é o encaminhamento da população removida a abrigos públicos (posteriormente impedindo a separação de famílias nesses equipamentos), mas que, diante da precariedade das políticas públicas, mantém a jurisdição constitucional aberta para a neutralização de despejos sem a observância dessa condição material. A despeito de deslocar a gramática da ilicitude para a gramática da vulnerabilidade da população ocupante (isto é: do subjetivo para o estrutural), deixa de reconhecer deveres fortes de proteção do Estado, afirmando os ocupantes como titulares de direitos em face deste, de modo a complexificar também nesse sentido (para além da colisão de direitos fundamentais entre os diretamente envolvidos) a metodologia decisória para a formação da decisão remocionista. Aposta em condições majoritariamente procedimentais, como a estruturação de uma comissão especializada, dotada de atribuições, e o devido processo legal que, desacompanhados de um controle jurisdicional sobre as políticas públicas incidentes e do envolvimento do Poder Público em soluções de outra natureza, apenas prolongam a insegurança possessória dos ocupantes. Sem embargo, a obrigatoriedade de elaboração de um relatório após visita técnica sobre os territórios em disputa, sem dúvidas, amplia objetivamente os contornos da lide, trazendo para o centro da cognição judicial a situação de vulnerabilidade dos ocupantes, dando-lhes



visibilidade. É um passo no enfrentamento de outro ponto de inflexão, que é a desconsideração dos ocupantes e de seus direitos na relação processual. Não obstante, deve ser complementado pelo reconhecimento de direitos que defluem da situação de vulnerabilidade e precariedade, principalmente o acionamento de políticas emergenciais, provisórias e estruturais de rompimento da situação de insegurança possessória, evitando-se, assim, a violação de direitos (precaução).

O ponto de inflexão mais robusto, difícil de ser superado, quiçá inquebrantável, é a crença na remoção como solução única ou óbvia do conflito remocionista. A linguagem da transição para o regime de normalidade, desafiado pela pandemia da covid-19, é o símbolo desse resquício da cultura jurídica secularmente estabelecida. O Supremo Tribunal Federal deixa de considerar o conflito fundiário como um caso difícil por si, independentemente do seu contexto sanitário (que obviamente aprofunda a complexidade do conflito) – nesse particular, o Conselho Nacional de Justiça é mais arrojado na formulação de uma política jurisdicional perene de tratamento dos conflitos fundiários. A normalidade, aquela que se pretende restabelecida, é a lógica privatista que, por sua vez, busca, como resultado de um processo judicial instaurado em tempos democráticos, a violação de direitos fundamentais e de direitos humanos de população precarizada com o investimento da violência estatal. Por evidência, na redação das decisões que profere, isso é objeto de preocupação do tribunal, porém, pragmaticamente, não se oferecem soluções fortes para a evitação desses episódios. É imperioso compreender que o fato gerador da situação de conflito é a vulnerabilidade e a precariedade daquela população, em virtude da falta ou ineficiência de políticas públicas (juízo estrutural – gestão da escassez e das prioridades dos recursos estatais) e que a remoção, como solução simples, apenas perpetua e aprofunda essa situação (juízo consequencialista).

Dessa forma, ainda que transformados ou mesmo mitigados, a pressuposição da evidência do direito do autor, que estimula a adoção célere de tutelas provisórias contrárias a ocupantes informais em situação de vulnerabilidade, a crença na remoção como solução óbvia ou única, ainda que subordinada a condições e requisitos procedimentais e materiais, assim como a desconsideração em equivalente peso dos direitos dos envolvidos, transformando o conflito em um caso fácil cuja solução escapa à ponderação, permanecem como elementos do modelo brasileiro de tratamento jurisdicional de conflitos fundiários, pontos de inflexão ainda não superados – não se negando, reprise-se, o avanço na alteração do *modus operandi* o Poder Judiciário, sem representar um envolvimento efetivo do Poder Público na construção de soluções não remocionistas. A continuidade da ADPF nº 828 e o seu encaminhamento para o julgamento do mérito apontam para



o desafio de se estabelecer condições materiais para o tratamento dos conflitos fundiários, notadamente pelo reconhecimento de deveres fortes de proteção do Estado em relação às pessoas em situação de insegurança possessória. Essa é a direção imediata para a superação ou mitigação da influência dos pontos de inflexão para uma mudança notável no modelo brasileiro, substituindo-se de vez um paradigma de discricionariedade estatal por um modelo de compromisso significativo na solução constitucional desses conflitos.

5 Referências

ALVIM, Eduardo Arruda. Defesa da posse e ações possessórias. **Revista de Processo: RePro**, São Paulo, v. 29, n. 114, p. 9-66, mar./abr. 2004.

ALVIM, Eduardo Arruda. **Tutela provisória**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2018.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito das coisas**. Atualizado por José de Aguiar Dias. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1961. v. 1.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**. Parte especial, crimes contra o patrimônio até crimes contra o sentimento religioso e contra o respeito aos mortos – arts. 155 a 212. 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. v. 3.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro, 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6, de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/dlg6-2020.htm.



BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, 2002. Brasília, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm.

BRASIL. **Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; [...]. Brasília, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; [...]. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm.

BRASIL. **Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021.** Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2 [...]. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14216.htm.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.** Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Resolução Recomendada nº 87, de 8 de dezembro de 2009.** Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/resolucoes-recomendadas/resolucao-87-2009.pdf>.

BUSATO, Paulo César. **Direito Penal:** parte especial 3. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Manual de Direito Processual Civil.** Barueri: Atlas, 2022. p. 534.



CARNEIRO, Athos Gusmão. **Da antecipação de tutela**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

CARVALHO, Sabrina Nasser de. **Direito de defesa nos conflitos fundiários**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. Instituto de Ensino e Pesquisa Instituto Pólís. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil. Brasília: CNJ, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023**. Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias [...]. Brasília, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>.

DIDIER JR., Fredie. A função social da propriedade e a tutela processual da posse. **Revista de Processo**, v. 161, p. 9-20, jul. 2008.

DOTTI, Rogéria Fagundes. **Tutela da evidência**: probabilidade, defesa frágil e o dever de antecipar a tempo. São Paulo: RT, 2020.

FACHIN, Luiz Edson. O estatuto constitucional da proteção possessória. In: FARIAS, Cristiano Chaves (org.). **Leituras complementares de Direito Civil**: o Direito Civil-Constitucional em concreto. Salvador: Juspodivm, 2007.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**. Reais. 18. ed. Salvador: Juspodivm, 2022. v. 5.

FERREIRA, Antonio Rafael Marchezan. **Conflitos possessórios coletivos**: estratégias para gestão judicial de remoção forçada em área urbana com vistas à preservação de Direitos Humanos. Curitiba: CRV, 2019.

FIGUEIRA JR., Joel Dias. **Liminares nas ações possessórias**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

FUX, Luiz. **Curso de Direito Processual Civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Curso de Direito Processual Civil**. Processo de conhecimento e procedimentos especiais. 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

IHERING, Rudolf von. **Fundamento dos interditos possessórios**. Tradução Adherbal de Carvalho. Bauru: Edipro, 2007.

LARA, Betina Rizzato. **Liminares no processo civil**. 2. ed. São Paulo: RT, 1994.

LÔBO, Paulo. **Direito civil. Coisas**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. v. 4

MARCATO, Antonio Carlos. **Procedimentos especiais**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Curso de Processo Civil**. Tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados. São Paulo: RT, 2015, v. 3.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Curso de Direito Processual Civil moderno**. 4. ed. São Paulo: RT, 2018.

MELO, Marco Aurélio Bezerra; DELGADO, Mário Luiz. **Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Manual de Direito das Coisas**. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**. Curitiba: Íthala, 2017.

NERY, Rosa Maria de Andrade; NERY JR., Nelson. **Instituições de direito civil**. Direitos patrimoniais, reais e registrários. 3. ed. São Paulo: RT, 2019. v. 3.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)**. 71ª sessão, 23 de dezembro de 2016, adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito (Equador), em 20 de outubro de 2016.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil: direitos reais**. Atualizada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.



PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Manual de Direito Processual Civil Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2019.

PLATAFORMA DHESCA BRASIL – Plataforma de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais. **Relatório sobre a criminalização de movimentos de moradia na cidade de São Paulo**. São Paulo: Plataforma DHESCA Brasil, 2019.

TAVOLARI, Bianca et al. **Nota Técnica**: Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828 – período de dezembro de 2021 a janeiro de 2022. São Paulo: Insper, 2022.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil**: reais. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MELO, Marco Aurélio Bezerra; DELGADO, Mário Luiz. **Código Civil comentado**: doutrina e jurisprudência. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

ZAVASCKI, Teoria Albino. **Antecipação da tutela**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.



A vocação estrutural da ação possessória coletiva

Diego Santiago y Caldo¹

Resumo: O presente estudo analisa as características da ação possessória coletiva prevista no Código de Processo Civil, para averiguar se ela se insere no microsistema brasileiro de processos coletivos e sua vocação para pacificar conflitos estruturais provenientes do déficit habitacional, bem como para atuar como instrumento de controle jurisdicional de políticas públicas de moradia.

Palavras-chave: ação possessória coletiva; processo coletivo; processo estrutural; interesse público; processo civil.

Abstract: The following article analyzes the characteristics of collective possessory actions regulated by the Code of Civil Procedure, to determine if they are part of the Brazilian microsystem of class actions and also their vocation to solve structural conflicts derived from housing deficit and to function as an instrument of judicial review of housing public policies.

Keywords: collective possessory action; class action; structural injunction; public interest; civil procedure.

1 Introdução

A injusta distribuição de terras, o crescimento da população e do êxodo rural têm aumentado o déficit habitacional nos grandes centros urbanos, especialmente nos países em desenvolvimento. Há cada vez menos espaço nas cidades para as pessoas morarem, e o incremento desmedido da demanda por moradia fez com que o preço do metro quadrado aumentasse vertiginosamente. Como consequência, menos pessoas possuem capacidade financeira para comprar ou alugar um imóvel adequado para viver.

O aumento no custo de habitação leva a população vulnerável a buscar abrigo em ocupações irregulares ou ilegais, formando grandes comunidades em espaços

1 Diego Santiago y Caldo é mestre em Direito Processual pela USP, especialista em Direito das Relações de Consumo pela PUC-SP, membro efetivo do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP) e da Comissão Especial de Litigância Estratégica da OAB/SP para o triênio 2022-2024 e advogado. E-mail: diego@ajpacifico.com.br



públicos e privados e sofrendo com a falta de saneamento básico, de acesso a serviços públicos básicos e de segurança, expondo-se a toda sorte de violências.

Em maio de 2021, a Fundação João Pinheiro apresentou os resultados atualizados do déficit habitacional entre os anos de 2016 a 2019. A instituição, que é referência no Brasil sobre o tema, concluiu que a falta de moradias adequadas atinge 5,8 milhões de famílias (Santos, 2021).

De acordo com o Censo 2022 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a cidade de São Paulo possui quase 590 mil imóveis vazios, o que representa 18 vezes toda a população de rua da cidade (IBGE, 2022). São imóveis que envelheceram e se deterioraram, ou que são objeto de disputas judiciais, inclusive de massas falidas, ou ainda que sofrem com retenção especulativa, porque adquiridos como investimentos e não são comercializados ou alugados. Segundo a Prefeitura de São Paulo, o déficit habitacional é de aproximadamente 400 mil moradias (Stabile, 2023), porque as políticas públicas voltadas à habitação são insuficientes.

Além disso, a população em situação de rua vem aumentando exponencialmente como decorrência da crise econômica e social que afeta brasileiros especialmente após a pandemia de covid-19.

Nesse contexto, tornou-se frequente a ocupação de imóveis ociosos por movimentos sociais formados por famílias em busca de moradia.

Sucedem que a intervenção do Poder Judiciário nesses conflitos fundiários tem se mostrado insuficiente para solucioná-los. A resposta mais comum para as ocupações irregulares é a remoção forçada e violenta das famílias que se instalaram no local, sem que lhes seja concedida uma alternativa de reassentamento digno. As casas construídas na área ocupada são demolidas e os poucos bens amealhados pelos ocupantes remanesçam empilhados nas ruas ou em depósitos em manifesta violação a direitos fundamentais dessas famílias.

Quando há a participação das secretarias municipais de habitação no cumprimento das ordens de reintegração na posse, a atuação desses órgãos se limita ao pagamento temporário de auxílio aluguel e à organização de assentamentos provisórios, em áreas periféricas e desprovidas de equipamentos públicos urbanos e comunitários essenciais. Como consequência dessa segregação urbana, as famílias perdem o acesso a serviços públicos de saúde e educação e acabam buscando novas ocupações irregulares para recomeçar suas vidas.



O direito à moradia digna como interesse social foi recepcionado na Constituição Federal de 1988 com o advento da Emenda Constitucional nº 26/2000, que alterou a redação do art. 6º. Versa a obrigação de o Estado garantir a todos um lugar para morar com qualidade e com acesso a água, energia elétrica e serviços de educação, saúde e transporte.

No entanto, embora seja um direito social autoaplicável, é notória a insuficiência de políticas públicas voltadas a resolver eficientemente o déficit habitacional em todas as esferas da Administração Pública.

A carência de adequadas políticas públicas de habitação e o incremento do número de ocupações irregulares fizeram estourar o número de conflitos por posse em grandes áreas urbanas. E o cumprimento das ordens de reintegração frequentemente leva à prática de violência por parte de ocupantes e da polícia. No estado de São Paulo, a título de ilustração, alguns conflitos coletivos de posse que resultaram em violência foram Pinheirinho (300 famílias, São José dos Campos – SP, 2012), Terra Pelada (350 famílias, São Paulo – SP, 2016), Planalto (6.500 famílias, São Bernardo do Campo – SP, 2017) e Jardim Iguatemi (300 famílias, São Paulo – SP, 2021).

A conjugação de todos esses elementos torna o déficit habitacional brasileiro um *problema estrutural*, que, segundo o magistério de Hermes Zanetti Jr. e Fredie Didier Jr., define-se pela

existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal (Didier; Zanetti, 2019).

Isso porque, a deficiência de políticas públicas de habitação, inclusive para acolher as famílias retiradas de ocupações ilegais, consubstancia uma violação massiva, contínua e persistente do direito fundamental à moradia, que somente pode ser sanada por medidas coordenadas dos poderes Executivo e Legislativo.



Os problemas estruturais, também denominados de Estado de Coisas Inconstitucional,² vêm sendo debatidos em inúmeras demandas coletivas que apresentam características próprias, exatamente por força das peculiaridades e da complexidade inerentes ao seu objeto litigioso.

No âmbito dos conflitos agrários e por moradia, o Código de Processo Civil de 2015 inovou ao regulamentar uma espécie própria de ação de reintegração na posse, voltada às ocupações de terra por grande número de pessoas, detalhando e aprimorando técnica que já vinha sendo aplicada de *lege lata* pela jurisprudência, com regras específicas de citação, representatividade e participação.

Com esse pano de fundo, este artigo analisará a ação possessória coletiva prevista no Código de Processo Civil, como instrumento integrante do microsistema de processos coletivos e técnica de pacificação de conflitos estruturais provenientes do déficit habitacional e de controle jurisdicional de políticas públicas de moradia.

2 As espécies de processo coletivo

Com o desenvolvimento do microsistema de tutela coletiva brasileiro, todas as violações a interesses coletivos podem ser objeto de um processo judicial tecnicamente adequado para pacificar conflitos que envolvam desde uma pequena quantidade de indivíduos até mesmo um grande universo de pessoas.

O ordenamento jurídico brasileiro atingiu esse estágio evolutivo mediante a estruturação de seu sistema de acordo com os interesses que deveriam ser por ele tutelado e com as pretensões que os grupos detentores desses mesmos interesses poderiam formular. Partindo dessas premissas, desenvolveu modalidades de processos coletivos com particularidades voltadas a dar tratamento suficiente e adequado às diferentes espécies de conflito metaindividual.

2 O termo Estado de Coisas Inconstitucional foi originalmente forjado pela jurisprudência da Corte Constitucional Colombiana, que, em 1997, ao proferir a *sentencia de unificación 559*, em demanda promovida por diversos professores que tiveram seus direitos previdenciários sistematicamente violados pelas autoridades públicas, decidiu que tal situação estará presente quando há (a) grave, permanente e generalizada violação de direitos fundamentais, que afeta a um número indeterminado de pessoas; (b) omissão reiterada de órgãos estatais na proteção dos direitos fundamentais, que deixam de adotar as medidas necessárias para evitar e/ou superar essa violação; (c) necessidade de a solução ser construída por todos os órgãos responsáveis, mediante atuação conjunta e estruturada. A expressão foi posteriormente adotada pelo STF, por ocasião do julgamento da ADPF 347, rel. Min. Marco Aurélio, j. 9/9/2015.



2.1 O processo coletivo ordinário e estrutural

Em termos gerais, do ponto de vista do objeto litigioso, o processo coletivo pode ser classificado de duas formas distintas.

A primeira é o processo transindividual ordinário ou genérico, direcionado à solução de conflitos coletivos comuns, em que determinada coletividade busca impedir ou cessar uma prática danosa a seus interesses ou ser reparada pelos prejuízos causados.

O feito é subordinado ao princípio dispositivo e ao tradicional “contraditório adversarial”, por meio do qual as partes travam um embate sobre a existência ou não do direito reclamado. A atuação do magistrado é regida pela típica neutralidade garantista, de modo que “as partes expõem-lhe suas razões e mostram-lhe suas provas, e o juiz escuta as primeiras e atende às segundas” (Carnelutti, 2000). Ao final, a sentença é resultado da aplicação do direito material preexistente a fatos passados, restringindo-se a comandos de pagar, fazer, ou não fazer.

Por sua vez, o processo estrutural ou de interesse público diferencia-se em sua essência do processo genérico, porque visa à reforma ou implementação de políticas públicas, e cuja ampla repercussão social reclama adaptações procedimentais necessárias à efetividade da tutela coletiva.

O magistrado atua como verdadeiro agente político, responsável por intervir, remodelar ou criar a política pública objeto da lide que a ele se apresenta para julgamento, com o fim precípua de dar efetividade aos princípios constitucionais. O processo de controle jurisdicional de políticas públicas tem condução multidisciplinar, que demanda do magistrado conhecer a lei e compreender fenômenos complexos, habilitando-o a ter consciência da realidade social que o cerca e que nem sempre pode ser compreendida exclusivamente de dentro de seu gabinete.

O processo passa a ser visto sob sua ótica teleológica, isto é, como instrumento de pacificação social, capaz de proporcionar um resultado justo, seguro e em tempo razoável. Dessa visão instrumentalista, é permitido ao juiz sugerir às partes a flexibilização do procedimento, adaptando-o às específicas características do litígio, respeitadas as garantias constitucionais do devido processo e do contraditório.

O magistrado passa a deter maior interferência no processo, que decorre da relevância dos direitos tutelados. Além de auxiliar as partes durante a tramitação do feito, o juiz conduz o processo de modo a transformar o “contraditório adversa-



rial”, que se limita a uma dinâmica de tese e antítese, em um “contraditório dialógico”, envolvendo partes e os três poderes, uma vez que a solução que se vislumbra é estrutural.³

Como desdobramento do contraditório dialógico, a relação processual não é construída de forma estável e bilateral com possibilidades restritas de intervenção de terceiros como no processo tradicional. No processo estrutural, há diversos interesses concorrentes, de múltiplos sujeitos, com pontos de vista convergentes e divergentes, que devem participar do processo para juntos construir a solução para aquele específico Estado de Coisas Inconstitucional.⁴ Além das partes, há grupos técnicos, entidades civis, membros da sociedade e integrantes dos poderes Executivo e Legislativo que podem (e devem) participar do contraditório a todo momento, inclusive na fase de cumprimento de sentença, seja como terceiro interveniente, seja por meio de reuniões e audiências públicas. Com isso, o processo estrutural ganha especial complexidade em razão da multipolaridade que lhe é característica.⁵

A despeito de a sentença tradicionalmente indicar o esgotamento da atividade jurisdicional do juiz com relação a determinado feito, no âmbito dos processos estruturais, o *decisum* apenas firma o início de uma nova etapa processual, na qual o juiz prolonga e aprofunda⁶ a sua participação na solução do conflito.

A sentença nas ações que envolvem políticas públicas tem por premissa o resultado do diálogo exercido durante a fase de cognição e instrução. A decisão de mérito, portanto se baseia primordialmente em uma lógica distributiva e de consenso. O julgamento não se direciona à análise de fatos passados, mas se projeta para o futuro (Cintra; Grinover; Dinamarco, 2015), pois o magistrado elabora sua

3 Cf. Grinover, 2016. p. 48-49 e 52; Chayes (1976, p. 1284); e Lucon (2017, p. 4).

4 Sobre o tema, nos reportamos a Arenhart (2017, p. 423-448).

5 Sofia Temer reconhece a multipolaridade como característica do processo estrutural, mas lembra que a multipolaridade também pode ocorrer em litígios não complexos (Temer, 2020, p. 168). No mesmo sentido, ver também Didier Jr.; Zaneti Jr. (2019, p. 580-581).

6 É de Abram Chayes o entendimento de que a sentença de mérito “prolongs and deepens, rather than terminates, the court’s involvement with the dispute” (Chayes, 1976, p. 1298. No mesmo sentido, Owen Fiss defende que “with the structural injunction [...] the judge maintains a continuous relationship with the institution over a significant period of time. There is no easy, one-shot method of reconstructing and institution, a series of interventions are inevitable, for the defendant’s performance must be evaluated, and the new directions issued, time and time again. Structural injunctions entail a process of continuous interaction” (Fiss, 1978, p. 28).

sentença de forma prospectiva, identificando os possíveis problemas que poderão surgir durante a fase de cumprimento e formas de evitá-los ou solucioná-los.

Ao julgar o mérito, o juiz estabelece critérios abertos à implementação da política pública objeto dos autos, respeitadas as limitações orçamentárias e materiais notoriamente enfrentadas pelos entes estatais.

Na etapa final do processo, o cumprimento da sentença será pautado pelo planejamento elaborado pela Administração com base nos ditames da sentença. A atuação do juiz, entretanto, não se limitará a verificar se a política pública objeto da lide foi implementada (ou reformada), para então extinguir o processo. Por conta da flexibilização do cumprimento da sentença, o magistrado ou um administrador por ele nomeado acompanhará cada uma das etapas de criação ou adequação da política pública em discussão com os órgãos públicos envolvidos, terceiros independentes e com a própria comunidade que será beneficiada pela intervenção do Poder Judiciário.⁷

O processo coletivo de natureza estrutural tem sido amplamente aplicado nos Estados Unidos, onde o juiz e as partes possuem margem para moldar o procedimento de acordo com as circunstâncias do caso concreto, favorecidos pela flexibilidade daquele sistema processual.

O *leading case* dos processos estruturais nos Estados Unidos é *Brown v. Board of Education of Topeka*, em que foi declarada a inconstitucionalidade da política de segregação racial nas escolas pela Suprema Corte estadunidense em 17 de maio de 1954, a partir do princípio da igualdade estampado na 14^a Emenda da Constituição. Naquela ocasião, percebeu-se que a simples declaração de inconstitucionalidade era insuficiente para corrigir o problema, porque não bastava afirmar que as crianças brancas e pretas poderiam frequentar juntas a mesma escola. Era necessário implementar reformas que garantissem a efetivação dessa política pública, inclusive para impedir práticas discriminatórias nas unidades de ensino. Seriam necessárias modificações na estrutura do ensino público nos Estados Unidos, como a construção de novas escolas, definição de novos critérios para escolha de alunos e professores, reorganização da forma de distribuição de recursos entre as escolas etc., o que começou a ser implementado seguindo como norte uma decisão estrutural proferida no intitulado *Brown v. Board of Education of Topeka II*.⁸

7 Tal como apresentado por Grinover (2016, p. 50-51).

8 A análise aprofundada de *Brown v. Board of Education of Topeka* e o que ficou conhecido como *Brown v. Board of Education of Topeka II* é feita em: Fiss (2017, p. 25-27).



No Brasil, por sua vez, esse modelo de processo metaindividual estratégico não possui regulamentação até o presente momento, existindo iniciativa legislativa para regulamentá-lo (Projetos de Lei nº 8.058/2014 e nº 1.641/2021 da Câmara dos Deputados). Sem embargo, a flexibilização dos processos envolvendo políticas públicas nos parece plenamente viável. Na fase de conhecimento, por meio do dever de cooperação (art. 6º, CPC), aliado aos negócios processuais previstos (art. 190, CPC) e aos deveres do juiz de flexibilizar o processo para adequá-lo às necessidades do conflito (art. 139, VI, CPC). E, para o cumprimento de sentença, por força de medidas executivas amplas para assegurar o cumprimento de ordens judiciais (art. 139, IV, CPC) ou obter resultado prático equivalente (art. 536, CPC).

2.2 A ação coletiva ativa e passiva

As ações coletivas também podem ser classificadas de acordo com a posição da coletividade na relação processual. Conquanto a pretensão metaindividual ativa seja mais frequente no cotidiano forense,⁹ é igualmente possível que a classe figure no polo passivo da relação processual.

A pretensão proposta em face da coletividade não tem por objetivo apenas dar efetividade a direitos transindividuais – o que pode ocorrer, por exemplo, quando uma associação ajuíza uma ação coletiva em face de órgão representativo dos comerciantes de determinada cidade, na intenção de fazer valer regra de proteção dos consumidores –, mas também de corrigir eventuais desvirtuamentos ou abusos durante o exercício desses mesmos interesses metaindividuais, tal como ocorre em ação ajuizada por uma indústria em desfavor de sindicato para impedir

9 A baixa presença das ações coletivas passivas nas cortes é fenômeno que já havia sido apontado por Vincenzo Vigoritti, para quem “si potrebbero, ad esempio, configurare azioni di mero accertamento (positivo o negativo) promosse da un imprenditore, o da altri soggetti comunque interessati, e dirette ad eliminare incertezze sulla legittimità e sull’adeguatezza di impianti di depurazione, sulla sufficienza dei mezzi adottati per tutelare la salute dei membri di una certa comunità, o di un’impresa, ecc. Lo spazio per ipotesi di questo tipo (o di altro tipo) è ovviamente assai ridotto, ma è difficile negarlo del tutto” (Vigorti, 1979, p. 99-100). O fenômeno também foi verificado nos Estados Unidos, cf. Nagareda (2009, p. 354-355); Gidi (2007, p. 392); e Coffee Jr. (2000, p. 388).

abusos no exercício do direito de greve.¹⁰

Na ação coletiva passiva, determinado indivíduo ou entidade atua defensivamente em favor de um grupo em face do qual foi ajuizada a pretensão. E, tal como em sua modalidade ativa, enfrenta os mesmos dilemas quanto à identificação da condição do representante adequado da coletividade demandada, e no tocante à extensão dos limites subjetivos da coisa julgada. De outro lado, a ação coletiva passiva igualmente compartilha o potencial para gerar economia e celeridade processuais, além de amplo acesso à Justiça.

A *defendant class action* também tem os mesmos caracteres da ação coletiva ativa, isto é, um grande universo de indivíduos será incluído nos limites subjetivos da coisa julgada coletiva, tenham eles participado ou não ativamente do contraditório. Conseqüentemente, diminui-se a possibilidade de uma mesma questão ser judicializada de forma atomizada, eliminando o risco de conflito entre decisões.

No Brasil, não há consenso na doutrina acerca da viabilidade das ações coletivas passivas. Aqueles que negam a possibilidade de ajuizamento de pretensões em face da coletividade defendem que a legislação vigente foi idealizada a partir de uma postura ativa do grupo, na qual a sociedade figura como credora da tutela jurisdicional coletiva.¹¹ Adicionam que a existência das ações metaindividuais passivas estaria condicionada à reforma legislativa estabelecendo que a coisa julgada somente poderia ser formada para beneficiar o grupo e não para prejudicá-lo (Mazzilli, 2005); e também à fixação de critérios de aferição da capacidade do representante em defender suficientemente os interesses da classe (Mancuso, 2014).

No outro extremo, estão juristas igualmente de peso que entendem pela viabilidade do ajuizamento das ações supraindividuais passivas. Ada Pellegrini Grinover defendeu de forma pioneira a possibilidade de *lege lata* da formulação de pretensões cole-

10 Conforme aduz Diogo Maia, “o incentivo à organização e reunião de pessoas – físicas ou jurídicas – no entanto, deve ser contrabalanceado com a possibilidade de se limitar a sua atuação e a força. Os atos, quando organizados em grupo, são executados de forma descentralizada e fluida, produzindo efeitos que podem ser ainda mais genéricos e tornar praticamente impossível o seu controle por meio do tradicional processo individual. Se a lesão é coletiva, a defesa da sociedade também deve ser efetivada de forma coletiva. Nestes termos, a ação coletiva passiva desponta como necessidade imperativa para solução de conflitos aparentemente não jurisdicionalizáveis, sustentada pela promessa fundamental da garantia constitucional de inafastabilidade da tutela jurisdicional” (Maia, 2007, p. 321).

11 Conforme Alvim Netto (1995, p. 347); Leonel (2002, p. 206; 434); e Gidi (1995, p. 51-52). Ricardo de Barros Leonel e Antônio Gidi posteriormente passaram a admitir com observações a ação coletiva passiva.



tivas passivas no Brasil, sustentada no art. 5º, § 2º, da Lei da Ação Civil Pública (LACP), que permite a formação de litisconsórcio em qualquer dos polos da relação processual; no art. 107 do Código de Defesa do Consumidor (CDC), que prevê a convenção coletiva de consumo; e no art. 83 do CDC, que não impõe restrições para a efetiva tutela coletiva. Todavia, a saudosa professora ponderou a necessidade de garantir que os interesses do grupo representado sejam adequadamente defendidos pelo seu porta-voz, e que o espírito da lei somente estará resguardado se o regime da coisa julgada operar exclusivamente para favorecer a classe (Grinover, 2002).

Revisando posicionamento anterior, Antônio Gidi argumenta que se as associações têm legitimidade para defender os direitos de seus membros em juízo, esse poder de representação não está limitado às ações coletivas ativas, abarcando também aquelas pretensões ajuizadas em face dos seus afiliados, já que eles próprios escolheram a entidade como representante de seus interesses (Gidi, 2007).

Também atualizando seu entendimento, Ricardo de Barros Leonel passou a defender o cabimento da ação coletiva passiva de *lege lata*, desde que a tutela jurisdicional seja direcionada a criar imposições no plano coletivo, isto é, para a entidade que congrega os interesses do grupo. A vinculação dos membros da coletividade, no plano individual, somente poderá ocorrer se a instituição representativa tiver autorização estatutária para representar ou substituir os seus associados ou filiados passivamente (Leonel, 2011).

Pedro Lenza, em sentido análogo, argumenta que as ações coletivas passivas são admissíveis em nosso ordenamento processual, desde que propostas em face de pessoa, coletividade ou ente dotado de personalidade jurídica e que tenha seus interesses protegidos por um porta-voz adequado (Lenza, 2008).¹²

A prática tem demonstrado a viabilidade das ações coletivas passivas no Brasil, havendo variado repertório de pretensões ajuizadas em face de grupos organizados.¹³ Kazuo Watanabe analisou alguns exemplos de demandas metaindividuais passivas ajuizadas em face de torcidas organizadas, sindicatos de comerciários e associações de moradores, objetivando que os integrantes desses grupos cessassem a prática de atividades ilícitas (Grinover, 2019). Camilo Zufelato, abordando

12 No mesmo sentido, Hermes Zaneti Jr. e Fredie Didier Jr. adicionam que “não admitir a ação coletiva passiva é negar o direito fundamental de ação àquele que contra um grupo pretende exercer algum direito” (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2019).

13 A despeito da variedade de temas objeto das ações coletivas passivas brasileiras, sua presença no cotidiano forense ainda é diminuta (Zufelato, 2010.)



especificamente o tema e partindo dos casos colacionados por Kazuo Watanabe, traz situações de ações coletivas passivas na esfera da Justiça do Trabalho, envolvendo dissídios coletivos entre empregadores e empregados, chegando a afirmar “que o Brasil admite, inclusive em âmbito constitucional, a propositura de ações judiciais intentadas pró e contra sindicatos, autoriza a inserção deles no polo passivo da demanda trabalhista e, em última análise, permite a ação coletiva passiva” (Zufelato, 2010, p. 108).¹⁴

A partir dessa constatação da prática de foro, parece-nos superada a discussão doutrinária sobre o cabimento ou não das ações coletivas passivas no sistema brasileiro, devendo-se direcionar o debate à identificação daqueles que podem figurar no polo passivo e a quais técnicas são hábeis para garantir que os interesses dos membros do grupo demandado sejam adequadamente defendidos, permitindo que eles sejam atingidos pela coisa julgada emanada desses conflitos, sem que haja violação ao devido processo legal.

As ações coletivas passivas podem ser ajuizadas em face de grupos organizados e regularmente constituídos (v.g. associações, sindicatos, cooperativas e partidos políticos), mas os seus associados somente serão atingidos pelos efeitos provenientes da coisa julgada se houver previsão estatutária autorizando a entidade a representar os seus interesses em juízo.

É igualmente possível a propositura de ações coletivas passivas em face de grupos de fato, mediante a adoção de providências que permitam aos integrantes dessa coletividade não organizada tomar conhecimento da existência da demanda, ainda que de forma ficta, bem como que seus interesses sejam suficientemente defendidos. Exemplo é o ajuizamento de ações em face de grupos de adolescentes que promoviam aglomerações em shopping centers que eram organizadas pelas redes sociais.¹⁵

Nesses casos, a inexistência de estrutura organizacional impede que os próprios indivíduos escolham voluntariamente quem será o terceiro que irá defender seus interesses em juízo. Logo, para que a ação coletiva passiva seja compatível com o princípio do devido processo legal, exige-se que o grupo de fato seja substituído pelo Ministério Público e pela Defensoria, órgãos constitucionalmente vocacionados para defender os interesses dos hipossuficientes e vulneráveis.

14 Rodolfo de Camargo Mancuso traz outra hipótese de possível cabimento da ação coletiva passiva, envolvendo pretensão declaratória promovida por indústria, a fim de obter decisão judicial reconhecendo que tenha cumprido a obrigação legal de instalação de filtros antipoluição (Mancuso, 2004).

15 Os chamados “rolezinhos” foram analisados em Zufelato (2016).



A atuação dos porta-vozes judiciais, de grupos organizados ou não, estará ainda sujeita ao controle da representatividade adequada, técnica necessária a garantir o devido processo legal.¹⁶

3 A ação possessória coletiva

A atual legislação processual civil, ao regular as ações possessórias, inovou ao criar um regramento específico para as ocupações promovidas por um grande número de pessoas, estejam elas organizadas ou não.

No litígio coletivo de posse, a existência de uma ocupação multitudinária torna o processo excessivamente complexo quanto ao seu desenvolvimento, razão pela qual o legislador repensou questões centrais do processo tradicional, como citação e participação das partes, para adequá-las às características do conflito a fim de garantir que essa pretensão tenha acesso à justiça e que esta possa ser objeto de adequada e justa prestação jurisdicional.

Esse peculiar conflito de posse já vinha recebendo algum tratamento pela jurisprudência brasileira,¹⁷ mas somente com a entrada em vigor do atual Código de Processo Civil foi detalhado um procedimento *sui generis*, previsto no art. 554, §§ 1º a 3º, e no art. 565 do CPC, caracterizado principalmente pela instituição de contraditório dialogal entre as partes, o Ministério Público, a Defensoria Pública e os órgãos públicos dedicados às políticas fundiárias.

Nas ocupações de grandes áreas de terra, é comum que os ocupantes construam suas casas sem respeitar as linhas demarcatórias dos lotes, o que não permite identificar com exatidão quais áreas estão sendo ocupadas por cada família de invasores. Assim, o ajuizamento de ações possessórias individuais poderia trazer toda sorte de dificuldades, porque parte dos ocupantes teria que compor o polo passivo de duas ou mais ações, a depender da forma como a ocupação se desen-

16 A análise aprofundada da representatividade adequada, seus aspectos históricos e critérios de aferição é realizada em Caldo (2022).

17 Confira-se, TJSP, Agravo de Instrumento nº 0333267-75.2009.8.26.0000 (Rel. Des. Adherbal Acquati, j. 19/4/2011), tirado de ação de reintegração coletiva do Sítio Santa Edwiges, composto de diversas escrituras e instrumentos particulares de compra e venda, todos com descrições antigas e imprecisas; TJSP, Agravo de Instrumento nº 0115929-33.2013.8.26.0000 (Rel. Des. César Peixoto, j. 4/9/2013), tirado de ação de reintegração coletiva de área urbana envolvendo diversos lotes contíguos, ocupados desordenadamente por pessoas diversas; e TJSP, Agravo de Instrumento nº 2023272-33.2016.8.26.0000 (Rel. Des. Mendes Pereira, j. 19/7/2016), tirado de ação de reintegração coletiva de extensa área urbana, situada em região densamente povoada, composta por inúmeros imóveis ocupados por aproximadamente 118 pessoas.



volveu nas áreas de divisa, e ainda haveria o risco de ser alegada ilegitimidade de parte passiva por muitas pessoas que se achassem nessas circunstâncias, em um processo e/ou em outro.¹⁸ Assim, a ação possessória coletiva franqueia ao titular dos imóveis ou ao detentor da posse esbulhada pleno acesso de sua pretensão à Justiça.¹⁹

Exigir o fracionamento das ações com a identificação precisa de cada lote invadido muito se assemelharia à vetusta exigência de individualização de todos os invasores previamente ao ajuizamento da ação possessória, que desde há muito foi superada pela jurisprudência em razão dos inegáveis prejuízos ao acesso à Justiça,²⁰ tendo sido posteriormente incorporada à sistemática processual, por meio do § 3º do art. 319 do CPC.

A ação possessória coletiva permite também que a atividade jurisdicional seja prestada para produzir o máximo de resultados com o mínimo de esforços do Poder Judiciário, evitando-se o desperdício de tempo com o processamento e julgamento de múltiplas demandas individuais e repetitivas, que serviriam apenas para entulhar, ainda mais, as serventias judiciais, prejudicando todos os jurisdicionados.

Havendo homogeneidade da relação jurídica entre os ocupantes irregulares e o possuidor ou titular do domínio – como, de fato, há nas ocupações multitudinárias

18 Conforme observado em TJSP, Agravo de Instrumento nº 2165964-84.2018.8.26.0000, Rel. Des. Sebastião Flávio, j. 7/2/2019.

19 Mesmo nas hipóteses em que os invasores respeitam os limites dos imóveis ocupados, a jurisprudência do TJSP permite o ajuizamento de ações possessórias coletivas. A esse respeito, rememora-se o julgamento do Agravo de Instrumento nº 2082518-23.2017.8.26.0000 (rel. Des. Coutinho Arruda, j. 7/11/2017), cujo acórdão possui a seguinte ementa: “Agravo de instrumento – interdito proibitório convertido em reintegração de posse – ausência de prevenção – matéria que não foi objeto das decisões guerreadas – concessão da medida liminar – litígio coletivo – ocupação de 500 (quinhentas) unidades habitacionais destinadas a programa de concessão de moradia à população de baixa renda do município de Suzano – gratuidade processual concedida – art. 561 e 562 do Código de Processo Civil – presença dos requisitos legais [...]”.

20 A este respeito, o STJ já decidiu: “Reintegração de posse. Imóvel invadido por terceiros. Impossibilidade de identificação dos ocupantes. Indeferimento da inicial. Inadmissibilidade. Citação pessoal dos ocupantes requerida pela autora, os quais, identificados, passarão a figurar no polo passivo da lide. Medida a ser adotada previamente no caso. Há possibilidade de haver réus desconhecidos e incertos na causa, a serem citados por edital (art. 231, I, do CPC)” (STJ, REsp 362365/SP, Rel. Min. Barros Monteiro, DJ 3/2/2005).



rias –, recomenda-se que se dê tratamento molecular ao conflito, substituindo múltiplos despachos, autuações, decisões interlocutórias, diligências e sentenças muito similares por um ato só de cada tipo, otimizando recursos do Poder Judiciário.

Ademais, a concentração das reintegrações em um único processo permite que o magistrado tenha visão global e holística do problema estrutural, permitindo-lhe buscar caminhos para solucioná-lo da forma mais eficiente possível. A ação possessória coletiva surge, assim, como técnica de gestão judicial.

4 A ação possessória coletiva e a sua integração à tutela metaindividual

A ação possessória coletiva possui os mesmos caracteres de uma ação coletiva metaindividual. No aspecto subjetivo, os ocupantes do imóvel estão todos vinculados por uma mesma questão fática (a prática de esbulho de imóvel pertencente a terceiro) e eventualmente jurídica (vinculação desses ocupantes a um movimento social), de origem comum. Quanto ao aspecto objetivo, há homogeneidade nos argumentos de defesa desses ocupantes, que defenderão seu direito constitucional à moradia digna, a necessidade de se dar função social ao imóvel esbulhado, e, principalmente, a falta do exercício de atos de posse pelo proponente da demanda. Em outras palavras, os direitos objeto da ação possessória coletiva nos parece se enquadrar na moldura do art. 81, III, do CDC.

Tal como nas ações coletivas envolvendo direitos individuais homogêneos, a concentração do litígio por posse em uma única demanda também se mostra mais racional sob o aspecto da segurança e da economia processuais. A existência de múltiplas pessoas vinculadas por um elo fático e jurídico, que veicularão defesas homogêneas, recomenda que a resolução do conflito se dê de forma concentrada e global para diminuir sensivelmente o risco de decisões contraditórias e o volume de processos, possibilitando resultados mais céleres e com menor dispêndio de recursos das partes envolvidas e do Poder Judiciário.

Trata-se de hipótese em que há manifesto benefício ao interesse público e relevância social para que as demandas sejam aglutinadas e processadas conjuntamente, na forma de uma única ação coletiva (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2019), tal como ocorreu ao se incluir na tutela metaindividual os direitos individuais homogêneos (ou direitos acidentalmente coletivos, de acordo com os pioneiros estudos de Moreira (2014).



Além disso, a legislação prevê um rol de entes que atuarão não apenas como fiscais da lei (Ministério Público e Defensoria), mas também como verdadeiros porta-vozes processuais adequados dos interesses daqueles ocupantes do imóvel.

A participação desses órgãos no processo não se dá por legitimação extraordinária, tal como ocorre nos processos coletivos ativos, porque a Defensoria e o Ministério Público não atuam em nome próprio para defender interesse alheio, pela via da substituição processual. Parece-nos que os interesses dos ocupantes citados e ausentes serão devidamente representados por força da finalidade constitucional do Ministério Público e da Defensoria, que é a defesa de grupos vulneráveis, e é essa legitimação institucional que lhes possibilita inclusive recorrer das decisões proferidas.²¹ Cuida-se de intervenção *sui generis*, que não se enquadra nos tradicionais papéis de *custos legis* e *custos vulnerabilis*, ou mesmo nas intervenções de terceiros atualmente existentes no CPC.

Ao final, a sentença terá eficácia *erga omnes pro et contra*, vinculando os réus citados pessoalmente e pela via editalícia, independente de eles terem participado efetivamente do contraditório.

Da conjugação de todos esses caracteres, a ação possessória coletiva efetivamente representa uma modalidade de ação metaindividual passiva, expressamente prevista em nosso ordenamento processual, tal como defendem Kazuo Watanabe, Ada Pellegrini Grinover (2019), Sérgio Cruz Arenhart e Gustavo Osna (2019).

Para Edilson Vitorelli, no entanto, a ação possessória multitudinária não é uma modalidade de ação metaindividual passiva. Haveria apenas uma ação com grande número de réus, sem que houvesse uma relação de representação ou substituição processual entre os réus presentes (citados pessoalmente) e ausentes (citados por edital), em que a participação do Ministério Público decorre exclusivamente do art. 127, da CF, e do art. 178, III, do CPC (Vitorelli, 2018).²² José Aurélio de Araújo acrescenta ainda que o objeto litigioso nas ações possessórias coletivas não é transindividual e faltaria o tradicional temperamento da coisa julgada, característico em todo o microsistema de processos coletivos.

21 Divergimos, portanto, da posição de Franklyn Silva e de Diogo Esteves, que defendem haver legitimação extraordinária por substituição processual da Defensoria Pública no âmbito dos conflitos multitudinários de posse (vide Silva; Esteves; 2015).

22 No mesmo sentido, José Aurélio de Araújo acrescenta que “o legislador teria que ter dito mais para inaugurar instrumento processual tão rebuscado. Seria fundamental prever os efeitos da coisa julgada. O objeto tampouco é transindividual: a composses é exercida em conjunto, por vezes até de maneira individualizável” (Araújo, 2015).



Ousamos discordar dos ilustres professores. Embora realmente não haja relação de representação ou substituição processual entre os réus presentes e ausentes, parece-nos que os interesses dos segundos serão defendidos pelo Ministério Público e pela Defensoria, não porque se trata de direitos individuais indisponíveis, mas sim pela relevância social do objeto litigioso e pelas características do grupo réu. Embora o objeto litigioso realmente não seja transindividual, a relação jurídica entre autor e réus é homogênea e tem origem comum, permitindo que se dê tratamento uniforme e coletivo ao conflito, garantindo racionalidade e economia à atividade jurisdicional, inclusive evitando-se a prolação de decisões conflitantes.

Finalmente, não é possível que haja na ação possessória coletiva temperamento da coisa julgada, exclusivamente para beneficiar o grupo caso a decisão lhes seja favorável, pois isso tornaria a demanda inócua, já que a posse somente seria recobrada após o ajuizamento de sucessivas ações individuais, com a citação de todos os ocupantes, eternizando o conflito.²³ Assim, deve-se abrir mão do temperamento da coisa julgada nesta hipótese, para garantir a eficácia e eficiência da tutela jurisdicional.

5 Ação possessória coletiva como processo estrutural

Outrossim, a ação possessória coletiva possui aptidão para ser adotada como técnica estrutural para a pacificação de conflitos fundiários e o controle de políticas públicas de moradia.

Nas ações possessórias envolvendo ocupação multitudinária, há um enorme dilema a ser enfrentado pelo magistrado. Isso porque, de um lado, “optando pelo deferimento da medida reintegratória, pode-se agravar um problema social, com remoção de famílias inteiras, que poderão ocupar outros imóveis ou insistir em outros meios mais violentos para fazerem-se ouvir”. Mas, de outro, o indeferimento da pretensão “implicará negativa do direito de posse/propriedade, um dos pilares do direito privado moderno, com consequências também nefastas” (Arenhart; Osna, 2019, p. 136). Partindo dessa premissa, o CPC inovou ao tratar dos conflitos coletivos de posse, ampliando o objeto do processo para criar uma terceira via de pacificação do conflito.

23 Ao ensejo, prelecionam Sérgio Arenhart e Gustavo Osna que “seria totalmente inviável dar vazão a essa demanda [possessória] peculiar sem o emprego de uma técnica de coletivização (no caso, passiva) das pretensões que dessem ser deduzidas em face de cada invasor. Ter-se-ia um procedimento sem fim, em manifestar ofensa às garantias constitucionais da ação e da duração razoável do processo” (Arenhart; Osna, 2019, p. 398).



Na ação possessória coletiva, a atuação do magistrado não se limitará a decidir sobre a ocorrência do esbulho e a possibilidade de recuperação da posse, porque isso não é suficiente para sanar o problema habitacional que está sendo enfrentado. Há a possibilidade de se buscar verdadeira solução estrutural para o déficit de moradias, com a participação das prefeituras e dos governos estaduais e federal.

Entre a procedência ou improcedência do pedido de reintegração na posse, há uma infinidade de caminhos para que o problema habitacional seja resolvido, dando ao objeto do processo complexidade que é inerente a todo processo estrutural, como prelecionam Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2019). É possível, por exemplo, determinar a reintegração na posse, mas diferir a cumprimento da ordem para permitir a construção de moradias pela municipalidade ou a inclusão no orçamento de recursos suficientes ao pagamento de aluguel social;²⁴ cumprir a ordem de reintegração por etapas, dando-se preferência a determinados grupos hipossuficientes; decidir que as famílias permaneçam no local, mediante indenização a ser paga pelo Estado em processo expropriatório; sempre tendo como norte o disposto nos arts. 139, incisos IV e VI, e 536, do CPC.²⁵

Com esse pano de fundo, para que a solução judicial seja adequada e compatível com a complexidade do objeto do processo, é de suma importância que o juiz se valha dos subsídios técnicos fornecidos por órgãos governamentais e também da intervenção de representantes dos grupos afetados que, juntos, darão a exata dimensão do problema estrutural e apresentarão os caminhos possíveis para a sua resolução. A ação possessória coletiva alcançará a ordem jurídica justa mediante esse exercício dialógico de microinstitucionalidade.²⁶

O procedimento especial estabelecido pelo Código de Processo Civil transformou a ação possessória coletiva em palco de negociações e de debates prospectivos em busca de uma solução razoável ao déficit habitacional, ao determinar a intervenção de órgãos responsáveis pelas políticas de moradia na área objeto do

24 O pagamento de aluguel social como instrumento de promoção do direito à moradia foi convalidado pelo STF, por ocasião do julgamento do ARE 855.726/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe, 1/6/2015.

25 É oportuno rememorar que o Poder Judiciário pode determinar ao Poder Executivo a implementação de políticas públicas em situações excepcionais, sem que isso se caracterize ofensa ao princípio da separação de poderes, consoante decidido pelo STF (ARE 887.232, 1º Turma, Rel. Min. Rosa Weber, DJe, 17/5/2016).

26 É de Ricardo Lorenzetti a definição de microinstitucionalidade como técnica dialógica entre os poderes e seus respectivos órgãos técnicos, para desenvolver ou acompanhar a execução de uma decisão estrutural (Lorenzetti, 2010).



litígio (art. 565, § 4º, do CPC), somada à participação do Ministério Público e da Defensoria Pública (art. 565, § 2º, do CPC), além de eventual *amicus curiae* (art. 138 do CPC), por força da relevância social do objeto litigioso.

A integração entre diversos entes da Federação e seus órgãos especializados, com interesses e pretensões próprias frente ao objeto litigioso, altera a estrutura da relação processual que passa a ser *multipolar*, tal como ocorre nos processos estruturais.

A participação dessas entidades no processo resultará num diálogo institucional entre os três poderes para buscar uma solução, ainda que parcial, ao problema habitacional, como corolário lógico do princípio da cooperação (art. 6º do CPC). Na ação possessória coletiva, a atuação do juiz está mais voltada à negociação entre autor, réus e representantes da Administração Pública, e não à adjudicação propriamente dita.²⁷

A construção de uma solução estrutural nos conflitos coletivos de terra, a partir da interação entre os três poderes e os seus órgãos técnicos, para evitar que os ocupantes fiquem desalojados em caso de eventual cumprimento de ordem de reintegração, coaduna-se com os arts. 7º e 8º da Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, e também com o Comentário Geral nº 7º do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU.

A título de ilustração, nos conflitos coletivos de terra que ocorrem no Estado de São Paulo, é comum o envolvimento do Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (Gaorp), instituído pelo TJSP originalmente pela Portaria nº 9.102/2014, e vinculado ao Gabinete de Planejamento de Gerenciamento de Riscos e Crises; dos Núcleos de Atuação Integrada para Enfrentamento das questões relacionadas aos conflitos fundiários urbanos (NAI-Moradia), criados pelo Ato Normativo nº 1.122/2018, no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo; além da Polícia Militar, da Defensoria Pública e de órgãos técnicos da Prefeitura e

27 Analisando a importância de as decisões estruturais estarem baseadas no resultado da cooperação dos três poderes, e não de partirem exclusivamente do magistrado, por meio da aplicação da lei ao caso concreto, Paulo Lucon preleciona que “soluções solipsistas, nessas hipóteses, produzem resultados indesejados, porque tendem a ser distintas da realidade, logo não adequadas ao direito material” (Lucon, 2017, p. 4). No mesmo diapasão, Edilson Vitorelli, citando Gerald Rosemberg, afirma ser “ingênuo imaginar que o Judiciário seja capaz de resolver problemas políticos e econômicos que os outros poderes não solucionaram, mas também é inegável que, em algumas situações, os tribunais foram capazes de atuar na promoção de mudanças sociais significativa” (Vitorelli, 2022, p. 417).

dos Governos Estadual e Federal.

Com escopo similar, o TJPR instituiu a Comissão de Conflitos Fundiários, que possui o objetivo de organizar visitas técnicas, audiências de mediação e a adoção de estratégias para mitigar as consequências das desocupações coercitivas sobre as pessoas vulneráveis.²⁸

A Resolução nº 510/2023 do CNJ reforçou a necessidade de haver diálogo entre os poderes Judiciário, Executivo e Legislativo ao criar a Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e suas comissões regionais e instituir diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas em conflito e estabelecer protocolos para o tratamento das ações que envolvam reintegrações multitudinárias.

Nos litígios envolvendo posse velha, com esbulho ocorrido há mais de ano e dia, a pacificação do conflito torna-se especialmente complexa, pois é da experiência comum que os ocupantes construam suas casas sobre o terreno esbulhado, inclusive com estruturas em alvenaria. Assim, a depender da estabilização da ocupação, surge a necessidade de se fazer um diagnóstico profundo²⁹ do problema estrutural para buscar soluções alternativas, como a desapropriação judicial por interesse público prevista no art. 1228, §§ 4º e 5º, do Código Civil, justificando a participação da Administração Pública, a quem caberá pagar a indenização ao proprietário do imóvel.³⁰ Com isso, as decisões tornam-se intrincadas, porque devem abordar direitos fundamentais, direito financeiro e administrativo, de iniciativa dos poderes Executivo e Legislativo.

28 A atuação da comissão mereceu elogios do ministro Luis Roberto Barroso, por ocasião da análise da ADPF 828/DF, em decisão proferida em 2/11/2022.

29 Segundo Raúl Soler, o diagnóstico ou mapeamento do problema estrutural é “un conjunto de reflexiones, descripciones y reconstrucciones conforme a las cuales el operador puede diseñar un plan de acción que responda a las cuestiones ¿qué hacer?, ¿por qué? y ¿Cuándo haberlo? De esta manera, al dibujar el mapa del conflicto el operador o analista [...] puede empezar a conformar un itinerario para su intervención” (Soler, 2014, p. 18).

30 Ao avaliar alternativas ao cumprimento de ordem de reintegração na posse de área ocupada por dezenas de famílias, o STF consignou que “trazendo, então, as três máximas do princípio da proporcionalidade para o caso concreto, podemos afirmar que o emprego da força policial, pode até ser necessária, pois trará o efeito desejado, ou seja, imitar na posse do imóvel a empresa, mas não será adequada, pois existem outros meios de compor a propriedade privada da credora, por exemplo fazendo uma desapropriação ou resolvendo-se em perdas e danos, e muito menos proporcional em sentido estrito, pelos fundamentos exaustivamente já expendidos, notadamente a prevalência da dignidade da pessoa humana em face do direito de propriedade” (STF, IF 92/MT, rel. min. Fernando Gonçalves, j. 5/8/2009).



Observa-se que a participação de entidades públicas não deve se limitar às audiências públicas nas ações coletivas envolvendo posse velha, tal como estabelece o art. 565, § 4º, do CPC. Deve-se dar ao referido dispositivo interpretação ampliada e teleológica, para que a participação das instituições públicas se dê durante todo o processo, desde o seu início, inclusive nas ações possessórias coletivas envolvendo posse nova. A corroborar, rememoramos a decisão proferida pelo ministro Luis Roberto Barroso nos autos da ADPF 828/DF, que determinou a criação de comissões nos Tribunais de Justiça dos estados, para realizar visitas técnicas, audiências de mediação, estabelecer diálogo institucional e adotar outras estratégias visando diminuir o impacto que as desocupações coletivas forçadas causam às pessoas vulneráveis.³¹

Se a função do diálogo institucional é buscar uma solução estrutural para o déficit de moradias, que é sabidamente um problema complexo e crônico no Brasil, a participação de entidades e órgãos técnicos apenas nas audiências públicas não é condizente com o espírito protetivo que animou o legislador a regular os litígios coletivos de posse. Considerando que as intimações dos órgãos públicos não ocorrem com boa antecedência, sua participação nas audiências, salvo raras exceções, é meramente protocolar, sem que sejam apresentadas soluções efetivas, até porque, não houve tempo suficiente para estudar o problema, pensar em alternativas e verificar disponibilidade orçamentária. Portanto, urge conferir ao art. 565, § 4º, do CPC, interpretação para adaptar o alcance da norma aos seus fins sociais, a fim de que sua finalidade seja alcançada de forma eficiente. E, para isso, é essencial que o contraditório dialogal e institucional entre os poderes seja realizado desde o início da marcha processual para que as soluções possam ser estudadas e construídas de forma gradativa e consistente.

Tratando especificamente das ações possessórias envolvendo posse nova, o cumprimento de eventual ordem liminar de reintegração na posse exigirá a participação das entidades governamentais, pois a elas caberá identificar e acomodar as pessoas removidas da área, inclusive inserindo-as em programas sociais de habitação, com preferência aos grupos mais vulneráveis, bem como planejar com as forças de segurança como iniciar a retomada da posse etc. A reintegração não será cumprida de inopino, mas exigirá diversas medidas pelas partes e pelos órgãos públicos que deverão ser implementadas gradativamente, sem perder de vista as consequências práticas da decisão (art. 20, LINDB).

Mostra-se imprescindível planejamento administrativo, que somente será eficaz

31 STF, ADPF 828/DF, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, j. 2/11/2022.



se a Administração Pública participar do processo desde o seu início, e também das audiências públicas, tal como sugerimos nas ações possessórias de posse velha, sob pena de não se alcançar uma solução efetiva ao litígio.

É desse exercício interpretativo envolvendo os arts. 6º, 139, IV e VI, 536 e 565 do CPC que a ação possessória coletiva se desenvolverá efetivamente como um processo estrutural, “que inclua o reconhecimento e definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação” e que seja “marcado por uma flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária” (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2019, p. 577).

Abram-se parênteses para consignar a opinião de Ricardo Alexandre da Silva e Eduardo Lamy (2016), segundo a qual a participação de órgãos governamentais nas ações possessórias coletivas poderia politizar o objeto do processo, dificultando o processamento da demanda e inviabilizando a retomada da posse. No nosso entender, contudo, o elemento político está presente em todos os processos estruturais, porque a criação e execução de políticas governamentais seguem os projetos desenvolvidos pelo Poder Executivo, de acordo com seu plano de governo e com princípios partidários.

Embora os direitos sociais, econômicos e culturais estejam constitucionalmente garantidos, sua concretização passa pelo viés ideológico dos integrantes dos poderes Legislativo e Executivo, a quem cabe definir as prioridades de governo, inclusive em razão dos estritos limites do orçamento público. Logo, não há ação estrutural imune a influências políticas.

6 Conclusão

Em conclusão, o Código de Processo Civil de 2015 inovou ao regulamentar uma espécie própria de ação de reintegração na posse para resolver disputas de posse envolvendo ocupações formadas por muitas famílias, com regras específicas de citação, representatividade e participação, detalhando e aprimorando técnica que já vinha sendo aplicada pela jurisprudência.

Trata-se de ação coletiva passiva envolvendo direitos individuais homogêneos, em razão da origem comum entre o vínculo jurídico e fático existente entre o titular original da posse e os ocupantes que praticaram o esbulho. Assim como nas ações envolvendo os direitos acidentalmente coletivos, há alto grau de homogeneidade nas matérias de defesa que podem ser alegadas pelos integrantes da ocupa-



ção, independente de eles estarem organizados ou não em um movimento social.

Ainda que não se caracterize como legitimação extraordinária por substituição processual, parece-nos que a intervenção processual *sui generis* do Ministério Público e da Defensoria Pública, na defesa dos interesses dos ocupantes citados e ausentes, é muito similar àquela que ocorre nas ações coletivas ativas, não se podendo olvidar, ainda, do efeito *erga omnes* da coisa julgada, que afeta todo o grupo, ainda que ela lhes seja desfavorável.

Por fim, concluímos que a ação possessória coletiva se equipara a um processo de natureza estrutural, com potencial para controlar políticas públicas voltadas à mitigação do déficit habitacional. A participação obrigatória do Ministério Público e da Defensoria Pública, além de órgãos técnicos responsáveis por políticas de moradia, de âmbito federal, estadual e municipal, cada qual com seus interesses, trouxe complexidade à relação processual, que passa a ser multipolar. E, por sua vez, a solução para o conflito, entre as inúmeras possíveis e que não necessariamente corresponderá ao pedido, será construída por meio do diálogo institucional entre os três poderes e órgãos técnicos, norteados pelas especificidades da ocupação e do objeto litigioso, por meio de um processo necessariamente flexível e com ampla participação social.

A possibilidade de tratar de forma estrutural o conflito fundiário objeto de ação possessória coletiva, a partir do diálogo entre juiz, partes, órgãos dedicados às políticas habitacionais, Ministério Público e Defensoria Pública, é de vital importância para mitigar as significativas consequências econômicas e sociais do déficit habitacional brasileiro. Dar tratamento estrutural às disputas de posse permite que o problema seja enfrentado de forma planejada e com a implementação de política pública envolvendo a concretização do direito à moradia de famílias vulneráveis, a ocupação racional do solo e o saneamento ambiental.

7 Referências

ALVIM NETTO, José Manoel de Arruda *et al.* **Código do Consumidor comentado**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

ARAÚJO, José Aurélio de. O litígio coletivo da posse dos artigos 554 e 565 do novo CPC e a natureza da atuação da Defensoria Pública. *In*: SOUZA, José Augusto Garcia de (org.). **Defensoria Pública** – Coleção Repercussões do Novo CPC. Salvador Jus-PODIVM, 2015. p. 527-548.



ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Civil Coletivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

CALDO, Diego Santiago y. **Ações coletivas**: Representatividade adequada sob a ótica comparada. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2022.

CARNELUTTI, Francesco. **Instituições do Processo Civil**. Tradução de Adrián Sotero de Witt Batista. São Paulo: Classic Book, 2000. v. II.

CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**, Cambridge: Harvard Law Review Association, v. 89, p. 1281-1316, 1976.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

COFFEE JR., John C. Class action accountability: reconciling exit, voice, and loyalty in representative litigation. **Columbia Law Review**, Nova York: Columbia University Press, v. 100, p. 370-439, 2000.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**. 14. ed. Salvador: JusPODIVM, 2019. v. 4.

FISS, Owen. **The civil rights injunction**. Bloomington: Indiana University Press, 1978.

FISS, Owen. Direito como razão pública. *In*: SALLES, Carlos Alberto de (coord.). **Processo, jurisdição e sociedade**. Tradução de Carlos Alberto de Salles. Curitiba: Juruá, 2017.

GIDI, Antônio. **A class action como instrumento de tutela coletiva dos direitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

GIDI, Antônio. **Coisa julgada e litispendência em ações coletivas**. São Paulo: Saraiva, 1995.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Ações coletivas ibero-americanas: novas questões sobre a legitimação e a coisa julgada. **Revista Forense**, Rio de Janeiro: Forense, v. 361, n. 98, p. 3-12, maio-jun. 2002.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade**: fundamentos para uma nova teoria do processo. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.



GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo demográfico 2022**. População e domicílios: Primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?=&t=downloads>. Acesso em: 10 jan. 2024.

LENZA, Pedro. **Teoria Geral da ação civil pública**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do Processo Coletivo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

LORENZETTI, Ricardo Luis. **Justicia colectiva**. Santa Fé: Rubinzal-Culsoni, 2010.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Fundamentos do processo estrutural. *In*: JAYME, Fernando Gonzaga *et al.* **Inovações e modificações do Código de Processo Civil**: avanços, desafios e perspectivas. Belo Horizonte: Del Rey, 2017. p. 11-20.

MAIA, Diogo Campos Medina. A ação coletiva passiva: o retrospecto histórico de uma necessidade presente. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (coord.). **Direito Processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos** – Conceito e legitimação para agir. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Tutela jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* (org.). **Processo Coletivo**: do surgimento à atualidade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 71-96.



NAGAREDA, Richard A. **The law of class actions and other aggregate litigation.** Nova York: Foundation Press, 2009.

SANTOS, Eleonora Cruz; *et al.* **Nova metodologia e resultados do déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil.** Fundação João Pinheiro, 2021. Disponível em: https://www.caus.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/Fund.-Joao-Pinheiro-04.03_Apresentacao_Deficit_Brasil.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

SILVA, Franklyn Roger Alves; ESTEVES, Diogo de Couto. A nova disciplina da legitimação extraordinária da Defensoria Pública no Novo Código de Processo Civil. *In*: SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.). **Defensoria Pública.** Salvador: JusPODIVM, 2015. (Coleção Repercussões do Novo CPC).

SILVA, Ricardo Alexandre da; LAMY, Eduardo. **Comentários ao Código de Processo Civil.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. v. IX.

SOLER, Raúl Costa. **Mapeo de conflictos:** técnica para la exploración de los conflictos. Barcelona: Editorial Gedisa, 2014.

STABILE, Arthur. Número de domicílios vagos na cidade de SP dobra em 12 anos e supera déficit habitacional. **G1**, São Paulo, 30 jun. 2023. São Paulo. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/06/30/numero-de-domicilios-vagos-na-cidade-de-sp-dobra-em-12-anos-e-supera-deficit-habitacional.ghtml>. Acesso em: 10 jan. 2024.

TEMER, Sofia Orberg. **Participação no processo judicial:** arranjos subjetivos e modalidades de atuação. 2020. Tese (Doutorado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

VIGORITI, Vincenzo. **Interessi collettivi e processo:** La legittimazione ad agire. Milão: Giuffrè, 1979.

VITORELLI, Edilson. Ações coletivas passivas: por que elas não existem e nem deveriam existir? **Revista de Processo**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação e mudanças socialmente relevantes pela via processual. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Felix (org.). **Processos estruturais.** Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 369-422.

ZUFELATO, Camilo. Ação coletiva passiva no direito brasileiro: necessidade de regulamentação legal. *In*: GOZZOLI, Maria Clara *et al.* (coord.). **Em defesa de um**



novo sistema de processos coletivos: Estudos em homenagem a Ada Pellegrini Grinover. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 89-142.

ZUFELATO, Camilo. O caso “rolezinho” como ação coletiva passiva e a intervenção da Defensoria Pública para garantir a representatividade adequada do grupo. **Revista de Processo**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.



Supremo Tribunal Federal e remoções forçadas: uma análise das reclamações constitucionais com base na ADPF 828¹

Mariana Trotta Dallalana Quintans²
Francisco Trope da Silva Porto³
Bruna Pilon Geanetti Machado⁴

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo analisar as decisões judiciais proferidas no âmbito do Supremo Tribunal Federal nas Reclamações Constitucionais ajuizadas no período de 2021 a julho de 2023, as quais tiveram como finalidade suspender despejos em conflitos fundiários coletivos, em observância à ADPF 828, que promoveu a suspensão das ordens de remoção e despejos de áreas coletivas decorrente do contexto da pandemia de covid-19.

1 O presente artigo foi elaborado no âmbito da Pesquisa “Poder Judiciário e Conflitos Fundiários no território Fluminense” realizada na Universidade Federal do Rio de Janeiro, e conta com recursos da Faperj. Participam da pesquisa, além dos autores do artigo, os seguintes estudantes de graduação, mestrado e doutorado: Estela Pereira Alves do Vale, Fhlyipe Nascimento de Moraes, Matheus de Oliveira Nascimento, Anselmo Salgado Ferreira, Julia Monteiro Segadas Vianna, Laura Garcia Gonzaga, Maria Isabel Matos Tancredo e Taiana de Castro Sobrinho.

2 Doutora pelo Programa de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, CPDA/UFRJ. Fez doutorado sanduíche no Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (CES/FEUC) de janeiro a agosto de 2010. Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2002) e mestrado em Direito pela mesma instituição (2005). Advogada popular. Professora associada da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ) e do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD/UFRJ) da Universidade Federal do Rio de Janeiro. É jovem cientista do nosso estado da Faperj desde 2023. Cooordenadora do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Najup/UFRJ). Integra a Campanha Despejo Zero (Núcleo Rio de Janeiro).

3 Graduando em Direito pela Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ). Bolsista Pibic/CNPQ pelo grupo de pesquisa “Conflitos Fundiários no território fluminense”. Integrante do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Najup/UFRJ).

4 Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e mestranda do programa de pós-graduação stricto sensu do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos (NEPP-DH) da UFRJ. Advogada. Integrante do grupo de pesquisa “Conflitos Fundiários no Território Fluminense” e do “Laboratório de Direito, Cidade e Território”, ambos da UFRJ.



Palavras-chave: conflitos fundiários; Supremo Tribunal Federal; reclamações constitucionais; ADPF 828.

Abstract: The present work aims to analyze the judicial decisions handed down within the scope of the Federal Supreme Court in Constitutional Complaints filed between 2021 and July 2023, which aimed to suspend evictions in collective land conflicts, in compliance with ADPF 828, which promoted the suspension of removal orders and evictions from collective areas arising from the context of the covid-19 pandemic.

Keywords: land conflicts; Federal Court of Justice; constitutional complaints; ADPF 828.

1 Introdução

Durante a pandemia de covid-19, quando ficar em casa foi uma das recomendações para a contenção da circulação da SARS-CoV-2, várias famílias foram removidas ou estiveram ameaçadas de remoção forçada. Segundo dados da Campanha Despejo Zero, 1.315.484 pessoas foram atingidas por conflitos fundiários coletivos durante a pandemia da covid-19. Dentre elas, 282.618 famílias ameaçadas de despejo e 40.943 famílias foram despejadas. Os dados revelam ainda que entre as pessoas atingidas estavam 224.948 crianças, 221.001 pessoas idosas, 789.290 mulheres e 868.219 pessoas negras (Campanha Despejo Zero, 2023).

A pandemia da covid-19 não foi motivo suficiente para a suspensão de despejos pelo Judiciário, salvo alguns casos emblemáticos (Alves; Carvalho; Rios, 2021). A atuação do Judiciário em conflitos possessórios durante a crise sanitária não se alterou significativamente durante, ao menos, o primeiro ano da crise sanitária (Alves; Carvalho; Rios, 2021).⁵

Nesse contexto, foi proposta a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828 perante o Supremo Tribunal Federal pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), como resposta às violações ao direito à moradia, à saúde e à vida da população brasileira em meio à crise sanitária, com o objetivo de suspender despejos e remoções coletivas.

5 As pesquisas apontavam para a existência de um olhar patrimonialista e proprietário dos magistrados ao julgar as ações envolvendo a questão possessória com grande celeridade em conceder liminares de reintegração de posses contra ocupações realizadas pelas famílias de baixa renda, analisando apenas o título de propriedade, não realizando qualquer tipo de audiência (seja, de justificação de posse, de mediação ou conciliação) e inspeções *in loco* (Quintans, 2005; Milano, 2017; Insuper, 2021).



A Campanha Despejo Zero, uma articulação nacional de movimentos populares do campo e da cidade, organizações de direitos humanos, universidades e Defensorias Públicas promoveu forte incidência político-jurídica nessa ADPF 828.

Assim, em 4 de junho de 2021, o ministro relator Luís Roberto Barroso concedeu parcialmente o pedido de deferimento da medida cautelar de urgência, nos seguintes termos:

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. 62. Ficam ressalvadas da abrangência da presente medida cautelar as seguintes hipóteses: i) ocupações situadas em áreas de risco, suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações ou processos correlatos, mesmo que sejam anteriores ao estado de calamidade pública, nas quais a remoção poderá acontecer, respeitados os termos do art. 3º-B da Lei federal nº 12.340/201017; ii) situações em que a desocupação se mostre absolutamente necessária para o combate ao crime organizado – a exemplo de complexos habitacionais invadidos e dominados por facções criminosas – nas quais deve ser assegurada a realocação de pessoas vulneráveis que não estejam envolvidas na prática dos delitos; iii) a possibilidade de desintrusão de invasores em terras indígenas; e iv) posições jurídicas que tenham por fundamento leis locais mais favoráveis à tutela do direito à moradia, desde que compatíveis com a Constituição, e decisões judiciais anteriores que confirmem maior grau de proteção a grupos vulneráveis específicos, casos em que a medida mais protetiva prevalece sobre a presente decisão (STF. ADPF 828, 4 de junho de 2021).



Inicialmente vigente por seis meses, a cautelar foi renovada outras duas vezes, até nova decisão em 31 de outubro de 2022 que determinou a adoção de um regime de transição, com a instalação de Comissões de Conflitos Fundiários pelos tribunais para a possibilidade de retomada das ações com o objetivo de promover remoções forçadas de áreas coletivas:

4. *Regime de transição quanto às ocupações coletivas.* Determinação de criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários [...]

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 [...] 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.

Autorizo, por fim, 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) (Brasil, 2022).

Apesar das decisões do Supremo na ADPF 828, as tentativas de remoção forçada continuaram acontecendo no país, ensejando a propositura de diversas Reclamações Constitucionais, com objetivo de garantir a eficácia das medidas cautelares, requerendo diretamente ao STF a suspensão de despejos em ocupações coletivas, nos termos do art. 103 da Constituição Federal de 1988 e do art. 988 do Código de Processo Civil.

O presente artigo tem por objetivo analisar essas Reclamações Constitucionais ajuizadas, com base na ADPF 828 no Supremo Tribunal Federal, com o objetivo de suspender as remoções forçadas, até junho de 2023.

A pesquisa se junta aos esforços de pesquisas no campo da sociologia empírica do direito que tomam o Poder Judiciário como tema de pesquisa e tem como obje-

tivo investigar o “direito em ação” (Geraldo; Fontainha; Veronese, 2010). A pesquisa se caracteriza como empírica no direito e emprega metodologias quantitativas e qualitativas integradamente.

O presente artigo apresenta resultado preliminar da pesquisa realizada nas Reclamações Constitucionais com fundamento na ADPF 828 ajuizadas no Supremo Tribunal Federal entre maio de 2021 e junho de 2023 pelo Grupo de Pesquisa “Poder Judiciário e Conflitos Fundiários no território Fluminense” vinculado ao Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin (Najup) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Também analisa de forma qualitativa um caso emblemático com objetivo de aprofundar a análise da atuação do Supremo Tribunal Federal nas Reclamações Constitucionais.

Os métodos qualitativos são adequados para trazer informações mais detalhadas sobre os contextos e auxiliar na elaboração de categorias e novos conceitos. Os métodos quantitativos nos permitem trabalhar em contextos mais amplos, por meio de categorias quantificáveis e generalizáveis (Igreja, 2017).

A alternância entre as duas perspectivas metodológicas permite maior abrangência na descrição, explicação e compreensão do universo a ser pesquisado. Conforme Goldenberg (2002), a integração entre a análise quanti e quali pode ser útil para a compreensão de determinado problema sem deixar de lado as singularidades dos fenômenos que não poderiam ser captadas por meio da generalização.

A pesquisa em curso tem o objetivo de atualizar os dados de pesquisas anteriores sobre o tema⁶ e de produzir um mapeamento sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal e o impacto da ADPF 828 no contexto pandêmico. Busca-se refletir sobre a importância da ADPF 828, inclusive do futuro julgamento do mérito, na garantia dos direitos fundamentais da população vulnerável do Brasil.

2 As etapas da pesquisa quantitativa nas reclamações constitucionais com base na ADPF 828 no Supremo Tribunal Federal

A partir da busca inicial no sítio eletrônico do STF por Reclamações Constitucionais que mencionaram a ADPF 828, realizada em julho de 2023, chegou-se a um

6 Como Cafrune, Silva e Melo (2022) e Tavorali, Nisida e Alves (2022).



resultado inicial de 753 ações.⁷

Nesse levantamento inicial foram identificadas algumas cautelares e agravos relacionados aos mesmos conflitos que originaram as Reclamações Constitucionais. Optou-se por excluir essas cautelares e esses agravos e trabalhar apenas com os autos principais, de forma que a análise realizada se debruçou inicialmente sobre o quantitativo de 615 Reclamações Constitucionais.

Em primeira análise dessas 615 reclamações, foram investigadas as decisões contidas nos autos dessas reclamações constitucionais, disponíveis pela consulta pública do sítio do Supremo, a fim de distinguir as reclamações que visavam suspender despejos e remoções com base na ADPF 828 e, posteriormente, os casos em que o despejo era fruto de um conflito fundiário coletivo.

Identificou-se que 414 reclamações estavam fora do objeto da pesquisa, por versarem sobre matérias diversas da ADPF 828 (como matérias trabalhistas, previdenciárias, atinentes ao direito penal, entre outras), por dizerem respeito a conflitos fundiários individuais ou em que o imóvel objeto do conflito não era utilizado para fins de moradia.

Para fins metodológicos, entende-se como coletivos todos os conflitos fundiários em que o(s) reclamante(s) alegou/alegaram a presença de uma coletividade de moradores afetados, ou em que a coletividade pôde ser deduzida de outra forma (por exemplo, pelo número de propositores da reclamação). A partir desse recorte, foram excluídas as reclamações constitucionais que não versavam sobre conflitos coletivos.

Nesse ponto, é importante destacar que a compreensão de conflito coletivo não diz respeito apenas a uma ação coletiva ou ação de reintegração de posse contra coletividade, mas também a várias ações individuais movidas contra coletividade. A Reclamação nº 58.487, de relatoria do ministro Luiz Edson Fachin, proposta pela Defensoria Pública da União (DPU) em face do Juízo da 1ª Vara Federal de Petrópolis, no estado do Rio de Janeiro, oferece um bom exemplo dessa compreensão mais ampla.

Nesse caso, tramitavam na 1ª Vara Federal do Município de Petrópolis (RJ) centenas de demandas demolitórias propostas pela Agência Nacional de Transportes

7 A pesquisa foi feita pelo termo ‘ADPF 828’, sem o uso das aspas. Como aponta Tavolari, Nisida e Alves (2022, p. 12) este termo é mais amplo e possui “maior necessidade de filtragem de pertinência dos resultados, uma vez que há maior probabilidade de ocorrência de falsos positivos”.



Terrestres (ANTT) e pela Companhia de Concessão Ferroviária Juiz de Fora-Rio, que, embora possam parecer isoladamente como demandas individualizadas, tratava-se de uma demanda nitidamente coletiva. Eram cerca de 140 demandas em face de moradores de uma mesma comunidade que residiam às margens da Rodovia BR-040 há décadas.

O relator da Reclamação nº 58.487, ministro Edson Fachin, deferiu a liminar em 17 de março de 2021, posteriormente referendada em julgamento de mérito em 30 de maio de 2023. O ministro destacou que “a situação de contestação da posse coletiva de população vulnerável tem estrita aderência às providências cautelares determinadas na ADPF 828”. E, em se tratando de ocupação coletiva, “apesar de as ações terem sido ajuizadas individualmente em face de cada família”, julgou procedente a reclamação, determinando que a 1ª Vara Federal de Petrópolis observe o regime de transição fixado pela ADPF.

A pesquisa adotou essa concepção de conflito possessório coletivo. Nesse sentido, foram excluídas apenas as ações nitidamente individuais de despejo ou de indivíduos isolados em ações judiciais que mobilizaram Reclamações Constitucionais com base na ADPF 828. Dessa forma, excluindo as ações individuais e relativas a outras matérias, a pesquisa chegou ao universo de 201 Reclamações Constitucionais ajuizadas para suspender remoções forçadas em conflitos fundiários coletivos no STF entre maio de 2021 e julho de 2023.⁸

A análise das 201 reclamações selecionadas tem sido realizada com base nas seguintes categorias: (i) a natureza do conflito fundiário (coletivo ou individual); (ii) se não visa suspender despejo, qual a matéria da reclamação; (iii) o estado da Federação de origem da reclamação; (iv) qual a modalidade da ação originária (reintegração de posse, interdito proibitório, falência etc.) (v) data do ajuizamento da reclamação; (vi) quais as partes envolvidas; (vii) a turma do STF; (viii) o ministro relator no STF; (ix) quais os demais argumentos jurídicos utilizados pelos reclamantes; (x) se há menção ao quantitativo de famílias e identidade das pessoas envolvidas nas ocupações (crianças, idosos, pessoas com deficiência etc.); (xi) se há pedido de liminar; (xii) se a liminar foi concedida; (xiii) se houve julgamento do mérito; (xiv) qual o julgamento do mérito da reclamação; (xv) se o julgamento foi monocrático ou colegiado; (xvi) sendo colegiado, se houve voto divergente; (xvii) se há menção a movimento social envolvido da demanda judicial; (xix) se

8 Levantamentos anteriores sobre as Reclamações Constitucionais com base na ADPF 828 mapearam 13 ações ajuizadas entre maio e outubro de 2021 (Cafrune; Silva; Melo, 2022) e 94 Reclamações Constitucionais ajuizadas até janeiro de 2022 relativas a conflitos coletivos e ações de despejo individual (Tavolari; Nisida; Alves, 2022).



a decisão faz menção a outros referenciais importantes, como o art. 565 do CPC, a Resolução nº 510/2023 do CNJ, a Recomendação nº 90 do CNJ, a Resolução nº 10/2018 do CNDH; entre outros aspectos imprescindíveis para se compreender, de forma ampla, como o Supremo Tribunal Federal atua nas reclamações.

Por meio desses dados quantitativos, pretende-se traçar um quadro geral sobre as condições em que as reclamações foram ajuizadas e o perfil do julgamento na mais alta Corte do Brasil. Para o presente artigo, são apresentados os dados parciais da pesquisa sobre aspectos formais sistematizados até o presente momento, que serão apresentados no próximo tópico. A pesquisa atualmente está analisando os aspectos materiais das decisões nas Reclamações Constitucionais selecionadas, que serão divulgados em outra etapa da pesquisa.

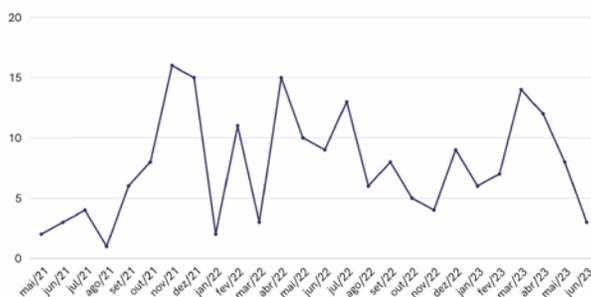
3 As reclamações constitucionais no STF com base na ADPF 828

Como já destacado, foram identificadas 201 Reclamações Constitucionais no STF com base na ADPF 828 com o objetivo de suspender remoções forçadas durante a pandemia de covid-19, entre maio de 2021 e julho de 2023.

Nos meses seguintes à concessão parcial da tutela de urgência pelo ministro Barroso, em junho de 2021, foram identificadas poucas Reclamações Constitucionais ajuizadas com base na ADPF 828. Foi identificada Reclamação Constitucional proposta em maio de 2021, emendada em junho após a decisão cautelar do Supremo, com o objetivo de suspender o despejo com base na ADPF 828.⁹

Os meses nos quais foram propostas mais Reclamações Constitucionais com base na ADPF 828, foram novembro e dezembro de 2021, seguido dos meses de abril de 2022, março de 2023 e julho de 2022, como sistematizado no gráfico a seguir:

Gráfico 1: Reclamações ajuizadas por mês



Fonte: Elaboração própria.

9 A Reclamação 47.531 que será analisada neste artigo.

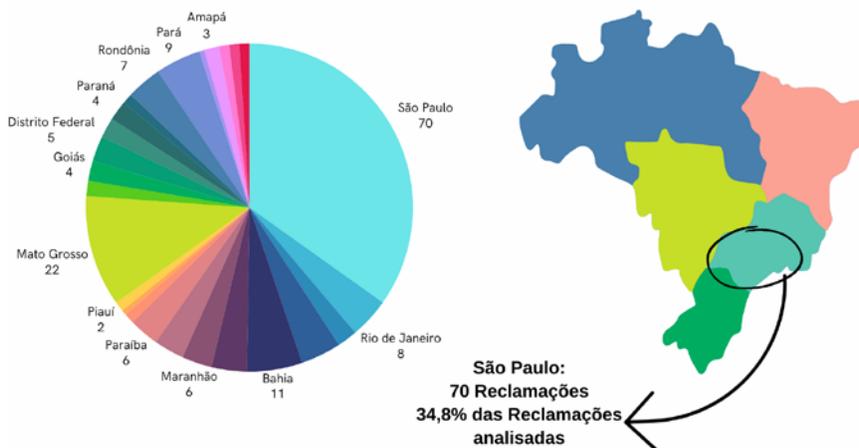


Segundo Tavorari, Nisida e Alves (2022), até o final de janeiro de 2022, foram ajuizadas 94 Reclamações Constitucionais com base na ADPF 828, seja relativas a conflitos coletivos ou a ações de despejo individuais. Identificamos 57 Reclamações Constitucionais ajuizadas até janeiro de 2022 para suspender conflitos coletivos e 144 entre fevereiro de 2022 e julho de 2023.

Percebe-se um número considerável de Reclamações Constitucionais ajuizadas ao longo dos anos, o que pode sinalizar a permanência de tentativas de remoções forçadas mesmo com a vigência da decisão cautelar da ADPF 828, mas também a maior difusão da própria decisão¹⁰ e o recurso ao Supremo por meio das defesas técnicas dos ameaçados de despejo.

A maioria das Reclamações Constitucionais foi proposta com o objetivo de suspender remoções forçadas no estado de São Paulo. Foram identificadas 70 Reclamações Constitucionais oriundas do estado de São Paulo, das 201 analisadas, representando 34,8% das Reclamações Constitucionais relativas a conflitos coletivos ajuizadas com base na ADPF 828, como se verifica no gráfico a seguir.

Gráfico 2: Estado de origem das reclamações



Fonte: Elaboração própria.

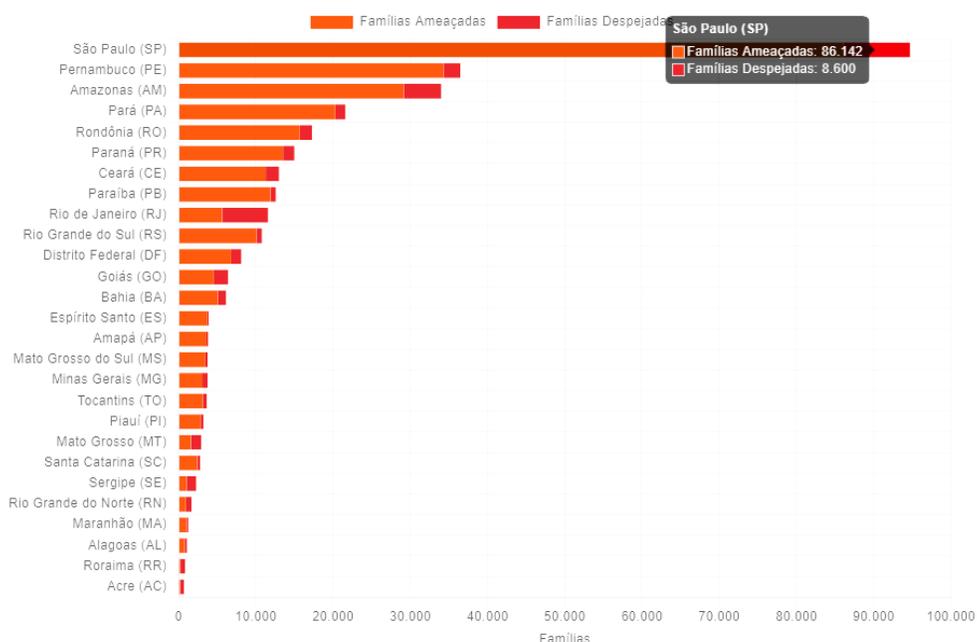
O levantamento feito por Tavorari, Nisida e Alves (2022), em 94 Reclamações Constitucionais ajuizadas perante o STF com base na ADPF 828 até janeiro de 2022, iden-

¹⁰ A Campanha Despejo Zero teve papel central na difusão de informações sobre a ADPF 828.

tificou que a maioria das reclamações ajuizadas eram casos oriundos do estado de São Paulo, que, à época, eram 48 processos (Tavolari; Nisida; Alves, 2022).

Os dados da Campanha Despejo Zero também apontam que São Paulo foi o estado em que mais famílias foram despejadas ou se encontravam em risco de remoção forçada durante a pandemia da covid-19, como se depreende do gráfico a seguir:

Gráfico 3: Famílias ameaçadas e despejadas



Fonte: Campanha Nacional Despejo Zero.

Tavolari, Nisida e Alves (2022) levantaram possíveis hipóteses que nos parecem interessantes para refletirmos sobre essa concentração de Reclamações Constitucionais relativas ao estado de São Paulo. A primeira assevera que São Paulo “é o Estado com maior concentração de aglomerados subnormais, de acordo com o IBGE” (Tavolari; Nisida; Alves, 2022, p. 11). A segunda diz que o Tribunal de Justiça de São Paulo é um dos tribunais com um alto índice de ações possessórias coletivas e individuais de bens imóveis. Além disso, como apontam os autores:



este pode ser um possível indício de que o Tribunal de Justiça de São Paulo e o Tribunal Regional da 3ª Região podem ser menos deferentes à decisão da ADPF n. 828 do que os demais tribunais estaduais e federais. Em outras palavras, é razoável supor que um dos fatores que expliquem a maior litigância seja um grande número de decisões em primeira e segunda instâncias que não aplicam o disposto na ADPF n. 828 ou o fazem de maneira incompleta ou questionável. Neste momento, não há dados suficientes para avançar na plausibilidade destas hipóteses (Tavolari; Nisida; Alves, 2022, p. 11).

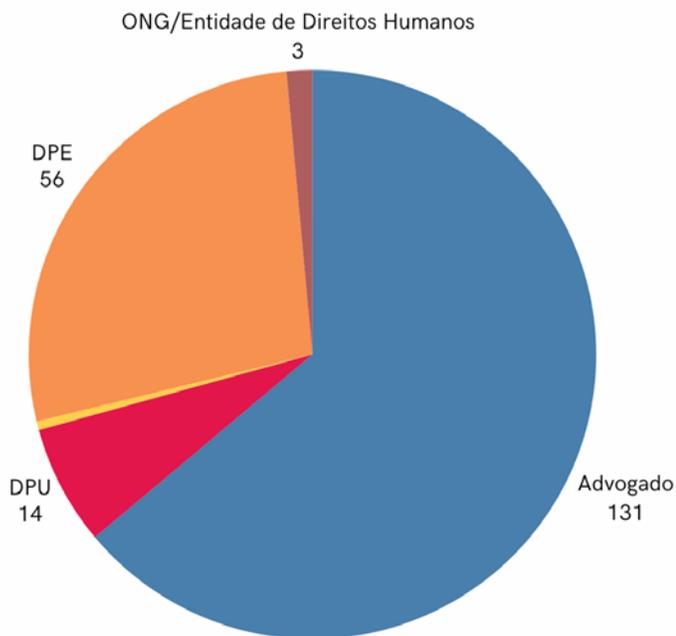
Os autores também apontam o aumento das ações de despejo individual do Tribunal de Justiça de São Paulo durante a pandemia da covid-19 (Tavolari; Nisida; Alves, 2022, p.11).

Outra hipótese apontada pelos autores é relativa às condições de acesso à Justiça (Tavolari; Nisida; Alves, 2022). O estado de São Paulo conta com um Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo (NHABURB) da Defensoria Pública, além de diversos movimentos populares urbanos e rurais organizados, organizações de direitos humanos e advocacia popular que contribuíram com as articulações para a suspensão das remoções forçadas na pandemia, inclusive com a participação ativa na Campanha Nacional Despejo Zero.

Outro estado que chamou a atenção em nosso levantamento foi Mato Grosso, de onde se originaram 22 Reclamações Constitucionais, sendo assim o segundo estado com maior quantitativo de reclamações identificadas. Por se tratar de um estado em que o agronegócio tem grande força política, o alto número de reclamações identificadas pode indicar a baixa efetividade dada a ADPF 828 pelos tribunais locais, bem como grande atuação dos assessores jurídicos populares.

Os dados coletados sobre quem assessora os reclamantes apontam que em 56 casos os reclamantes foram assessorados pela Defensorias Públicas Estaduais, em 14 casos pela Defensoria Pública da União, 131 casos por advogados (entre advogados populares e advogados particulares em geral). Ainda não foi possível identificar a proporção de advogados populares que assessoraram os impactados por ameaças de despejo, mas em 3 casos os reclamantes foram assessorados expressamente por entidades de direitos humanos, como apresentado no gráfico a seguir:

Gráfico 4: Tipo de assessoria dos reclamantes

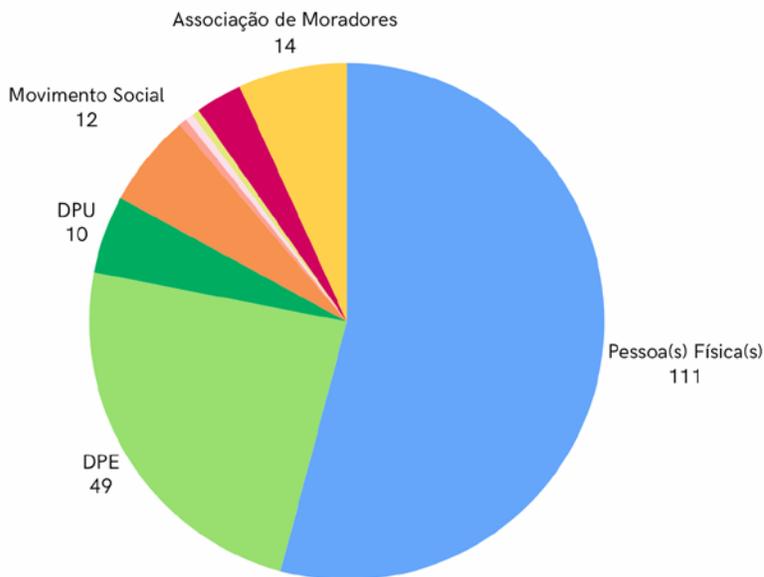


Fonte: Elaboração própria.

Analisando os reclamantes, agentes que ingressaram com a Reclamação Constitucional para suspender o despejo, observamos que, em sua maioria (111 das 201 ações) são pessoas físicas, os próprios indivíduos ameaçados pelo despejo, como se vê no gráfico a seguir.



Gráfico 5: Quem são os reclamantes?



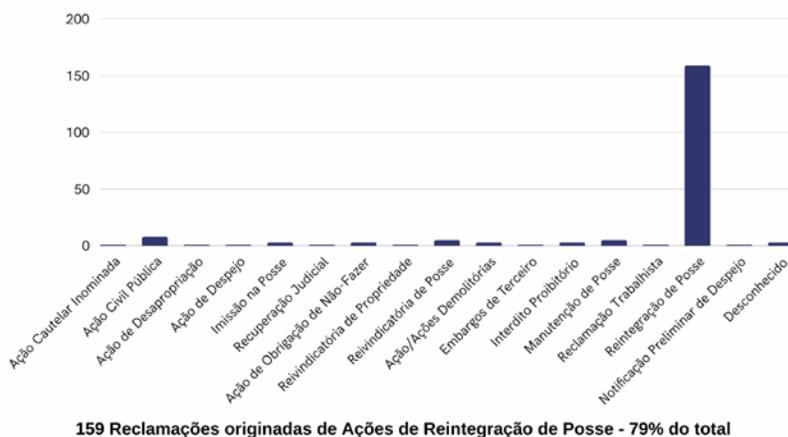
Fonte: Elaboração própria.

Contudo, é de se ressaltar a atuação das Defensorias Públicas Estaduais e da Defensoria Pública da União que, somadas, ingressaram como polo ativo da reclamação, por atuarem como *custos vulnerabilis*. A DPGE figura como reclamante em 49 casos e a DPU em 10 casos, totalizando 59 reclamações do total. Também foi observada a articulação dos ameaçados de despejo por meio de movimentos populares, associações de moradores e de trabalhadores rurais (26 casos).

As Reclamações Constitucionais identificadas foram propostas majoritariamente buscando suspender as remoções forçadas em ações de reintegração de posse. Foram 159 reclamações propostas em face de decisões em ações de reintegração de posse, representando 79% do total de reclamações, como sistematizado no gráfico a seguir:



Gráfico 6: Modalidade da ação originária



Fonte: Elaboração própria.

Apesar de a reintegração de posse predominar como modalidade de ação originária, é interessante observar a grande variedade de tipos de ações judiciais que podem conduzir a uma remoção forçada. As reclamações analisadas foram ajuizadas em procedimentos judiciais tão diversos como ações de recuperação judicial, ações de desapropriação e reclamações trabalhistas, ou mesmo situações em que não há processo judicial instaurado – como em um caso proveniente de notificação preliminar de despejo.

Além disso, foram observadas situações em que a procura do Poder Judiciário partiu dos próprios ameaçados de despejo: 3 das reclamações analisadas são oriundas de ações de obrigação de não fazer ajuizadas com o fim de impedir despejos e remoções administrativas já em curso.

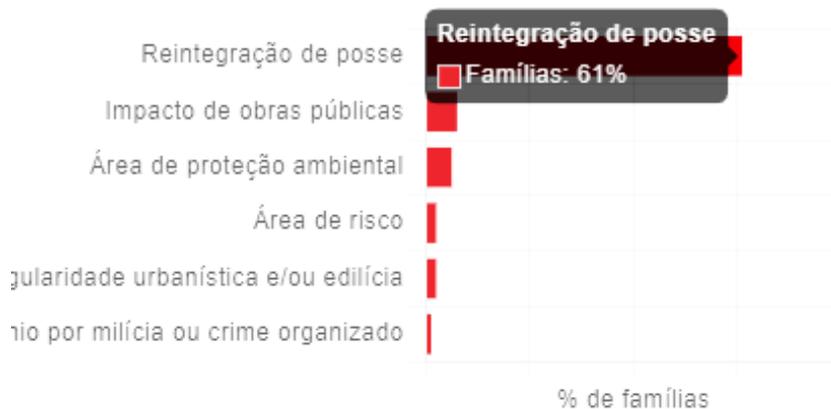
De forma semelhante à presente pesquisa, os dados da Campanha Despejo Zero apontam que a reintegração de posse foi a principal justificativa para as remoções forçadas ou tentativas de despejo na pandemia da covid-19, vejamos:

Gráfico 7: Justificativa para as ameaças de remoção



Fonte: Campanha Despejo Zero (2023).

Gráfico 8: Justificativa para as remoções forçadas



Fonte: Campanha Despejo Zero (2023).

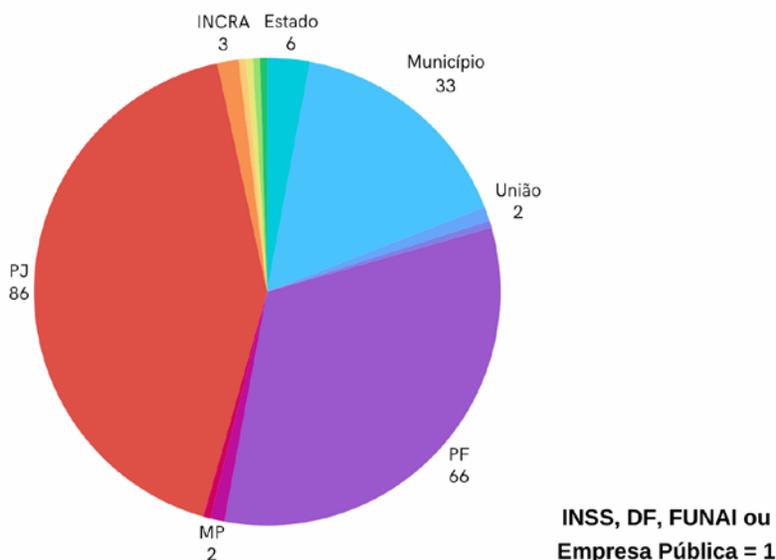
Em todas as reclamações analisadas por Cafrune, Silva e Melo (2022), com exceção de uma, foram requeridas a tutela de urgência e tiveram como origem decisões em primeiro grau que deferiram ordens de reintegração de posse majoritariamente em áreas urbanas.

Apesar da grande concentração de Reclamações Constitucionais visando suspender despejos nas áreas urbanas, também são verificadas ações relativas a áreas rurais, quilombolas e indígenas nas reclamações analisadas pela pesquisa em curso.



Com relação a quem foi o agente promotor da tentativa de remoção forçada, foi identificado que a maioria é relativa a pessoas privadas, como ilustra o gráfico a seguir:

Gráfico 9: Quem tenta realizar o despejo?



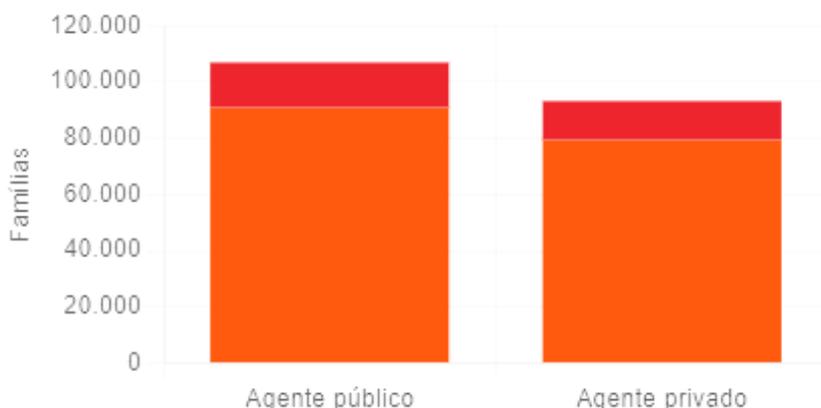
Fonte: Elaboração própria.

Foram 86 casos relativos a pessoas jurídicas privadas e 66 a pessoas físicas privadas.

Apesar do grande número de agentes privados promotores da tentativa de remoção forçada, chama atenção o número considerável de órgãos públicos que se configuram como agentes promotores da tentativa de remoção forçada. Foram 49 casos cujo agente da tentativa de remoção forçada se configura como órgão público federal, municipal ou estadual. Entre os agentes públicos, os municípios são em 33 casos o agente promotor do conflito fundiário. Foram identificados casos, em menor proporção, envolvendo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), Empresa Pública, a União Federal, os estados, o Distrito Federal e o Ministério Público.

Os dados da Campanha Despejo Zero apontam que o número de famílias impactadas por ameaças de remoção forçada realizadas por agente público é maior do que o número de famílias ameaçadas por agentes privados (Campanha Despejo Zero, 2023). 90.756 mil famílias estavam ameaçadas por remoção forçada por agentes públicos e 16.217 mil foram despejadas durante a pandemia de covid-19 por agentes públicos. 79.220 mil estavam ameaçadas por despejo por agentes privados e 14.055 tinham sido removidas por esses agentes durante a crise sanitária (Campanha Despejo Zero, 2023). O gráfico a seguir ilustra essa situação. Os dados em vermelho são relativos aos despejos, e em laranja, os casos de ameaça.

Gráfico 10: Número de famílias ameaçadas e removidas por tipos de agente durante a pandemia de covid-19



Fonte: Campanha Despejo Zero.

O levantamento feito por Tavolari, Nisida e Alves (2022), em 94 Reclamações Constitucionais ajuizadas perante o STF com base na ADPF 828 até janeiro de 2022 identificou que ao menos 24.623 pessoas foram protegidas pela suspensão de remoções e reintegrações de posse por meio de decisões de ministros e ministras do Supremo Tribunal Federal em Reclamações Constitucionais com base na ADPF 828 (Tavolari; Nisida; Alves, 2022).

Os dados da Campanha Nacional Despejo Zero apontam que 69.654 famílias tiveram o despejo suspenso, seja por decisões judiciais de primeira ou segunda instância, seja pela propositura de Reclamações Constitucionais no Supremo Tribunal Federal (Campanha Despejo Zero, 2023).

Esses elementos evidenciam a importância de medidas como a ADPF 828 em determinar a suspensão dos despejos durante a crise sanitária. Apesar de nem todas



as ordens de reintegração de posse terem sido suspensas por juízes e desembargadores, a ação constitucional permitiu que os casos fossem levados ao Supremo Tribunal Federal e diversas ordens de despejo coletivo foram suspensas. Em nossa análise, das 201 Reclamações Constitucionais relativas à ADPF 828, foi identificada a seguinte distribuição entre ministros e ministras relatores:

Tabela 1: Distribuição de reclamações por ministro(a) relator(a)

Número de processos relatados por ministro	
Edson Fachin	25
André Mendonça	25
Luís Roberto Barroso	23
Cármem Lúcia	21
Alexandre de Moraes	20
Gilmar Mendes	20
Ricardo Lewandowski	19
Nunes Marques	17
Dias Toffoli	16
Rosa Weber	13
Luís Fux	2

Fonte: Elaboração própria.

A pesquisa de Cafrune, Silva e Melo (2022), que analisou 13 Reclamações Constitucionais, propostas entre maio e outubro de 2021 e distribuídas entre 7 ministras e 6 ministros, identificou que dessas Reclamações Constitucionais, 54% foram providas, enquanto 46% restaram negadas. Das ações providas, metade citou diretamente o direito à moradia. Duas decisões do ministro Edson Fachin, 1 decisão do ministro Luís Roberto Barroso e 1 da ministra Rosa Weber (Cafrune; Silva; Melo, 2022).

Das 201 Reclamações Constitucionais analisadas na presente pesquisa, foi identificado que 154 não tiveram o mérito julgado pelas Turmas e que 44 tiveram; Destas, 23 pela Primeira Turma e 21 pela Segunda Turma. Como já destacado, a presente pesquisa ainda está promovendo a análise das decisões nas Reclamações Constitucionais.

Entre as reclamações analisadas por Cafrune, Silva e Melo (2022), na maioria dos casos, “a suspensão das reintegrações de posse teve fundamento na garantia do

direito à moradia como estratégia de combate no enfrentamento da pandemia da Covid-19” (Cafrune; Silva; Melo, 2022, p. 63). Entretanto, os autores apontam que essa referência ao direito à moradia foi residual, considerando a importância desse direito no contexto da pandemia de covid-19:

Na maioria das decisões dos Ministros e Ministras do Supremo Tribunal Federal, a suspensão das reintegrações de posse e remoções teve como argumentação que garantir o direito à moradia seria uma estratégia de combate no enfrentamento da pandemia, mas nada além disso. Inclusive, em apenas duas decisões são expressos o reconhecimento do direito à moradia e a função social da propriedade como preceitos fundamentais. Para fins de conclusão, o direito à moradia, nas decisões referentes às Reclamações Constitucionais à luz da ADPF nº 828, encontra-se entre o campo da invisibilidade, na negativa sob o argumento de questões processuais que não discutem a realidade, mas também no campo da relativização. Isto é, garante-se de forma precária enquanto durar a pandemia, mas não se problematiza para além disso (Cafrune; Silva; Melo, 2022, p. 63).

A publicação *Gramática Jurídica da Campanha Despejo Zero* analisou que as Reclamações Constitucionais ajuizadas com vistas ao asseguramento da eficácia da decisão proferida na ADPF 828 geraram resultados diferentes. Algumas tiveram as liminares deferidas pelos ministros ou ministras relatores para suspender ordens de reintegração de posse, outras não tiveram deferimento da liminar, parte delas com negativa de seguimento da reclamação apontando que

Verifica-se que boa parte das reclamações constitucionais que tiveram a liminar deferida se referem ao cumprimento das condicionantes estabelecidas na medida cautelar deferida na ADPF n. 828-DF para a remoção de ocupações verificadas após a pandemia da Covid-19, ou seja, a condução das pessoas removidas para abrigos públicos ou o asseguramento de outra forma de sua moradia adequada. Nesse particular, a advocacia popular e as defensorias públicas têm sustentado a necessidade de adoção das soluções garantidoras previstas, dentre outras normativas, na Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos, especialmente a obrigatoriedade de formulação de um plano de remoção (art. 16 da referida Resolução).

Não obstante, nos casos apreciados pelos ministros e ministras, sequer essa condicionante singela (comprovação da disponibilização em abrigos públicos) havia sido comprovada pelo Poder Público (Franzoni, 2022, p. 103).



Essas pesquisas apontam que as Reclamações Constitucionais com o objetivo de garantir a eficácia da ADPF 828 possuem limites na atuação dos ministros e das ministras do Supremo, ao adotarem uma interpretação residual do direito à moradia. Entretanto, apesar desses limites, a ADPF 828 teve grande importância para assegurar os direitos fundamentais da população mais vulnerável.

4 O caso da ocupação Novo Horizonte em Campos dos Goytacazes: abordagem qualitativa

Para a análise qualitativa, foi selecionada à Reclamação Constitucional nº 47531 ajuizada pela Defensoria Pública da União. O caso diz respeito à Ocupação Novo Horizonte, localizada no município de Campos dos Goytacazes, no estado do Rio de Janeiro.

Em 15 de abril de 2020, em meio à grave crise causada pela pandemia de covid-19, cerca de duas mil pessoas (incluindo idosos e crianças) ocuparam o conjunto habitacional Novo Horizonte I, II e III. A Caixa Econômica Federal e a Realiza Construtora Ltda ajuizaram ação de reintegração de posse, obtendo em 2ª instância o deferimento da liminar para desocupação voluntária dos imóveis no prazo de 5 dias.

A Defensoria Pública da União ingressou com Reclamação Constitucional no STF. Após a primeira decisão cautelar na ADPF 828, que suspendeu os despejos de ocupações anteriores a 20 de março de 2020 e condicionantes aos processos de reintegração de posse de ocupações ocorridas durante a pandemia, a DPU promoveu emenda à inicial, embasando o pedido nas cautelas fixadas para o reassentamento dos moradores.

O ministro relator Edson Fachin deferiu liminarmente a suspensão do despejo, com base nas condicionantes estabelecidas na ADPF 828 para as remoções forçadas em ocupações ocorridas durante a pandemia de covid-19. O relator compreendeu que, no caso, não havia garantia de alternativa habitacional às famílias, nos moldes da decisão proferida na ADPF 828, com “evidente perigo de dano irreparável às famílias que não têm aonde ir”. Essa decisão constitui um paradigma importante, sendo uma das primeiras proferidas após a decisão cautelar da ADPF a suspender despejos com base nas condicionantes.

Como apontou Franzoni *et al.* (2022), grande parte das liminares deferidas em reclamações constitucionais se referiam ao cumprimento das condicionantes estabelecidas na medida cautelar deferida na ADPF nº 828, como a condução das pessoas para abrigos públicos ou o asseguramento de outra forma de sua mora-



dia adequada. Importante destacar que os abrigos públicos não se caracterizam como espaços adequados para assegurar o direito à moradia digna.

No caso ora analisado, relativo ao conflito fundiário envolvendo a ocupação Novo Horizonte, após a decisão relativa à quarta tutela provisória incidental na ADPF 828, em 27 de abril de 2023, o ministro relator Fachin julgou parcialmente procedente a reclamação, nos seguintes termos:

o juízo reclamado observe o regime de transição, pelo qual os Tribunais ficaram obrigados à criação de Comissões de Conflitos Fundiários com atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela ADPF 828, de maneira gradual e escalonada, prejudicado o exame dos agravos internos (Reclamação nº 47.531 Rio de Janeiro).

Esse caso emblemático demonstra a importância da ADPF 828 para assegurar o direito à saúde e à vida de populações de áreas ocupadas durante a crise sanitária. No mesmo sentido, aponta a importância da decisão proferida na quarta tutela provisória incidental na ADPF 828, que estabeleceu um regime de transição para a retomada das ações possessórias, estabelecendo a necessidade de criação de Comissões de Conflitos Fundiários pelos tribunais com a necessária realização de visitas técnicas e audiências de mediação e conciliação de conflito.

5 Considerações finais

Como analisado no presente artigo, durante a crise sanitária e até os dias atuais, milhares de famílias foram removidas ou estiveram ameaçadas de remoção forçada. Nesse contexto foram propostas diversas Reclamações Constitucionais no Supremo Tribunal Federal com base na ADPF 828.

A pesquisa em curso identificou e tem analisado de forma quantitativa 201 Reclamações Constitucionais ajuizadas no STF entre maio de 2021 e junho de 2023 com base na ADPF 828. Neste artigo, foram apresentados resultados preliminares sobre aspectos formais, dialogando com os dados produzidos pela Campanha Despejo Zero e pelas pesquisas de Cafrune, Silva e Melo (2022), Tavorari, Nisida e Alves (2022) e Franzoni *et al.* (2022).

A análise dos dados permitiu verificar um número considerável de Reclamações Constitucionais ajuizadas ao longo dos anos, o que aponta para a permanência de decisões de remoções forçadas por juízes e desembargadores, mas também para a maior capilaridade da decisão cautelar na ADPF 828 por movimentos populares,



advogados e defensores públicos.

São Paulo foi o estado em que mais foram propostas Reclamações Constitucionais relativas a conflitos coletivos ajuizadas com base na ADPF 828. As Reclamações Constitucionais identificadas foram propostas majoritariamente buscando suspender decisões em ações de reintegração de posse promovidas por agentes públicos e privados.

As Reclamações Constitucionais com base na ADPF 828 suspenderam a tentativa de remoção forçada de milhares de famílias como apontaram os dados de Tavorari, Nisida e Alves (2022) e da Campanha Despejo Zero (2023). Tais dados mostram a importância da ADPF 828 para a garantia do direito à moradia, à saúde e à vida no contexto da pandemia da covid-19. Evidenciam também os limites da interpretação residual do direito à moradia pelos ministros e ministras do Supremo.

O artigo analisou ainda o caso emblemático relativo à Reclamação Constitucional nº 47531, na qual foi proferida liminar com base nas condicionantes da ADPF 828 suspendendo a remoção forçada de mais de 700 famílias, que ocuparam conjunto habitacional do Programa Minha Casa, Minha Vida durante a crise sanitária, no município de Campos dos Goytacazes, no estado do Rio de Janeiro.

Analisa-se neste artigo a relevância da ADPF 828 não só para a suspensão de despejo de áreas ocupadas antes da pandemia da covid-19, mas também para assegurar os direitos das populações vulneráveis de áreas ocupadas durante a crise sanitária.

No mesmo sentido, sinaliza-se a importância da decisão proferida na quarta tutela provisória incidental na ADPF 828 que estabeleceu um regime de transição para a retomada das ações possessórias, estabelecendo a necessidade de criação de Comissões de Conflitos Fundiários pelos tribunais com a necessária realização de visitas técnicas e audiências de mediação de conflito. Por esse motivo, é importante que o STF declare que essas Comissões de Conflitos Fundiários são estruturas fundamentais para o apoio do Judiciário no trato dos conflitos fundiários pelos tribunais, assim como previsto na Resolução nº 510/2023 do CNJ e, portanto, espaços permanentes que devem contribuir para a solução dos conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais.

O artigo também aponta para a necessidade de o STF declarar no julgamento do mérito da ADPF 828 que as remoções forçadas se constituem em graves violações do direito à moradia adequada, portanto, medidas excepcionais, como preconiza a Resolução nº 10, de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH). As



“remoções e desposseção não são apenas contrárias ao enfrentamento da pandemia, mas, também, constituem violação no campo dos direitos fundamentais, devendo o direito à moradia ser sempre concretizado e protegido”, como explicam Cafrune, Silva e Melo (2022, p. 63).

6 Referências

ALVES, Rafael; CARVALHO, Laura; RIOS, Marcos. Fique em casa? Remoções forçadas e COVID-19. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, n. 3, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 47.531/RJ**. Reclamante: Defensoria Pública da União. Reclamado: Relator do AI nº XXXXX-68.20214.02.0000 do Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Relator Ministro Edson Fachin. 2021.

CAFRUNE, Marcelo; SILVA, Marcela; MELO, Thamara. O direito à moradia entre a relativização e a invisibilidade: o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas Reclamações Constitucionais relacionadas à ADPF nº 828. **R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 39-66, jan./jul. 2022.

CAMPANHA DESPEJO ZERO, 2023. Disponível em: <https://mapa.despejozero.org.br/>. Acesso em: 28 dez. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023**. Regula a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2023.

FRAZONI, Júlia *et al.* (org.). **Gramática Jurídica da Campanha Despejo Zero**. São Paulo: IBDU, 2022.



INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA – INSPER. Instituto Pólis. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil. Brasília: CNJ, 2021.

IGREJA, Rebbeca Lemos. O direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica do Direito. *In*: MACHADO, Maira (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

GERALDO, Pedro Barros; FONTAINHA, Fernando; VERONESE, Alexandre. Sociologia empírica do direito: Uma introdução. **Revista Ética e Filosofia Política**, v. 2, n. 12, jul. 2010.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar**. 8. ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2004.

MILANO, G. B. **Conflitos Fundiários Urbanos e Poder Judiciário**. Curitiba: Íthala, 2017.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. **A magistratura fluminense**: seu olhar sobre as ocupações do MST. 2005. (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; CAFRUNE, Marcelo Eibs. Direito à moradia e pandemia: análise preliminar de decisões judiciais sobre remoções e despejos. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte, v. 6, n. 10, p. 111-128, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/rbdu_ribeiro/48. Acesso em: 18 abr. 2023.

TAVOLARI, Bianca; NISIDA, Vítor; ALVES, Saylon. **Nota técnica**: Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828: atualização: 31/01/2022: período de dezembro de 2021 a janeiro de 2022. Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2022/02/Atualizacao_Nota_Tecnica_Acao_de_Descumprimento_Preceito_Fundamental_n_828.pdf. Acesso em: 15 fev. 2023.





PARTE II
Estudo de casos

Novos marcos do tratamento dos conflitos fundiários coletivos e a justiciabilidade dos direitos humanos: o caso da Comunidade José Lutzenberger

Daisy Carolina Tavares Ribeiro¹

Julia Ávila Franzoni²

Naiara Andreoli Bittencourt³

Resumo: O que a conjuntura político-normativa dos conflitos fundiários coletivos, pós-pandemia de covid-19, apresenta de novo para o tratamento das remoções forçadas de maneira adequada à justiciabilidade dos direitos humanos? Para responder à questão, este artigo adota a ADPF 828 como um marco importante para o regime jurídico dos conflitos fundiários coletivos no país, desenvolvendo em que medida as decisões proferidas em sede desta ação constitucional podem apontar caminhos para a adequada justiciabilidade dos direitos humanos envolvidos nessas disputas. Além da reconstrução normativa dos parâmetros legais e jurisdicionais pertinentes, o artigo se debruça sobre a sua aplicação no caso do Acampamento José Lutzenberger, primeiro caso levado à mediação pela Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, atualmente Comissão de Soluções Fundiárias, utilizada como referência na própria ação constitucional em comento. O objetivo é desenvolver a interpretação sistemática das inovações trazidas pelos novos marcos normativos atinente aos conflitos fundiários, com destaque para a Resolução nº 510/2023 do CNJ, e evidenciar boas práticas de sua aplicação em conflitos de alta complexidade.

Palavras-chave: conflitos fundiários; ADPF 828; Acampamento Agroflorestal José Lutzenberger; direitos humanos; reforma agrária.

1 LL.M em Direito pela Universidade de Konstanz na Alemanha, mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná e graduada em Direito pela Universidade Federal do Paraná, advogada popular na organização Terra de Direitos.

2 Professora adjunta da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro e líder do Grupo de Pesquisa LABÁ – Direito, Espaço & Política da FND/UFRJ. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais.

3 Doutora e mestre em Direitos Humanos e Democracia pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, advogada popular. Atualmente é assessora da Diretoria de Política Agrícola e Informações da Companhia Nacional de Abastecimento.



Abstract: What is new about the political-normative context of collective land conflicts after the Covid-19 pandemic in terms of dealing with forced evictions in a way that is appropriate for the justiciability of human rights? In order to answer this question, this article adopts ADPF 828 as an important milestone for the legal regime of collective land conflicts in the country, developing the extent to which the decisions handed down in this constitutional action can point the way to the adequate justiciability of the human rights involved in these disputes. In addition to the normative reconstruction of the relevant legal and jurisdictional parameters, the article looks at their application in the case of the José Lutzenberger Informal Rural Settlement, the first case brought to mediation by the Land Conflicts Commission of the Paraná State Court of Justice, currently the Land Solutions Commission, which was a reference in the constitutional action in question. The aim is to develop a systematic interpretation of the innovations brought about by the new regulatory frameworks relating to land conflicts, in particular CNJ Resolution 510/2023, and to highlight good practices in their application in highly complex conflicts.

Keywords: land conflicts; ADPF 828; José Lutzenberger Agroforestry Informal Rural Settlement; human rights; agrarian reform.

1 Novos marcos do tratamento dos conflitos fundiários coletivos no Brasil e os desafios à justiciabilidade dos direitos humanos

As remoções forçadas em assentamentos informais urbanos e rurais foram suspensas no Brasil, de 3 de junho de 2021 a 31 de outubro de 2022, por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF). A medida determinou a suspensão de 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, em razão da pandemia de covid-19. A decisão originou-se da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828, apresentada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em conjunto com a Campanha Nacional Despejo Zero (CDZ) e diversas entidades de luta pela terra e moradia, em abril de 2021⁴.

Nesse período de um ano e cinco meses de suspensão, a Corte Constitucional prorrogou três vezes a medida por meio de decisões que, lidas em conjunto, expres-

4 Desenvolvemos, em outra oportunidade, a gramática jurídica e política da Campanha Despejo Zero, em torno da ADPF 828 e o histórico em torno dessa ação constitucional. Ver: Franzoni *et al.*, 2023, p. 473-504.



sam a consolidação do marco normativo pátrio relativo à segurança da posse e ao direito à moradia de maneira alinhada aos parâmetros internacionais de proteção dos direitos humanos. Ainda, as sucessivas prorrogações reforçaram as teses jurídicas apresentadas pela CDZ que, em consonância com o marco normativo, aliaram direito à vida e à saúde individual e coletiva, com a garantia do direito à moradia e a proteção aos mais vulnerabilizados pelo cenário de múltiplas crises (Franzoni *et al.*, 2022). Em outubro de 2022, com a emergência de novo cenário político e o fim do processo eleitoral que elegeu o presidente Lula, o ministro Luís Roberto Barroso decidiu por um regime de transição, atendendo parcialmente a novo pedido de prorrogação feito por partidos políticos, movimentos sociais e entidades na ADPF 828 e determinou que, antes de qualquer medida autorizando a retomada do cumprimento dos mandados que implicam remoções coletivas, deveriam ser criadas Comissões de Conflitos Fundiários nos Tribunais de Justiça estaduais e nos Tribunais Regionais Federais em todo o Brasil, as quais deveriam atuar no caso concreto, visitando as áreas e mediando o conflito, a fim de evitar despejos que resultem no incremento do número de famílias desabrigadas.

Em pouco mais de 6 meses após a decisão do STF, em junho de 2023, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) promulgou a Resolução nº 510, que regulamenta a criação de uma Comissão Nacional de Soluções Fundiárias, bem como, localmente, de Comissões Regionais de Soluções Fundiárias pelos Tribunais de Justiça Estadual e Federal. A Resolução também institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório, a serem realizadas pelas Comissões Regionais, ao atuar nos casos, indicando como as visitas devem ocorrer e o que deve ser observado *in loco* (por exemplo, o número de famílias, idosos, crianças, gestantes, as construções, acesso a serviços essenciais, produção etc.). A resolução estabelece também protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis, reforçando que, antes da expedição de mandado de reintegração de posse coletivo, é necessária a realização de audiência com os ocupantes, com o Poder Público, o Ministério Público e a Defensoria Pública, bem como com órgãos da política urbana ou agrária etc., nos termos determinados na normativa para resguardo dos direitos fundamentais.

As referências dessa Resolução do CNJ são os marcos normativos nacionais e internacionais que regulamentam os procedimentos de remoções forçadas que respeitam os direitos humanos, como os Comentários 4 e 7 do PIDESC, a Constituição Federal, o Código de Processo Civil, a Resolução nº 10 e nº 17 do CNDH, bem



como a decisão do ministro Barroso, que a determinou⁵. Nesse sentido, a normativa do CNJ alinha importantes fundamentos legais e jurisdicionais para o tratamento dos conflitos fundiários, em consonância com as preocupações expressas pela decisão do STF com o “grave quadro de insegurança habitacional” no Brasil e com o impacto social das decisões, que deve ser considerado por juízes(as), reforçando a especial cautela indicada pela Recomendação nº 90/2021, do CNJ. Conforme referenciou a própria decisão constitucional, os dados da Campanha Despejo Zero identificam quase um milhão de pessoas sob ameaça de remoção e o Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua apontou que “pelo menos 38.605 novas pessoas começaram a morar nas ruas em todo o Brasil desde o início da pandemia da Covid-19” (Brasil, 2022).

O que esse contexto pós-covid-19 ressalta é a necessidade, já longamente demandada pelo campo popular brasileiro, de um tratamento adequado aos conflitos fundiários coletivos por parte do Sistema de Justiça. A baixa efetividade de implementação dos direitos humanos – sobretudo dos direitos econômicos, sociais e culturais (DHESC) – no Brasil não decorre tão somente da atuação (ou inércia) do Executivo ou Legislativo, mas também da baixíssima justiciabilidade conferida a esses direitos pelo Judiciário. À exceção talvez do direito à saúde – em que é recorrente, por exemplo, o deferimento, por membros da magistratura, de medidas emergenciais para acesso de pacientes a medicamentos ou tratamentos –, a busca pelo cumprimento dos demais direitos sociais ainda encontra bastante resistência nos tribunais do país, mesmo quando há patente ausência de políticas públicas mínimas. Nesses casos, é frequente o uso do argumento da separação de poderes e da não intromissão no orçamento público estabelecido para justificar a alegada impossibilidade de atuação judicial nessa seara, em prol também de uma suposta segurança jurídica (Milano, 2017, p. 193-194).

O direito à moradia está previsto na Constituição Federal brasileira, arrolado no art. 6º como um direito social, após sua incorporação via Emenda Constitucional nº 26, no ano 2000: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (Brasil, 1988). O direito à moradia adequada é também um direito humano reconhecido na esfera internacional como componente do direito a um padrão de vida adequado. Eis que a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) afirma, em seu Artigo 25 (1), que:

5 Para um aprofundamento dos marcos legais e jurisdicionais, nacionais e internacionais, atinentes aos conflitos fundiários, ver Franzoni (2022).



Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc) da Organização das Nações Unidas, do qual o Brasil é signatário, por meio do Decreto nº 591/1992 (Brasil, 1992), prevê, em seu artigo 11:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

O aprofundamento sobre o conteúdo do direito humano à moradia adequada no direito internacional foi desenvolvido por meio do Comentário Geral nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Comitê Desc) da ONU, o qual estabelece os componentes essenciais para garantia do direito à moradia adequada. São eles:

(i) Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças; (ii) Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo; (iii) Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes; (iv) Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde; (v) Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta; (vi) Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas; e (vii) Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural (Brasil, 2013, p. 13).



Além disso, o direito à moradia adequada também inclui certas liberdades, garantias e proteções, tais como: o direito de escolher a própria residência; de determinar onde viver e de ter liberdade de movimento; participação, em níveis internacional e comunitário, na tomada de decisões referentes à moradia; e a proteção contra remoções forçadas (Brasil, 2013). A prática de despejos forçados é considerada pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas como expressamente contrária às leis e aos padrões internacionais de direitos humanos, consoante sua Resolução nº 2004/2841 (Franzoni; Franco; Mello, 2022, p. 63).

O conceito de remoção forçada foi definido pelo Comitê Desc da ONU, no Comentário Geral nº 7, como: “a remoção permanente ou temporária contra a vontade dos indivíduos, famílias e/ou comunidades das casas e/ou terras que ocupam, sem a provisão e o acesso a formas adequadas de proteção jurídica ou outra” (Brasil, 2013, p. 14). A ONU estabelece que as remoções não devem jamais resultar em pessoas desabrigadas ou em situação em que se tornem vulneráveis a outras violações de direitos humanos. Outros elementos também devem ser resguardados:

- Realização de consulta real dos interessados;
- Notificação adequada e em prazo razoável;
- Disponibilidade, em tempo razoável, de informações sobre a remoção proposta;
- Presença de funcionários do governo ou seus representantes durante uma remoção;
- Identificação adequada das pessoas encarregadas da remoção;
- Proibição de realização de remoções em mau tempo ou à noite;
- Disponibilidade de recursos legais;
- Disponibilidade de assistência jurídica para que aqueles que necessitem sejam capazes de buscar reparação judicial (Brasil, 2013, p. 15-16).

O Conselho Nacional de Direitos Humanos buscou conferir maior aplicabilidade a esses parâmetros decorrentes dos pactos internacionais por meio da Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e de medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. A normativa reconhece, na esteira dos documentos da ONU, que “os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado implicam violações de direitos humanos e devem ser evitados, buscando-se sempre soluções alternativas.” (art. 1º, § 1º). A resolução aponta também que a atuação estatal, consoante seu art. 3º, “deve ser orientada à solução pacífica e definitiva dos conflitos, primando pela garantia de permanência dos grupos em situação de vulnerabilidade nas áreas em que vivem, ocupam e



reivindicam, em condições de segurança e vida digna.” (CNDH, 2018).

Em que pese a eficácia plena dos direitos humanos, inclusive dos direitos econômicos, sociais e culturais, seja defendida por renomados juristas (Saule Jr., 1997), em decorrência dos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário ou da própria Constituição brasileira, é fato que, na prática, ainda há diversos desafios à sua implementação. A pesquisadora Giovanna Bonilha Milano, ao analisar 311 casos judiciais em sete Tribunais de Justiça brasileiros (TJ-RS, TJ-SP, TJ-DF, TJ-PA, TJ-PE, STJ e STF) que tinham como pano de fundo conflitos fundiários urbanos, identificou que raramente o direito à moradia era sequer analisado nestas ações (2017). Desse total de casos analisados, em apenas oito deles apareceram termos relacionados ao direito à moradia, à função social da propriedade ou à boa-fé.

Em 42% dos casos, a decisão cingiu-se a analisar o cumprimento dos requisitos para a reintegração de posse, ainda que a comprovação da “posse” por vezes tenha ocorrido meramente com a apresentação do título de propriedade. Quanto às normas utilizadas, a referida pesquisa identificou o seguinte panorama: “Em relação à legislação utilizada, dentre as 168 decisões que utilizam a lei como fonte do direito em sua fundamentação, foi identificada uma única menção aos diplomas internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é Estado signatário” (Milano, 2017, p. 179). Tampouco normativas importantes de direito interno foram utilizadas. Entre os casos em que a decisão judicial suscitou o uso de legislação (e não somente de jurisprudência ou doutrina), a maioria utilizou apenas o Código de Processo Civil (61%), sendo que somente 18% utilizou o Código Civil e 16,5% mencionaram a Constituição Federal.

Outras pesquisas identificaram cenário semelhante (Trombini; Ribeiro, 2020; Quadros, 2023). Estudo da organização de direitos humanos Terra de Direitos analisou 132 decisões judiciais, de 22 tribunais brasileiros, entre Cortes de Justiça estaduais, Tribunais Regionais Federais e Cortes Superiores, para identificar o uso da Resolução nº 10/2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos nos casos de conflitos fundiários (2022). O levantamento identificou que em 38% das decisões, em que pese algum interessado – parte, Ministério Público, Defensoria Pública ou terceiros – tenha suscitado a referida resolução para análise, o(a) magistrado(a) a ignorou, ou seja, nem sequer se sentiu na obrigação de enfrentar seu conteúdo argumentativamente. Entre os membros do Judiciário que a utilizam ou mencionam de alguma forma, seu uso, embora importante diante da realidade usualmente violenta dos despejos, é ainda tímido, servindo mais para trazer balizas mínimas para a realização do despejo (por exemplo, prazo para saída voluntária, intimação de órgãos socioassistenciais ou notificação da prefeitura, ainda que sem condicionar o cumprimento do mandado à comprovação de garantias prévias



nos autos) e não para efetivamente viabilizar alternativas adequadas de moradia para as famílias em situação de vulnerabilidade.

Vale menção também ao fato de que, em 16% das decisões, juízes(as) fazem questão de explicitar sua autonomia para decidir sobre a aplicação ou não dos conteúdos da resolução no caso concreto, mesmo quando se trata de conteúdos aos quais o Brasil explicitamente aderiu na esfera internacional. A pesquisa também demonstra a importância da emissão pelo Poder Judiciário de normativas que incorporem o repertório de direitos humanos e em que se verificou relevante permeabilidade e capilaridade.

Como demonstrou também outro estudo, desenvolvido em consultoria solicitada pelo Conselho Nacional de Justiça, mesmo os dispositivos do Código de Processo Civil referentes ao tratamento dos conflitos possessórios coletivos, como a previsão de audiência de mediação nos casos de posse velha disposta no art. 565, são raramente utilizados (Insper; Polis, 2021). Também a menção à função social apareceu excepcionalmente. Este último dado também é corroborado por outros pesquisadores, que indicam haver “ausência de julgados que acolham os preceitos constitucionais da função social da propriedade como efetivação de direitos fundamentais” (Gediel *et al.*, 2017).

Outra pesquisa, desenvolvida para o Ministério da Justiça, que abrangeu análise de vinte anos de decisões em tribunais selecionados também identificou que:

Há um total distanciamento entre os processos judiciais, suas decisões e as realidades que lhes são afetas. Foi possível detectar a ausência de terminologias técnicas com contornos conceituais claros para definir se o conflito fundiário refere-se, ou não, às questões coletivas. Também não fica claro, em momento algum, que a demanda judicial refere-se a um momento, ou permanência, de conflito e que natureza possui. A demanda judicial é construída pelas partes e suas competências técnicas e faz parecer que o magistrado não conduz de maneira clara a objetivos e parâmetros que podem ser extraídos do Texto Constitucional (PUC-SP, 2009).

O tratamento judicial despendido aos conflitos possessórios envolvendo populações vulnerabilizadas, no Brasil, como demonstrado por essa série de pesquisas, é, portanto desafiador e frequentemente contrário aos princípios-guia dos direitos humanos, como o princípio *pro persona*, a dignidade da pessoa humana, a busca da máxima eficácia dos direitos fundamentais e o não retrocesso dos direitos.



O tópico a seguir busca, primeiramente, recuperar as medidas relevantes tomadas em caráter nacional diante do cenário de agravamento das desigualdades sociais e dos graves impactos dos despejos durante a pandemia da covid-19, no que atine ao tratamento dos conflitos fundiários coletivos. A partir disso, desenvolve a inteligência das normas que permanecem como legado desse período, desde as decisões do STF no bojo da ADPF 828, o conteúdo da Lei Federal nº 14.216/2021 até, em especial, a Resolução CNJ nº 510/2023, ressaltando seus parâmetros mais importantes.

2 ADPF 828 e a inteligência da Resolução nº 510 do CNJ

Durante a pandemia de covid-19, organizou-se espontaneamente no âmbito da sociedade civil a Campanha Nacional Despejo Zero – Em defesa da vida no campo e na cidade (CDZ), ainda no primeiro semestre de 2020. Composta por mais de 100 entidades, entre movimentos sociais⁶, organizações da sociedade civil e de classe, grupos universitários, associações, com apoio das Defensorias Públicas e do Conselho Nacional de Direitos Humanos, além de redes nacionais⁷.

Essa ampla campanha, alimentada pelos diferentes e relevantes acúmulos históricos dos sujeitos que a compõem, cunhou quatro teses jurídicas principais a nortear a defesa da suspensão (moratória) de despejos no campo e na cidade, bem como de outras medidas de garantia de direitos das populações vulnerabilizadas afetadas por conflitos pela terra urbana ou rural. São elas:

- (i) há uma vinculação direta entre direito à moradia e direito à saúde individual e coletiva;
- (ii) as ocupações informais devem ser tratadas como casos em que se deve garantir direitos humanos, e não como casos de polícia;
- (iii) o agravamento da vulnerabilidade social e as assimetrias socioterritoriais são fatores que implicam necessidade de medidas protetivas diferenciadas a essas populações e
- (iv) as remoções são a última ratio a ser aplicada nas disputas territoriais (Franzoni; Labá, 2022, p. 32).

6 Como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Central dos Movimentos Populares (CMP), o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), a União Nacional de Luta por Moradia (UNMP), o Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Sem-Teto (MTST Brasil), a Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam) e o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB).

7 Como o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e a articulação BR Cidades.

Aos poucos, e enfrentando casos graves de despejos coletivos, a CDZ foi obtendo vitórias institucionais importantes. Após uma negativa em 2020, em 2021 o Conselho Nacional de Justiça expediu a Recomendação nº 90, aprovada na sessão de 23 de fevereiro de 2021 (Terra de Direitos, 2022). Por meio dela, recomendou à magistratura que, enquanto perdurasse a situação da pandemia de covid-19, houvesse cautela com pedidos que visassem a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, sobretudo os que envolvessem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica. Orientou, ainda, a observância, no que possível, da Resolução nº 10/2018 do CNDH.

Em que pese diversos organismos internacionais de direitos humanos, como a Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada, o Comitê Desc e o Alto Comissariado da ONU, já tivessem recomendado aos Estados que adotassem moratórias de remoções, bem como tomassem medidas específicas para proteger grupos vulnerabilizados ou historicamente excluídos no início de 2021 nenhuma medida havia sido tomada pelo Estado brasileiro por qualquer de seus poderes em âmbito federal.

Assim, em abril de 2021 foi proposta no STF uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, posteriormente numerada 828, pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) com a Campanha Nacional Despejo Zero (CDZ) e várias organizações e movimentos que lutam pelos direitos à terra e moradia, sendo que:

[...] mais de 20 entidades associadas às pautas de reforma agrária e urbana participaram como *amicus curiae* no processo e, desde o primeiro pedido de suspensão dos despejos, uniram esforços para influenciar o Tribunal nesse sentido (Franzoni; Ribeiro; Pires, 2023).

Foi dessa maneira que houve uma moratória de remoções coletivas inédita no Brasil, por decisão do Supremo Tribunal Federal, beneficiando assentamentos informais urbanos e rurais, de maneira temporária, de 3 de junho de 2021 a 31 de outubro de 2022. Segundo Franzoni *et al.* (2023), ao longo desse período de um ano e cinco meses de suspensão, o Supremo Tribunal Federal (STF) prorrogou a medida em três ocasiões distintas. As decisões da Corte, quando analisadas em conjunto, demonstram o fortalecimento do marco normativo nacional em relação à segurança da posse e ao direito à moradia, alinhando-se aos padrões internacionais de proteção dos direitos humanos e reforçando as argumentações jurídicas formuladas pelo campo popular.

Em sua primeira decisão, o Plenário do STF, acolhendo a decisão do ministro Roberto Barroso em sede de tutela provisória incidental, suspendeu, inicialmente

até 3 de dezembro de 2021, a realização de remoções coletivas de áreas já existentes no início da pandemia (20/3/2020). Determinou, ainda, a necessidade de fornecimento de alternativa de moradia aos moradores das ocupações mais recentes. Ademais, suspendeu, nos casos de aluguel residencial por famílias vulneráveis, o despejo liminar sumário.

Nesse contexto de mobilização social e a partir dessa decisão do STF, a Casa Legislativa foi chamada novamente à ação. Com grande esforço coletivo, foi aprovada a Lei Federal nº 14.216/2021 (PL dos Despejos nº 827/2020), de autoria da deputada Natália Bonavides (PT/RN), do deputado André Janones (Avante/MG) e da deputada Rose Neide (PT/MT) tendo sido promulgada em 7 de outubro de 2021, após superação do veto do então presidente Jair Bolsonaro. Apesar de ter tramitado em caráter de urgência, passou-se mais de um ano e meio para a aprovação do projeto. Tendo sofrido grande pressão da bancada ruralista no Senado, foram excluídas da proteção dele as ocupações rurais. O prazo de suspensão dos despejos previsto era também curto: 31 de dezembro de 2021, ainda que expandindo em algumas semanas o prazo do STF à época (Franzoni; Labã, 2022).

Em sua redação final, a Lei nº 14.216/2021 ficou assim ementada:

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 (Brasil, 2021).

Da análise de seus dispositivos, vê-se que a referida lei ampliou em um ano o marco inicial de proteção aos moradores de ocupações, abrangendo os assentamentos urbanos informais surgidos até 31 de março de 2021 (art. 7º, inciso I).

Um aspecto interessante da lei foi que ela também previu medidas para o cenário futuro em que, tendo diminuído contágio e as restrições sanitárias, ainda deveriam recair especiais obrigações ao Poder Público, em especial ao Poder Judiciário, para atender aos casos de conflitos coletivos sob um prisma de compreensão do empobrecimento das populações afetadas e da permanência de impactos sociais no tempo. Veja-se neste sentido o art. 2º, § 4º:

§ 4º Superado o prazo de suspensão a que se refere o caput deste artigo, o Poder Judiciário deverá realizar audiência de mediação



entre as partes, com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública, nos processos de despejo, de remoção forçada e de reintegração de posse coletivos que estejam em tramitação e realizar inspeção judicial nas áreas em litígio (Brasil, 2021).

O Congresso Nacional determinou, assim, que fossem encontradas soluções, por meio da mediação, com ampla participação de órgãos do Sistema de Justiça. Somando-se a isso a previsão legal do art. 565, § 2º e § 4º, do Código de Processo Civil, que impõe a necessidade de participação de órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, dos estados ou do Distrito Federal e de municípios.

Relevante também que a referida lei determinou que, no regime de transição, houvesse a realização de inspeção judicial, “reconhecendo que o conhecimento da realidade concreta das famílias em situação de vulnerabilidade da posse é fundamental para construir soluções definitivas e adequadas” (Franzoni; Labá, 2022).

Convergindo com a perspectiva da teoria crítica dos direitos humanos, na lição de Herrera Flores (2009), de que os direitos humanos são frutos das construções sociais, tendo os sujeitos coletivos, como os movimentos sociais e as redes um impacto significativo na sua criação e evolução, Franzoni, Ribeiro e Pires (2023) resgatam que:

Neste ponto é interessante reconhecer como a luta travada anos atrás na construção do novo Código de Processo Civil (2015), que substituiu o diploma processual de 1973, se conecta com os avanços obtidos na conjuntura pandêmica. De um lado, porque foi o CPC/15 que, após forte incidência do campo da Reforma Urbana e também dos movimentos sociais rurais, inovou no tratamento dos conflitos possessórios coletivos. Marco disso é o art. 565, que, dentre outros, estabelece quando e como devem ocorrer as audiências de mediação nestes casos, trazendo a necessidade de participação do Ministério Público, Defensoria Pública e dos órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município (§ 2º e § 4º), e que orienta a leitura da própria Lei nº 14.216/2021.

Ademais, ainda que não tenha sido possível, à época, tornar obrigatória a inspeção judicial, a possibilidade é expressamente mencionada no § 3º. Por essa razão, a inspeção judicial ter sido obrigatória no regime de transição trazido pela lei foi uma vitória significativa, que resgatou uma disputa acirrada ocorrida no Congresso quando da discussão do Código de Processo Civil. Também a Resolução nº 10/2018 do CNDH, cuja construção é legado das demandas populares, aborda a necessidade de realização de audiência de mediação (art. 7, inciso IX) e de inspeção judicial (art. 7, inciso VIII). A inspeção judicial permite a apreensão, *in loco*,



da realidade vivida pelas famílias, tornando possível analisar a função social que dá à posse, bem como a inserção da comunidade no seu entorno – vizinhança, escola, saúde, comércio, geração de emprego e renda, produção de alimentos etc. é fundamental para pensar o conflito e construir soluções adequadas.

Ainda no ano de 2021, o STF, na esteira da decisão do ministro Barroso, prorrogou novamente o prazo da suspensão das remoções coletivas, incorporando a redação e os critérios previstos na lei federal, porém com a reinclusão da proteção às ocupações rurais, em respeito ao princípio da isonomia.

Após outras prorrogações da decisão suspensiva, em outubro de 2022, foi realizado novo pedido pelos movimentos e pelas entidades articulados na Campanha Despejo Zero, bem como por partidos que apoiaram a ação. Foi solicitada a prorrogação da suspensão das remoções ou, subsidiariamente, a criação de instâncias permanentes no Poder Judiciário voltadas à mediação dos conflitos possessórios coletivos, garantindo-se a realização de visitas técnicas e audiências de mediação. No pedido, mencionou-se como exemplo a inovadora atuação da Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, importante iniciativa surgida em 2019 após uma série de despejos violentos no estado. Diversos pontos foram também abordados no parecer do CNDH, elaborado pela brilhante procuradora federal aposentada Deborah Duprat (2022).

A última decisão cautelar proferida no âmbito da “ADPF dos Despejos” (ADPF 828), até hoje, ocorreu em 2 de novembro de 2022. Nessa decisão cautelar, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, confirmando a decisão do ministro Roberto Barroso, determinou um regime diferenciado após o fim da suspensão outrora dada, nos seguintes termos (trecho):

- (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 (Brasil, 2022).

O STF também determinou a intimação do Conselho Nacional de Justiça nessa decisão, a fim de que esse conselho tomasse as providências cabíveis para apoiar o desenvolvimento das atividades supramencionadas.

Em 26 de junho de 2023, o CNJ aprovou a Resolução nº 510, por meio da qual regulamenta as referidas Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, estabelecendo seu funcionamento de forma permanente – portanto não apenas provisória ou transitória – e dando importantes diretrizes e regras para a atuação dessas comissões nos casos de conflitos possessórios envolvendo imóveis de moradia coletiva ou com área produtiva de populações vulneráveis.

O conselho criou, ainda, uma Comissão Nacional de Soluções Fundiárias do próprio conselho, delineando entre suas competências:

- I – estabelecer protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis, em imóveis urbanos ou rurais, objetivando auxiliar a solução pacífica de conflitos derivados dessas ações;
- II – desenvolver, em caráter permanente, iniciativas voltadas a assegurar a todos o direito à solução destes conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade, de modo a evitar a prática de ações violentas ou incompatíveis com a dignidade humana quando do cumprimento de ordens de reintegração e despejo (CNJ, 2023).

Assim, passou a existir espaço na cúpula do Poder Judiciário capaz de desenvolver protocolos nacionais, atuação em casos emblemáticos e melhorias no tratamento judiciário aos conflitos coletivos por terra e moradia a partir da interlocução com órgãos públicos e com a sociedade civil. Há anos, aliás, a sociedade civil reivindicava a volta de um espaço de caráter nacional no Poder Judiciário, avançando sobre o que foi o antigo Fórum de Assuntos Fundiários do CNJ. O mote da resolução do



CNJ são as soluções fundiárias, o que é central para a atuação voltada a conflitos possessórios, visando dar solução adequada aos casos, resguardando-se sempre os direitos humanos fundamentais, sobretudo de populações vulnerabilizadas.

Quanto às Comissões Regionais, a normativa garante padrões de sua composição e atuação. Como método central da atuação dessas Comissões, – compostas por magistradas(os) – está a realização de visitas técnicas já no início do atendimento do caso. Esse é um diferencial da iniciativa, pois permite que magistrados(as) conheçam a realidade das comunidades e o impacto das eventuais decisões ou de acordos judiciais sobre a vida das famílias que ali residem e/ou produzem.

A resolução também institui diretrizes para a realização dessas visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório, as audiências de mediação e, de forma geral, estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis, garantindo que, nos casos em que eventualmente não for possível alcançar solução para permanência das famílias no local, outras medidas sejam garantidas.

Ressalte-se, por fim, a potencialidade da aproximação do Poder Judiciário da realidade concreta da população vulnerabilizada que reside, organiza-se e produz nos territórios, dando sentido à função social da terra urbana ou rural. Essa aproximação da realidade dos territórios – do pedagógico “pisar no barro” – possibilita:

a centralização das necessidades e urgências da vida das famílias ameaçadas de remoção no debate sobre despejos no país, atravessando o cerco hegemônico do imaginário político e jurídico que tende a descorporificar e desespacializar as análises sobre conflitos de terra e de moradia no país (Franzoni; Ribeiro; Pires, 2023).

Há, assim, passos em direção à reterritorialização dos conflitos, enfrentando-se o desafio já identificado por Milano e outros, de pretensão descolamento, na análise processual pela magistratura, das ramificações, causas e contingências dos conflitos, naturalmente complexos, envolvendo a posse da terra urbana e rural, e seus respectivos sujeitos de carne e osso.

Observa-se, portanto, que a Resolução CNJ nº 510 traz mecanismos de operacionalização de um amplo rol de garantias e direitos de extrema relevância, bem como, por tratar-se de normativa oriunda do próprio Poder Judiciário, de caráter nacional, tem maior capacidade de alterar de fato a atuação da magistratura, como já demonstrado nas pesquisas citadas neste tópico. Há, portanto, grande avanço quanto à possibilidade efetiva de cumprimento dos marcos normativos

nacionais e internacionais de proteção aos direitos humanos já citados, ainda que, certamente, qualquer mudança substancial de atuação ocorrerá com desafios na implementação.

Ainda, a garantia de cientificação e participação efetiva das comunidades afetadas antes do cumprimento de um mandado; a realização de visitas técnicas e a análise da realidade local; a busca de soluções adequadas que não perpassem necessariamente pelo despejo e não impliquem o aumento de desabrigados, mas potencialmente ensejem a regularização da posse funcionalizada ou, quando necessário, o reassentamento das famílias em local adequado, indicam caminhos para uma adequada justiciabilidade dos direitos humanos, em especial do direito à moradia adequada.

Os desafios e as potencialidades desse tipo de iniciativa serão explorados no tópico a seguir, a partir do estudo do caso do Acampamento Agroflorestal José Lutzenberger, no Paraná, o primeiro caso a ser levado à mediação pela Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Paraná, ainda no ano de 2020 e que inspirou, posteriormente, a determinação de criação de Comissões similares nos tribunais de todo o Brasil pela ADPF 828 e pela Resolução CNJ nº 510/2023.

3 O caso do Acampamento Agroflorestal José Lutzenberger

Localizado no litoral paranaense, no município de Antonina, no Paraná, o Acampamento Agroflorestal José Lutzenberger, organizado pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, é paradoxal no que se refere à luta política pela retomada de terras, bem como no que se refere ao recente tratamento judicial que possibilitou o desfecho de conflito agrário que perdurou por ao menos vinte anos.

A Fazenda São Rafael, que integrava as Fazendas Reunidas Pamplona, foi ocupada em 2004 por dezenas de famílias camponesas e caçaras que historicamente habitavam a região. Paulatinamente expulsos de suas terras e territórios, por diversos e complexos movimentos do capital na região⁸, famílias reivindicavam o direito à reforma agrária e denunciavam os graves crimes ambientais ocorridos pelos proprietários na Área de Preservação Ambiental (APA) de Guaraqueçaba⁹.

8 Os trabalhos robustos de Rossito (2020), Miguel (1997) e Zanoni *et al.* (2000) apontam cercamentos de três naturezas: 1. Proprietário de fazendas agrícolas ou pastoris; 2. Políticas ambientais conservacionistas a partir de Unidades de Conservação sem ou com pouca presença humana; 3. Privatizações de áreas protegidas no litoral do Paraná, como as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) (Rossito, 2020).

9 Conforme o Decreto Estadual nº 90.883, de 31 de janeiro de 1985, que dispõe sobre a implantação da Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba, no estado do Paraná, e dá outras providências.



Com o envolvimento de múltiplos sujeitos coletivos, incluindo movimentos sociais, sindicais e estudantis, organizações de direitos humanos, organizações ambientalistas, ruralistas, universidades e instituições de ensino, instituições e órgãos das esferas legislativa, executiva e judicial, bem como de esferas local, regional e nacional sugerem emblematicidade ao caso.

3.1 A terra caiçara, seu cercamento e a organização popular

A Fazenda São Rafael, ocupada pelo MST em 2004 e atual Assentamento Agroflorestal José Lutzenberger, localiza-se na Comunidade do Rio Pequeno, em Antonina, em área de floresta ombrófila densa aluvial, a Mata Atlântica, e possui 193,6 hectares. Origina-se da destinação a um primeiro proprietário estrangeiro de origem francesa, Pierre Louis Marcel Bouilloux Lafont, na década de 2020¹⁰, ao qual foi concedido o título originário de 35.532,33 hectares de terras (Harder; Freitas, 2010; Rossito, 2020).

A família Pamplona adquiriu a terra em 1979, mas nunca a utilizou para própria morada. A área foi utilizada para a atividade de bubalinocultura, a criação de búfalos. Os proprietários haviam acelerado o desmatamento da mata ciliar próxima ao rio Pequeno para a implantação de brachiaria, planta exótica forrageira para alimentação dos animais. O leito do rio Pequeno também foi desviado para possibilitar a formação do banhado. Essas ações foram caracterizadas pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP), como infrações ambientais, tendo sido lavrados ao menos oito autos de infração (Pontes *et al.*, 2021; Harder; Freitas, 2010). Conforme Paula, a presença de búfalos na região ocasiona produção de sedimentos e compactação do solo, “o que compromete a infiltração da água e favorece o escoamento superficial” (Paula, 2010, p. 116-117).

Mas os animais de grande porte não eram somente utilizados para fins agrícolas, eles expressam as marcas da desterritorialização e do conflito na região. Conforme os irmãos Jonas e Luzinete Souza, que vivem na região desde crianças e hoje são lideranças comunitárias camponesas, os búfalos eram utilizados para destruição das roças caiçaras e camponesas (Novaes, 2018). Na leitura de Rossito (2020), os animais também foram objeto da resistência, uma vez que os búfalos invasores eram capturados e comidos pelos camponeses, após a inércia da Delegacia de Polícia.

10 De acordo com Nota Técnica nº 02/2021 realizada por professores de diversas competências da Universidade Federal do Paraná, “é possível observar o questionamento sobre a validade dos títulos para pessoa estrangeira, não residente na área, sem os procedimentos de autorização requeridos pela norma da época (Pontes *et al.*, 2021, p. 57).



Outro elemento crucial é que a região, por sua diversa biodiversidade de Mata Atlântica litorânea e pela consolidação da APA de Guaraqueçaba, passou a ser fonte de disputa e de reserva ao “capitalismo verde” e da ideologia conservacionista ambiental. Assim, diversos territórios foram adquiridos para fins de criação de Reserva Particular do Patrimônio Natural, a qual é disposta como Unidade de Conservação de Uso Sustentável de domínio privado, nos termos da Lei nº 9.985/2000 (Rossito, 2020, p. 53).

Até a aquisição da área pela família Pamplona, estima-se que viviam aproximadamente 100 famílias na propriedade. Após a compra, permaneceram apenas seis núcleos. Em 2004, portanto, um grupo de famílias camponesas e caiçaras da região, em condições precárias pelos conflitos fundiários e socioambientais e com a consciência de que a área descumpria sua função social e ambiental, decidiram ocupar a Fazenda São Rafael. Inicialmente autônoma, a ocupação logo ganhou força política com a organização do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Após o envio de equipe técnica do MST, esse movimento social se propôs a realizar na área um assentamento agroecológico, com anuência do Incra, o que inicialmente foi vedado pelo Ibama, pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP) e pela Câmara Técnica de Assuntos Fundiários do Conselho Consultivo da APA de Guaraqueçaba (Conapa) (Pontes *et al.*, 2017). Desde a primeira negativa, dezenas de outras negativas cortaram os vinte anos de resistência do Acampamento Agroflorestal José Lutzenberger, as quais serão destrinchadas a seguir.

No âmbito histórico territorial ainda é preciso referenciar a verdadeira revolução agroflorestal edificada pela Comunidade do Rio Pequeno, que passou a se organizar no maior movimento social camponês latino-americano. Em vinte anos, a comunidade, formada por aproximadamente trinta famílias, não descansou para recuperar o seu “verde maravilhoso”¹¹ e ao mesmo tempo produzir alimentos saudáveis para subsistência e geração de renda.

Para isso, era preciso acabar com a exótica planta forrageira brachiaria, retornar o leito do rio Pequeno ao seu fluxo original e replantar as árvores frutíferas da Mata Atlântica aliadas com o plantio de outras verduras e hortaliças. E foi justamente com o plantio de árvores nativas que os camponeses encontraram aliança para a diminuição gradual da brachiaria, a qual não se alastra na sombra (Pontes *et al.*, 2017).

Conforme dados de satélites do Projeto Map Biomas, sistematizado por pesquisa-

11 É como é nomeado o acampamento pela camponesa caiçara e guardiã de sementes e mudas crioulas, Luzinete Souza Oliveira, uma das lideranças da comunidade (Borges, 2022).



dores da UFPR, verifica-se que a área de floresta em 1985 da Fazenda São Rafael era de cerca de 140 hectares. Em 2004, a área de floresta diminuiu para 115 ha, com aumento de pastagens com brachiária. Já a partir de 2004, após a ocupação do acampamento agroflorestal, a área de floresta aumentou e atingiu, em 2019, 140 ha (Pontes *et al.*, 2021, p. 12). Esses mesmos pesquisadores, evidenciaram, empiricamente que a comunidade desenvolve sistemas agroflorestais também em Área de Preservação Permanente (APP), com dinâmicas sucessionais, isto é, ao longo dos anos “há intensificação da ocupação da área tanto do solo como de estratos verticais e, em regra, há maior diversidade de espécies até que o sistema se assemelhe a áreas de floresta natural” (Pontes *et al.*, 2021, p. 28).

O sistema de produção agroflorestal edificado a partir de conhecimentos tradicionais associados sobre a biodiversidade local também possibilitou avanço significativo no desenvolvimento de relações de trabalho associativas entre as famílias. Toda a produção é livre de agrotóxicos ou insumos químicos e industriais, sendo certificados como agroecológicos pela Rede Ecovida de Agroecologia, nos termos de Organização de Controle Social (OCS), conforme a Lei nº 10.831/2003. São produzidas hortaliças, tubérculos, verduras, frutas e produtos processados artesanalmente. Destaca-se o manejo e a produção da palmeira juçara.

Os produtos são comercializados em mercados privados, especialmente nas feiras locais e com a entrega de cestas agroecológicas, e em mercados institucionais, especialmente via Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), conforme a Lei nº 11.947/2009, em cinco municípios do litoral paranaense.

Tais dimensões foram reconhecidas pelo Instituto Socioambiental em 2017, o qual conferiu ao Acampamento Agroflorestal José Lutzenberger o Prêmio Juliana Santilli de promoção à Agrobiodiversidade.

3.2 O processo judicial e a oscilação administrativa

Se há conflito fundiário e socioambiental, certamente há processo judicial. A especulação imobiliária que se espreme com o avanço agrícola e o conservacionismo verde tornaram a Comunidade do Rio Pequeno, com suas gentes caiçaras e camponesas, alvo de disputas delicadas. Certamente a força social do movimento organizado e o trabalho socioambiental expressivo tornaram a resistência comunitária exitosa, mas não sem perigosos e graves empecilhos.

Logo após a ocupação, em 2004, o proprietário da área ajuizou a Ação de Reintegração de Posse nº 0001786-90.2004.8.16.0043 na Vara Cível da Comarca de Antonina, Paraná. Houve deferimento de liminar ao autor e sentença em 2007, julgando

o pedido do proprietário procedente¹².

Em 9 de abril de 2004, a liminar de reintegração de posse proferida naquele juízo chegou a ser cumprida pela Polícia Militar do Paraná, despejando as famílias que passaram a residir na área. No entanto, menos de uma hora depois, as famílias, sem outro local destinado, voltaram a ocupar a área. Desde aquela data, a Polícia Militar do Estado do Paraná afirmava, quando oficiada, que empenhava estudos para retirar as famílias do local, mas que pela envergadura da operação, não dispunha de recursos efetivos. O agravo de instrumento interposto pelo proprietário, julgado em 2012, que tratava da ineficácia no cumprimento da liminar, julgado em 10 de outubro de 2012, afirmou categoricamente que, ao longo dos anos, a situação se agravou pela omissão da Administração Pública e inércia do estado, o que caracterizava, a partir de então, qualquer cumprimento judicial em uma possível “guerra campal”.

Após pressões constantes do proprietário exigindo a execução da reintegração de posse, a qual já estava transitada em julgado desde 2012, o estado do Paraná se posicionou, em 2013, por dar suporte à realização do despejo, mas que caberia ao Incra o reassentamento das famílias. O Incra, por sua vez, manifestou interesse na aquisição do imóvel, solicitou o deslocamento de competência para a Justiça Federal e indicou que o deslinde do caso só findaria com a “destinação da área para a reforma agrária, pois não existem outros espaços disponíveis, por esta autarquia, para o assentamento das famílias, ainda que de forma provisória” (Incra, 2013)¹³. Apesar de realizadas audiências de conciliação, o proprietário não aceitou a oferta da autarquia federal.

Nos anos subsequentes, o impasse permaneceu. Novos despachos judiciais solicitavam à Polícia Militar do Paraná que cumprisse a reintegração. Em 2018, o Incra requereu a suspensão processual para nova averiguação de proposta para área – sem êxito –, e a Assessoria Especial para Assuntos Fundiários do Governo do Estado do Paraná peticionou nos autos indicando possibilidade de repasse de verbas federais ao município para aquisição da área.

Talvez o sistema de freios e contrapesos, ao menos em democracias razoavelmente estáveis, tenha sua engrenagem. Enquanto o Judiciário pendia para a

12 Os relatos processuais e das etapas de discussão no âmbito do Poder Judiciário foram acompanhados pelas autoras, na qualidade de advogadas populares na organização Terra de Direitos. Há, portanto, emprego da metodologia de pesquisa-ação.

13 Nos autos 0001786-90.2004.8.16.0043.

sobrepujança do direito proprietário, ainda que descumprisse frontalmente sua função ambiental, o Poder Executivo estadual, de modo ou outro, intentava garantir condições mínimas de dignidade às famílias ocupantes, ainda que diretamente nunca tenha se posicionado pela permanência das famílias na área, mas indicando a necessidade de “despejo humanitário”.

No entanto, o ano de 2018 trouxe a marcante eleição de Jair Bolsonaro, cujo discurso emplacava ódio aos movimentos sociais populares e revitalizava os conflitos fundiários, bem como prometia o fim da reforma agrária e do próprio Incra. No Paraná, a eleição de Ratinho Jr. como governador do estado, alinhado ao ex-presidente da República e ao militarismo, também anunciava o prelúdio da violência na área, especialmente com mudanças em cargos de comando das forças policiais. Nesse momento, a ocupação completava dezesseis anos e já consolidava o apoio local, da prefeitura, da Câmara de Vereadores, de diversas instituições de ensino e pesquisa e até das organizações ambientalistas conservacionistas, que ora haviam colidido com a comunidade.

As pressões judiciais permaneceram até que, em março de 2019, uma decisão judicial, da mesma magistrada que acompanhou a maior parte do processo de reintegração de posse, mudou o cenário das dezenas de famílias do Acampamento Agroflorestal José Lutzenberger.

A decisão judicial da Vara Cível de Antonina negou o pedido dos agravantes de intimação da Secretaria de Segurança Pública e da Polícia Militar para cumprimento de reintegração de posse, após reiteradas petições do proprietário. Na decisão, a magistrada alegou impossibilidade de cumprimento e converteu a obrigação principal em perdas e danos, nos termos dos arts. 247 e 248 do Código Civil, em relação aos réus que constaram no título executivo, determinando ainda que o exequente, o proprietário, apresentasse o valor pretendido:

Ora, a situação perdura há mais de quinze anos, pelo que está patente que não há como alcançar, neste Juízo, a efetivação da tutela específica concedida na sentença, nem a obtenção de resultado prático equivalente, ante a inércia do Poder Executivo, que não integra esta lide como parte. Verifica-se, assim, o descumprimento injustificado de ordem judicial pelo Poder Executivo Estadual, pelo que INDEFIRO nova intimação da Secretaria de Segurança Pública e da Polícia Militar.

Diante desse cenário, constata-se que o Estado do Paraná demonstra fundamentada preocupação com o destino das pessoas que ora ocupam ilicitamente o imóvel, mas, por outro lado, não busca os meios legais para proteção dessas pessoas,

apenas protelando o cumprimento da decisão judicial, como se coubesse apenas ao INCRA ou ao Município a proteção social. Verifica-se, então, que houve verdadeira afetação do imóvel por interesse público, pelo que, conforme já decidido pelo E. Superior Tribunal de Justiça, a solução adequada é a via indenizatória em face do Estado. [...]

De todo modo, o Estado do Paraná não é parte neste feito. Dessa forma, a consequência jurídica possível, nestes autos, é a conversão da obrigação principal em perdas e danos (artigos 247 e 248 do Código Civil), observando-se, ante os limites subjetivos da demanda, que tal conversão só pode ser dar em relação aos réus que constaram do título executivo.

Por essas razões, intime-se a parte exequente para que se manifeste sobre a conversão da obrigação principal em perdas e danos, caso em que deverá indicar o valor pretendido ou requerer o necessário para sua liquidação.

Caso não manifestado interesse, tornem para extinção desta fase de cumprimento de sentença, ante a inutilidade prática das medidas que vêm sendo requeridas.

A decisão foi singular e apresentou precedente importante, pois mesmo em ação de reintegração de posse transitada em julgado, admite-se a conversão em execução indenizatória, impedindo que houvesse a efetivação do despejo. Ainda, reconheceu a afetação do imóvel por interesse público e indicou que *“a solução adequada é a via indenizatória em face do Estado”*, mas, por um impedimento processual de chamamento do Estado ao processo, converte a pretensão em desfavor dos réus do processo, caracterizados por duas lideranças comunitárias da Comunidade do Rio Pequeno.

O proprietário, portanto, interpôs agravo de instrumento ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Então começamos nosso último capítulo dos 20 anos de ocupação e do conflito territorial no litoral paranaense.

3.3 A Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Paraná e o seu primeiro caso exitoso

Em 2019, logo após a decisão judicial da Vara Cível de Antonina que converteu a reintegração de posse em indenização, o proprietário agravou ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. A 17ª Câmara Cível do TJ-PR concedeu o efeito suspensivo ao agravo de instrumento antes da apresentação de contrarrazões pelos agravados, as lideranças comunitárias que compunham o polo passivo. O Ministério Público manifestou-se pela conversão do feito em diligência ante o Incra, o



qual foi convidado a compor o feito.

Em abril de 2020, as advogadas da comunidade informaram no bojo processual que solicitaram a atuação e o acompanhamento da Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Paraná, ante a sensibilidade temática e nos limites institucionais da comissão, com fundamento na Portaria nº 10.777-D.M do TJ-PR. O Ministério Público Estadual novamente concordou com a tentativa de conciliação. Em junho de 2020, a magistrada encaminhou os autos ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania Fundiário (Cejusc) – 2º grau com acompanhamento da Comissão de Conflitos Fundiários do TJ-PR.

Nesse momento, o Brasil enfrentava uma das piores fases da covid-19 e o Judiciário buscava formas de adaptação às fases processuais remotas e virtuais. O Cejusc solicitou a realização de audiências de mediação de forma virtual. No entanto, naquele momento, a Comunidade Agroflorestal José Lutzenberger não dispunha de internet adequada, tampouco estava preparada para a realização de audiências remotas envolvendo o número de famílias ou lideranças necessárias. Qualquer participação exigiria o contato físico com técnicos e com as advogadas e o deslocamento para a área urbana mais próxima. Lembre-se de que, até aquele momento, o aprendizado de participação virtual em reuniões on-line não estava sequer cogitado para as comunidades de base. O aprendizado foi adquirido no decorrer dos três anos de pandemia.

Desse modo, a primeira audiência ocorreu quase um ano depois, em 6 de abril de 2021, tempo em que houve a possibilidade e o arranjo de realização de audiência de mediação virtual com todas as partes. Depois da primeira audiência, até o deslinde total do caso, foram realizadas 11 audiências de mediação e conciliação. A última em 22 de agosto de 2022.

Nas audiências de mediação participavam, em regra, o advogado do proprietário, Jonas de Souza, e a liderança comunitária da Comunidade Agroflorestal José Lutzenberger e seus advogados, a procuradora do estado do Paraná, o procurador do Incra, representante da Superintendência Geral de Diálogo e Interação Social do Governo do Estado do Paraná (Sudis), e o representante do Ministério Público do Estado do Paraná, bem como pesquisadores e professores da UFPR, além do desembargador conciliador Valter Ressel.

Todo o percurso longo e necessário para a conclusão do caso demandou paciência e persistência das partes, em especial, da Comunidade Agroflorestal José Lutzenberger. A possibilidade de decisão colegiada da 17ª Câmara Cível do TJ-PR em Agravo de Instrumento ajuizado pelo proprietário estava em suspenso. Sem a



previsibilidade da decisão futura, ainda que a ocupação estivesse consolidada, as famílias temiam pelo despejo e o proprietário, já idoso, receava não ser indenizado ou ter retomada a propriedade de que detinha o título.

Durante a conciliação, chamou atenção a postura e posição dos partícipes. O estado do Paraná, sob gestão do governador Ratinho Jr. (em especial a Procuradoria-Geral do Estado – PGE e Sudis) alegava que a própria comunidade poderia arcar com os custos de compra da área, posição que era seguida pelo desembargador mediador, o qual sugeria a destinação de crédito e parcelamento do valor da área. Tais posições ignoravam por completo a realidade socioeconômica das famílias, em especial, a agricultura de subsistência praticada, bem como a comercialização em valores baixos dos produtos agrofloretais. Do mesmo modo, ignoravam o histórico de conflitos fundiários locais e a expulsão sucessiva das famílias camponesas e caiçaras da área. O Incra, sob gestão nacional de Nabhan Garcia¹⁴, indicado por Jair Bolsonaro, permanecia silente e demonstrava desinteresse em adquirir a área, contrariando posições e laudos anteriores realizados em 2015. O Ministério Público Estadual manifestava-se pela permanência das famílias na área ou eventual realocação sob responsabilidade do estado do Paraná. A Prefeitura do Município de Antonina também se posicionou pela permanência das famílias, especialmente, em razão da geração de renda local, da recuperação ambiental e da entrega de alimentos saudáveis nas escolas. O proprietário inicialmente adotou postura para retomar a Fazenda São Rafael e depois passou a exigir indenização em valor de mercado.

Nas negociações para obter melhor avaliação sobre o preço e o estado da área, foram realizados estudos robustos pela UFPR, via Centro de Estudos em Planejamento e Políticas Urbanas e Coletivo de Estudos sobre Conflitos pelo Território e pela Terra¹⁵, além de avaliações do imóvel pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado do Paraná (Seab) e pelo Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná (IDR).

A Nota Técnica da UFPR, entre inúmeros pontos coletados, indicava problemas na cadeia dominial do imóvel, levantava os autos de infração ambiental cometidos pelo proprietário, resgatava os mapas de recuperação ambiental pela Comunidade José Lutzenberger e sugeria que, nas tratativas de aquisição da área pelas

14 Nabhan Garcia foi nomeado como secretário nacional de Assuntos Fundiários e presidiu a União Democrática Ruralista (UDR) de 2012 a 2018.

15 Os pesquisadores envolvidos foram Daniele Regina Pontes, Jorge Ramón Montenegro Gómez, Gustavo Steinmetz Soares, Laynara S. Almeida, Mailane Junkes Raizer da Cruz. Com apoio de Aline M. Barbosa, Ângela Massumi Katuta e Katya Regina Isaguirre-Torres (Pontes *et al.* 2021).



famílias, deveria ser considerado o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), conforme a Lei nº 14.119/2021, realizado durante os 16 anos de ocupação. Já a avaliação da Seab/IDR indicava o valor da terra nua aproximado de R\$ 1,2 milhão, o que foi contestado pelo proprietário.

Durante as tratativas, aconteceram idas a campo pelos partícipes da negociação, em especial, por técnicos do estado do Paraná (Casa Civil, PGE, IDR, Seab, IAT) e pela Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. As inspeções *in loco* foram fundamentais para a mensuração da realidade socioambiental do conflito, bem como por dar “caras e nomes” às famílias que moram na área e vislumbrar sua relação com o território.

Embora a sensibilização fosse consolidada e não se cogitasse um despejo pela situação da ocupação, as tratativas foram tornando-se complexas e não havia disposição do governo estadual ou federal em adquirir a área. Coube novamente às famílias e ao MST buscar alternativas para o desfecho do conflito. A solução foi envolver, além dos poderes Executivo e Judiciário, também o Poder Legislativo estadual. Em árdua negociação, protagonizada pelo então deputado estadual Tadeu Veneri, foram disponibilizadas emendas parlamentares estaduais no valor de R\$ 1,3 milhão para a aquisição da propriedade pelo estado do Paraná e destinação às famílias. Ofertada ao proprietário, a proposta não foi aceita e novo impasse foi iniciado. Uma busca ativa do MST e dos deputados envolvidos foi iniciada e a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná acordou em devolver ao estado o valor necessário para a aquisição da área, totalizando R\$ 1,7 milhão, o que finalmente foi aceito pelo proprietário.

O ponto seguinte de contenda deu-se em relação ao reconhecimento do direito de permanência das famílias na área, pois uma vez destinada ao estado do Paraná, via Instituto Água e Terras (IAT), como garantir que seria, de fato, destinada às famílias ocupantes? Após larga discussão nas audiências, o estado do Paraná sedimentou o direito territorial das famílias no texto do Decreto Estadual nº 11.975, de 16 de agosto de 2022, o qual declara de utilidade pública para fins de desapropriação, o imóvel localizado no município de Antonina, Paraná. O decreto estadual ainda cita o acordo nos autos nº 1786-90.2004.8.16.0043, cita as sessões de mediação no âmbito do Cejusc Fundiário e indica que

o imóvel a ser desapropriado vem sendo utilizado de modo adequado, segundo perspectiva econômica e ambiental, não apenas pelos seus atuais ocupantes, como também pela comunidade de Antonina, por meio de produção agrícola, existindo culturas desenvolvidas no local denominada Comunidade Agroflorestal José Lutzenberger, objeto de estudos acadêmicos e vencedora

de prêmios pela iniciativa dos trabalhos lá desenvolvidos”

a recuperação da área no aspecto de preservação ambiental desde sua ocupação e que as famílias que lá se encontram exercem a agricultura de subsistência, utilizando o excedente para fornecimento aos municípios (por exemplo, escolas da região e feiras), colaborando para o desenvolvimento da economia local”, além do “interesse público na desapropriação (Paraná, 2022a).

Esse ato jurídico exarado pelo estado do Paraná deu fim ao processo judicial, em especial ao agravo de instrumento oposto pelo proprietário, arquivando definitivamente os autos que se encontravam em impasse desde 2004. O proprietário foi indenizado e as famílias do Assentamento Agroflorestal José Lutzenberger vivem em um pré-assentamento, com garantia de permanência. Ainda há o desafio futuro da consolidação do formato jurídico da área, vez que há oposição das famílias e do MST em relação ao parcelamento individual dos lotes e à abertura de possibilidade de futuras alienações. O acordo comunitário, até o momento, prega pelo uso coletivo da terra, com possibilidade de pequenos lotes de moradias familiares, existência de barracão, cozinha e agroindústria comunitária, além da preservação das áreas de proteção permanente, em especial na encosta do rio Pequeno.

4 Considerações finais

O caso da Comunidade Agroflorestal José Lutzenberger expressa a aplicabilidade das dimensões normativas e judiciais que se referem ao tratamento adequado dos conflitos fundiários coletivos e a justiciabilidade dos direitos humanos. Esse foi o primeiro caso avaliado pela Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Paraná, em 2020, e cujo desfecho exitoso, em 2022, demonstra a aplicabilidade e a eficácia das diretrizes exaradas pelo Supremo Tribunal Federal (via ADPF 828), pelo Conselho Nacional de Justiça (via Resolução CNJ nº 510/2023), pelo Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (em especial, o Comentário Geral nº 4), pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos (via Resolução nº 10/2018) e pela Lei nº 14.216/2021.

O conflito fundiário que perdurava desde 2004, sem perspectiva de resolução, findou-se a partir da aplicabilidade dos mecanismos indicados nos marcos judiciais e normativos citados. Isto é, não apenas houve suspensão do despejo durante o período pandêmico, mas resolução definitiva, por meio de acordo no âmbito do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania e da Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Paraná.

A existência da Comissão de Conflitos Fundiários, recém-criada no âmbito do TJ-PR, conforme preconizou posteriormente a decisão do ministro Luís Barroso na

ADPF 828, foi crucial para o desfecho positivo para ambas as partes e para a seara da primazia do interesse público ambiental. A expertise direcionada da comissão, a qual dialogava permanentemente com o Cejusc, foi fundamental para não tratar o conflito no bojo processual comum, mas com as particularidades do caso e apresentando proposições criativas e inovadoras no âmbito de ações possessórias coletivas. Foram considerados, em especial, os critérios de acessibilidade e adequação cultural, bem como as particularidades do cenário socioambiental.

Além disso, aponta-se como elementos que ensejaram o sucesso do desfecho do conflito, em suma: (i) o envolvimento de múltiplos sujeitos coletivos, especialmente de movimentos sociais, organizações de direitos humanos e socioambientais e diversas instituições de ensino e universidades; (ii) envolvimento dos três poderes estaduais (Judiciário, Executivo e Legislativo); (iii) o destaque dado ao descumprimento da função socioambiental da propriedade e sua recuperação pelas famílias do Acampamento Agroflorestral José Lutzenberger; (iv) a sensibilidade e paciência do Cejusc e da Comissão de Conflitos Fundiários no deslinde do tempo necessário que a resolução do conflito complexo merecia – com a realização de 11 audiências de mediação ao longo de dois anos; (v) a realização de inspeção e visita técnica na área, com a presença de agentes do Poder Judiciário e do Poder Executivo do estado do Paraná; (v) a produção de laudos e notas técnicas pela Universidade Federal do Paraná e pelo Instituto Água e Terras do Estado do Paraná; (vi) a cientificação e participação efetiva da comunidade afetada, com ativa assessoria jurídica popular prestada com apoio da organização de Direitos Humanos Terra de Direitos; (vii) a provocação judicial, via decisão da magistrada em primeiro grau, em 2018, da conversão da Reintegração de Posse em Indenização ao proprietário.

Esse caso, em conjunto com a Ocupação Bubas, localizada na cidade de Foz do Iguaçu, ensejou que o Tribunal de Justiça do Paraná fosse premiado na categoria Demandas Complexas ou Coletivas, com a prática Comissão de Conflitos Fundiários, na 13ª edição do Prêmio Conciliar é Legal do Conselho Nacional de Justiça. Conforme o CNJ, para a premiação

foram consideradas a eficiência; a restauração das relações sociais; a criatividade; a replicabilidade; o alcance social; a desburocratização; a efetividade; a satisfação do usuário; a ausência de custo (ou baixo custo) para implementação da prática e a inovação (CNJ, 2023).

Com a nacionalização da experiência do Paraná, por meio não só da Resolução nº 510 do CNJ, mas também dos cursos e intercâmbios que têm sido desenvolvidos

com a Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Paraná e por meio das trocas propiciadas pela própria sociedade civil e pela assessoria jurídica popular envolvida nos diversos casos tratados pela comissão, espera-se que as boas práticas desenvolvidas possam ser replicadas, aprimoradas e expandidas, dando-se efetividade aos marcos normativos de proteção dos direitos humanos em conflitos fundiários coletivos.

5 Referências

AGROFLORESTA é mais. Direção de Beto Novaes. Documentário. Rio de Janeiro: VideoSaúde Distribuidora da Fiocruz, 19 abr. 2020. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/video/agrofloresta-e-mais-audiodescricao>. Acesso em: 5 fev. 2024.

BORGES, Lizely. **Na área que fez renascer a Mata Atlântica, Comunidade José Lutzenberger (PR) conquista o direito à terra**. Curitiba: Terra de Direitos, 31 ago. 2022. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/na-area-em-fez-renascer-a-mata-atlantica-comunidade-jose-lutzenberger-pr-conquista-o-direito-a-terra/23774>. Acesso em: 1º fev. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 7 jan. 2024.

BRASIL. Decreto nº 591. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, ano 130, n. 128, p. 1, 7 jul. 1992.

BRASIL. Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021. 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. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, n. 192, p. 2, 8 out.2021.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf. Acesso em: 15 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: min. Roberto Barroso, 31 de outubro de 2022. p. 5. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354516286&ext=.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Recomendação nº 90**. 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). Conselho Nacional de Justiça: Brasília, 2021. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3766#:~:text=Recomenda%20aos%20%C3%B3rg%C3%A3os%20do%20Poder,Coronav%C3%A-Drus%20\(Covid%2D19\)](https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3766#:~:text=Recomenda%20aos%20%C3%B3rg%C3%A3os%20do%20Poder,Coronav%C3%A-Drus%20(Covid%2D19).). Acesso em: 15 fev. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Resolução nº 510**. Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis. Conselho Nacional de Justiça: Brasília, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Conciliar É Legal**: TJPR vence prêmio com prática de conciliação em conflitos fundiários. Agência CNJ de Notícias: Brasília, 11 de julho de 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/conciliar-e-legal-tjpr-vence-premio-com-pratica-de-conciliacao-em-conflitos-fundiarios/#:~:text=fundi%C3%A1rios%20%2D%20Portal%20CNJ-,Conciliar%20%C3%89%20Legal%3A%20TJPR%20vence%20pr%C3%AAmio%20com,de%20concilia%C3%A7%C3%A3o%20em%20conflitos%20fundi%C3%A1rios&text=O%20Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a%20do,do%20Pr%C3%AAmio%20Conciliar%20%C3%A9%20Legal>. Acesso em: 15 fev. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS – CNDH. **Parecer exarado pela consultora ad hoc Deborah Duprat sobre condicionantes de ordem de despejos nos casos abrangidos pela ADPF nº 828**. Brasília: CNDH, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/parecer-exarado-pela-consultora-ad-hoc-deborah-duprat-sobre-condicionantes-de-ordem-de-despejos-nos-casos-abrangidos-pela-adpf-n-828>. Acesso em: 15 fev. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS – CNDH. **Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018.** Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos.

FRANZONI, Julia Ávila; FRANCO, Larissa Batista; MELLO, Rayane da Silva. A força normativa da Resolução nº 10 de 2018 do CNDH e as diretrizes internacionais da segurança da posse e do direito à moradia. *In: TERRA DE DIREITOS (org.) Despejos e o Sistema de Justiça: violações de direitos humanos no tratamento de conflitos fundiários: análise de uso da Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos.* Curitiba, PR: Terra de Direitos, 2022, p. 61-65.

FRANZONI, Julia; Labá - Direito, Espaço & Política (org.). **Gramática Jurídica da Campanha Despejo Zero.** São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico-IBDU, 2022. Disponível em: <https://www.campanhadespejozero.org/>. Acesso em: 3 jan. 2024.

FRANZONI, Júlia; RIBEIRO, Daisy Carolina Tavares; PIRES, Raquel Ferreira. Terra, moradia e democracia: a gramática jurídica da Campanha Despejo Zero. **InSUR-gência: revista de direitos e movimentos sociais**, v. 9, n. 1, jan./jun. 2023, Brasília.

GEDIEL, José Antônio Peres; PAULA, Roberto de. Questão agrária: entraves jurídico processuais recorrentes e desigualdade social. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, 2017, p. 2819-2842.

HARDER, Eduardo; FREITAS, Ana Elisa de Castro. A velada dimensão ambiental da função social da propriedade: rotinas administrativas e práticas coloniais no contexto do Estado brasileiro. *In: Cláudia Sonda e Sílvia C. Trauczynski. (org.). Reforma Agrária e Meio Ambiente: teoria e prática no Estado do Paraná.* Curitiba: ITCG, 2010, v. 1, p. 159-178.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA – INSPER. Instituto Pólis. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil.** Brasília: CNJ, 2021.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos Fundiários Urbanos e Poder Judiciário.** Curitiba: Editora Ithala, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 5 fev. 2024.



PARANÁ. Decreto Estadual nº 11.975, de 16 de agosto de 2022. Curitiba, **Diário Oficial do Estado**, seção 1, Curitiba, PR, n 11.240, 16 ago. 2022a.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (17ª Câmara Cível). **Reintegração de Posse nº 0001786-90.2004.8.16.0043**. Pedro Paulo Pamplona x Jonas de Souza e Luzinete de Souza. Curitiba, 2022b.

PAULA, Eduardo Vedor de. **Análise da Produção de Sedimentos na Área de Drenagem da Baía de Antonina/PR**: uma abordagem geopedológica. 2010. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

PONTES, Daniele Regina *et al.* **Nota Técnica nº 02/2021**: Uso, Ocupação e Cadeia Dominial do Imóvel Fazenda São Rafael, Comunidade Agroflorestal José Lutzenberger, Antonina/PR. Curitiba: Ekoa/Made/UFPR; Cepedis/PUC-PR; Encontra/PPGGeo-UFPR, 2021.

QUADROS, Cleverton de. **A propriedade e a função social nos tribunais: análise dos elementos que compõem as decisões judiciais**. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023.

ROSSITO, Flavia Donini. **Cooperação agroecológica, natureza e gente**. 2020. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

SAULE JR., Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro. *In: Políticas públicas e inclusão social: a visão das organizações não-governamentais*. Cadernos de pesquisa, n. 7, maio de 1997.

SAULE JR., Nelson; LIBÓRIO, Daniela; AURELLI, Arlete Inês (coord.). **Conflitos Coletivos sobre a Posse e a Propriedade Urbana e Rural**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009. Série Pensando o Direito. v. 7.

TERRA DE DIREITOS (org.); RIBEIRO, Daisy (coord.). **Despejos e o sistema de justiça: violações de direitos humanos no tratamento de conflitos fundiários**. Análise do uso da Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos. Curitiba: Terra de Direitos, 2022.



TROMBINI, Maria Eugenia; RIBEIRO, Daisy. A luta dos movimentos sociais contra os despejos coletivos nas instituições judiciais: a Resolução 10 do CNDH e a promessa de mudança. **Revista Ciências Sociais Unisinos**, v. 56, n. 3, 2020, p. 391-403.



Direito à cidade: uma análise da atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TJGO, a partir de estudo de caso da ocupação do Morro da Serrinha

João Vitor Lustosa de Brito¹
Erika Macedo Moreira²

Resumo: O presente artigo tem por objetivo analisar a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, constituída a partir da ADPF 828 e regida pela Resolução nº 510/2023 do CNJ. Para tanto, foi realizada a avaliação do conjunto documental que rege a atuação da comissão, a exemplo de regimentos, resoluções, notas técnicas e recomendações. Por meio da metodologia qualitativa conhecida como estudo de caso único, pretendeu-se observar em que medida a primeira “exitosa” atuação da comissão contribuiu para resolução do litígio em curso na ocupação do Morro da Serrinha, em Goiânia-GO, haja vista a multiplicidade de interesses envolvendo a área demandada. O acesso aos autos do processo judicial e dos processos administrativos correlatos e a observação das práticas forenses e das notícias jornalísticas propiciaram informações relevantes para a compreensão da atuação da comissão e a problematização de seus resultados, especialmente à luz das expectativas e pretensões das organizações de defesa do direito à moradia, cuja mobilização foi evidenciada a partir da ADPF 828.

Palavras-chave: direito à cidade; conflitos fundiários urbanos; Resolução CNJ nº 510/2023; comissões de soluções fundiárias; estudo de caso; ADPF 828.

Abstract: This article aims to analyze the performance of the Land Solutions Commission of the Court of Justice of the State of Goiás, constituted based on ADPF 828 and

1 Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Especialista em Gestão Estratégica na Administração Pública. Concluindo especialização em Direito Constitucional e Teoria da Constituição pela Universidade Federal de Goiás. Advogado e empregado público de carreira da Agência Goiana de Habitação S.A., empresa estatal na qual é, atualmente, presidente do Conselho de Administração.

2 Doutora em Direito. Professora associada da UFG. Professora do Programa de Pós-Graduação Sociologia e Direito (PPGSD – UFF). Pesquisadora do Observatório Fundiário Goiano (Ofungo) / Campus Goiás – UFG. Professora e orientadora no Programa de Pós-Graduação (*latu sensu*) Direito Constitucional e Teoria da Constituição/ FD – UFG.



governed by Resolution N. 510/2023 of the CNJ. To this end, an evaluation of the set of documents that govern the commission's activities was carried out, such as regulations, resolutions, technical notes and recommendations. Through the qualitative methodology known as "single case study", the aim was to observe to what extent the commission's actions contributed to the resolution of the ongoing dispute in the occupation of Morro da Serrinha, in Goiânia-GO, given the multiplicity of interests involving the requested area. Access to the records of the judicial process, related administrative processes, observation of forensic practices, journalistic news provided relevant information for understanding the commission's actions and problematizing its results, especially in light of the expectations and intentions of the organizations of defense of the right to housing, which mobilized through ADPF 828.

Keywords: right to the city; urban land conflicts; CNJ Resolution N. 510/2023; land solutions commissions; case study; ADPF 828.

1 Introdução

A Arguição Descumprimento de Preceito Fundamental 828 (ADPF 828), proposta durante uma das fases mais críticas e duras da pandemia de covid-19, possibilitou a suspensão de medidas administrativas ou judiciais tendentes a ocasionar despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse em áreas ocupadas até o dia 20 de março de 2020, além de impor requisitos para remoções em áreas ocupadas após tal período (Brasil, 2021).

Apesar do fim da situação de emergência em saúde pública mundial ocasionada pela covid-19 (Opas, 2023), a ADPF 828 legou um regime de transição e "gestou uma nova cultura jurídica para o tratamento dos conflitos fundiários coletivos, com a ponderação dos princípios fundamentais e a prevalência dos direitos constitucionais da moradia digna" (Quintans; Tavares; Vieira, 2023, p. 313).

Inspirado na iniciativa oriunda do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (Prazeres; Silva, 2023, p. 281), o Supremo Tribunal Federal estabeleceu que o regime de transição se materializaria, sobretudo, a partir da obrigatoriedade de instituição – por todos os tribunais do país – de Comissões de Conflitos Fundiários.

Esse mandamento se sedimentou a partir da Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023, do Conselho Nacional de Justiça, por meio da qual foi regulamentada a criação da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias, bem como das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias (CNJ, 2023). A partir desses regramentos, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás instituiu sua própria comissão para o tratamento de conflitos fundiários coletivos.

Conforme noticiado pelo próprio Tribunal de Justiça goiano, o litígio envolvendo a área denominada como Morro da Serrinha constitui o primeiro caso exitoso da atuação da Comissão de Conflitos Fundiários CSF/TJGO (TJGO, 2023).

A partir dessas considerações, o objetivo do presente artigo é analisar a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça goiano (CSF/TJGO) a partir da metodologia qualitativa conhecida como estudo de caso único. Com base na modelagem para planejamento e estruturação de estudo de caso evidenciada por Machado (2017, p. 373), estabelecem-se marcos reveladores do contexto; do caso propriamente dito e a unidade de análise. Assim, buscar-se-á no presente artigo avaliar o contexto de atuação da CSF/TJGO, apontando-se ainda os dados coletados. Em sequência, será realizada a avaliação do contexto social e histórico da localidade que retrata sua importância, além da descrição do litígio envolvendo a ocupação do Morro da Serrinha, em Goiânia. Destaca-se ainda o procedimento administrativo em que consta a atuação, do início ao fim, da CSF/TJGO. Por fim, a partir do referido pano de fundo e a partir de um raciocínio indutivo, analisar-se-á – diante das pretensões e dos anseios externalizados pelos movimentos sociais quando da propositura e da mobilização na ADPF 828 – se prevalece, de fato, uma nova cultura no trato dos conflitos fundiários, em especial daqueles de natureza urbana.

2 A Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

2.1 Do conjunto normativo expedido pela CSF/TJGO

Criada a partir do Decreto Judiciário nº 2.811/2022, de 11 de novembro de 2022, a atual Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás era denominada, inicialmente, Comissão de Conflitos Fundiários (CCF/TJGO), em consonância com a medida cautelar incidental proferida pelo ministro Luís Roberto Barroso, referendada em plenário virtual nos dias 1º e 2 de novembro de 2022, no âmbito da ADPF 828, estabelecendo, a partir de então, um regime de transição para retomada gradual da tramitação dos processos possessórios.

Em 14 de fevereiro de 2023, por meio do Decreto Judiciário nº 580/2023, o Decreto Judiciário nº 2.811/2022 foi revogado, de modo que fora instituída uma nova Comissão de Conflitos Fundiários, ampliando-se o rol de membros de 8 para 10, contemplando – além dos pertencentes ao Poder Judiciário – os representantes do Ministério Público do Estado de Goiás, da Ordem dos Advogados do Brasil, da Defensoria Pública do Estado de Goiás e da Defensoria Pública da União.

Além das alterações de sua composição, o supracitado decreto ainda estabeleceu a periodicidade mensal para ocorrência de reuniões ordinárias e a previsão para elaboração de um regimento interno próprio, a fim de estabelecer “as atribuições e o fluxo de processamento dos procedimentos [sic] recepcionados pela Comissão de Conflitos Fundiários – CCF/TJGO” (TJGO, 2022). Por meio do Decreto Judiciário nº 3.137/2023, foi convalidada – à luz da Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023 do Conselho Nacional de Justiça – a antiga CCF/TJGO, que passou a denominar-se Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (CSF/TJGO).

Merece destaque ainda a alteração da composição da comissão, que passou a admitir somente como membros titulares com direito a voto os ocupantes de cargos na magistratura do estado de Goiás, em cumprimento ao disposto no art. 2º, *caput*, da Resolução CNJ nº 510/2023.

Em consonância com o § 2º do art. 2º da Resolução CNJ nº 510/2023, estabeleceu-se, a partir do ato convalidatório supracitado, que os antigos membros da comissão

[...] que não ocupam cargo na magistratura estadual poderão ser convidados para, em colaboração, participarem das reuniões, audiências e inspeções realizadas pela Comissão de Soluções Fundiárias (CSF/TJGO) (TJGO, 2023).

Tal fato descaracteriza o atributo de ser, até então, a comissão que possui[ia] “a composição mais plural e ampla até o momento”, nos termos expostos por Gaio e Mesquita Filho (2023). Nos termos da reunião do dia 18 de novembro de 2022 (TJGO, 2023), na elaboração dos atos normativos e das diretrizes de atuação da CSF/TJGO, observaram-se as boas práticas oriundas da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Paraná, que foi a pioneira na instituição de tal estrutura e que, inclusive, fora premiada na 13ª edição do Prêmio Conciliar é Legal, ocorrido em 28 de março de 2023 e promovido pelo Conselho Nacional de Justiça, na categoria Demandas Complexas ou Coletivas.

Destaca-se ainda que, em observância ao inciso IX do § 4º da Resolução CNJ nº 510/2023 do CNJ, a CSF/TJGO aprovou, em 9 de agosto de 2023, seu próprio regimento interno (TJGO, 2023), no qual foram estabelecidos os objetivos da comissão; o momento em que poderá atuar; suas atribuições e a forma de processamento dos expedientes a ela direcionados; a realização das visitas técnicas e a elaboração do respectivo relatório; e a possibilidade de interposição de recursos em face das decisões proferidas pelos magistrados membros da CSF/TJGO.

Compõe o referido regimento interno o anexo I, que contém o fluxograma da atuação da comissão, desde o pedido de intervenção até a emissão do relatório de

visita técnica, culminando na audiência de conciliação ou mediação, a ser processada ou pela Cejusc (ou unidade equivalente) ou pelo próprio magistrado condutor da visita técnica e membro da CSF/TJGO.

Integra ainda o regimento interno o anexo II, o qual estabelece o modelo de relatório de visita técnica que integrará o processo administrativo respectivo e que será, nos termos do art. 13 do referido regimento, juntado aos autos do processo judicial em que se tramita o conflito possessório.

São dados previstos para coleta: a identificação da área; a identificação das eventuais lideranças e o nome do movimento que integram; a existência de infraestrutura pública na região, como água, esgoto e energia elétrica; a condição das moradias; a identificação dos ocupantes, buscando saber quantos são menores, idosos, doentes, pessoas com deficiência e até a identificação e quantificação da existência de animais domésticos e seus tutores.

Quando a atuação envolve áreas rurais, o anexo II prevê a coleta de outra esfera de dados, como o tamanho da área ocupada e a compreensão de como se deu a forma de divisão da referida área entre as famílias. Destaca-se, ainda, que, no caso de ocupações rurais, o relatório deve esmiuçar a descrição sobre a relação da ocupação com a comunidade urbana, notadamente sua importância para o comércio local.

Verifica-se que o referido modelo de relatório (anexo II) exprime a diretriz externada pelo CNJ em coletar dados a fim de auxiliar o diagnóstico dos casos e subsidiar a tomada de decisões administrativas e judiciais (art. 1º, IV, Resolução nº 510/2023-CNJ).

Também no dia 9 de agosto de 2023, a CSF/TJGO expediu sua primeira recomendação, visando a um maior aproveitamento das visitas técnicas realizadas. Entre as disposições da recomendação, consta a preocupação em utilizar-se – durante a condução dos trabalhos da comissão – as técnicas de métodos alternativos para solução de conflitos, com o estabelecimento de escuta ativa, demonstrando-se atenção e respeito, para o estabelecimento de um vínculo de confiança, o que tende a criar um ambiente mais propício a uma eventual solução conciliatória. A recomendação estabelece ainda diretrizes sobre a postura dos participantes, a fim de evitar ostensividade, bem como para se evitar: perguntas sensíveis; o uso de expressões que podem soar como pejorativas e conversas paralelas, condutas que – nos termos da recomendação – comprometem a construção do diálogo e confiança e podem comprometer o objetivo da visita técnica. Dada as distinções entre o ambiente forense e o local das ocupações, recomendou-se ainda o uso

de calçado adequado, “de preferência sem salto”. Por fim, a comissão expediu Nota Técnica 001/2023, com o fito de estabelecer procedimentos administrativos e jurisdicionais para o adequado tratamento dos conflitos fundiários urbanos ou rurais de natureza coletiva.

A mencionada nota técnica inicia-se com a contextualização sobre a complexidade dos conflitos possessórios de natureza coletiva, que envolvem não somente o tema do direito material sobre posse e propriedade, mas reverbera ainda em outras vertentes, como o direito à moradia, categorizado como direito social fundamental previsto na CF. Em sequência, são elencados os identificadores de uma ação possessória coletiva, destacando-se que o polo passivo é composto, em inúmeros casos, de indivíduos não identificáveis, o que denota, segundo o CPC, a distinção entre ações individuais e coletivas.

Além de procedimentos para devida citação da parte ré e do eventual reconhecimento de grupos vulneráveis (crianças, idosos, pessoas com deficiência, gestantes e outros) (p. 4), há uma clara preocupação em identificar o conflito social de fundo, a fim de adotar-se medidas adequadas, de modo a minimizar o impacto socioeconômico e garantir, ao máximo, os direitos fundamentais das pessoas envolvidas (p. 6).

Em sede de conclusão, a aludida nota elenca oito procedimentos administrativos e jurisdicionais na condução dos conflitos fundiários coletivos, com destaque para o procedimento de execução de reintegração, seja ela em caráter liminar ou em cumprimento de sentença.

A execução da reintegração de posse será precedida, sempre que possível, de 14 medidas preliminares, das quais destacam-se as seguintes:

[...]

h.2) cadastramento prévio e obrigatório das famílias pelo Estado ou Município, além do encaminhamento para programas sociais de habitação.

h.3) realocação das famílias em espaço previamente designado pelo Estado ou Município.

h.4) elaboração de cronograma para a desocupação voluntária, mediante o estabelecimento de prazos razoáveis.

[...]

h.6) no caso de conflitos agrários, verificar a existência de plantações, lavouras e animais, para que se possa viabilizar cronograma de retirada das famílias para depois da colheita ou alie-

nação.

h.7) no caso de se identificar a presença de animais domésticos como cães e gatos ou outros de companhia, garantir o respeito à sua condição de ser senciente e que, sempre que possível, seja garantido que os animais possam acompanhar seus tutores e núcleos familiares na remoção. Se necessário, deve o juiz solicitar o apoio do órgão municipal responsável pelo controle de zoonoses e de política de controle populacional de cães e gatos, sendo vedado o sacrifício voluntário de animais saudáveis como forma de controle populacional ou eliminação.

[...]

h.9) não se admitirá, em hipótese alguma, operação surpresa, a data do início da desocupação deve ser prévia e amplamente divulgada.

[...]

h.14) O ato será integralmente gravado e ou certificado pelo Oficial de Justiça.

[...]

Até a data de conclusão do presente estudo, não foi constatada a existência de outras normas e regramentos da CSF/TJGO.

2.2 Da atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

Desde a sua instituição em 11 de novembro de 2022, a CSF/TJGO realizou 46 reuniões, sendo 2 no ano de 2022 e 44 no ano de 2023 (TJGO, 2023). As 5 primeiras reuniões versaram sobre questões procedimentais sobre a atuação e constituição da comissão, sendo deliberados tópicos específicos sobre o regimento interno, a inserção de novos membros e a minuta da atual Nota Técnica 001/2023.

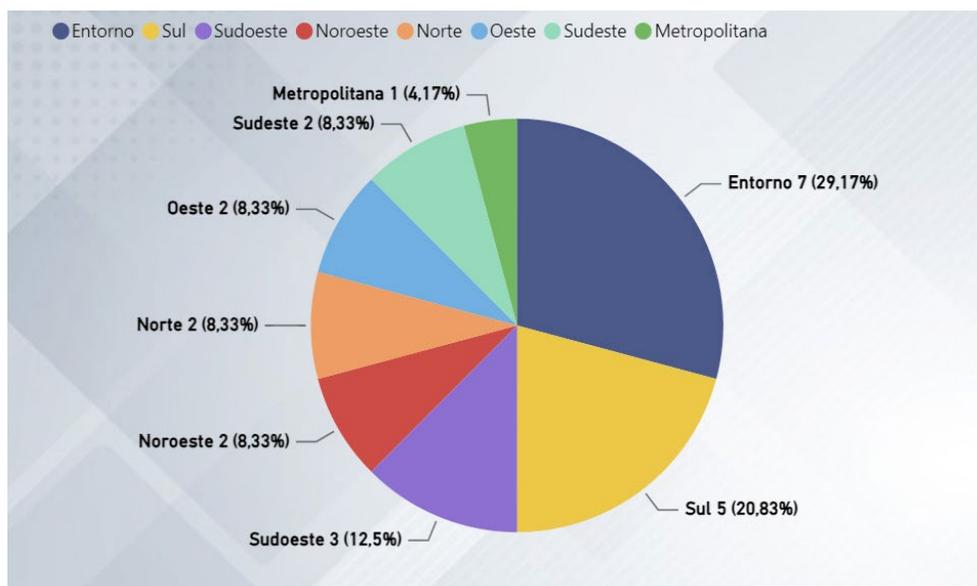
A primeira atuação da comissão sobre um caso concreto ocorreu no dia 9 de fevereiro de 2023, referente ao Processo Judicial 0158168-41.2017.8.09.0079, em curso no município de Itaberaí.

Nos termos da Ata de Reunião – PROAD 202301000378114, a ocupação acontece no bairro denominado Residencial Itavilly, dentro da zona urbana municipal, contendo entre 45 e 50 famílias na área. Até o momento da conclusão desta pesquisa, o Processo Judicial 0158168-41.2017.8.09.0079 encontra-se suspenso, aguardando a conclusão dos trabalhos da CSF/TJGO, conforme decisão da juíza do feito.

Em consulta direcionada à comissão, foi informada, a partir de relatório encaminhado, a abertura de 50 procedimentos para atuação da comissão, 42 dos quais estão em tramitação e 8 já se encontram arquivados. Dos procedimentos arquivados, 6 versavam sobre conflitos agrários (rurais) nos municípios de Alto Paraíso de Goiás, Cachoeira Alta, Catalão, Cavalcante, Formoso e Paranaiguara. Somente 2 procedimentos versaram sobre conflitos urbanos e ambos no município de Itaberaí.

Dos 42 procedimentos em tramitação, 24 são de natureza rural e 18 de natureza urbana. A segmentação dos dados fornecidos pelo relatório da comissão seguiu a metodologia utilizada pelo Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB), por meio da qual o território goiano está dividido em 10 Regiões de Planejamento, sendo as seguintes: 1 – Metropolitana de Goiânia; 2 – Centro Goiano; 3 – Norte Goiano; 4 – Nordeste Goiano; 5 – Entorno do Distrito Federal; 6 – Sudeste Goiano; 7 – Sul Goiano; 8 – Sudoeste Goiano; 9 – Oeste Goiano; 10 – Noroeste Goiano (Campos *et al.*, 2023, p. 82). Em recorte por regiões do estado, temos os seguintes gráficos:

Gráfico 1 – Procedimentos ativos para conflitos rurais (agrários)

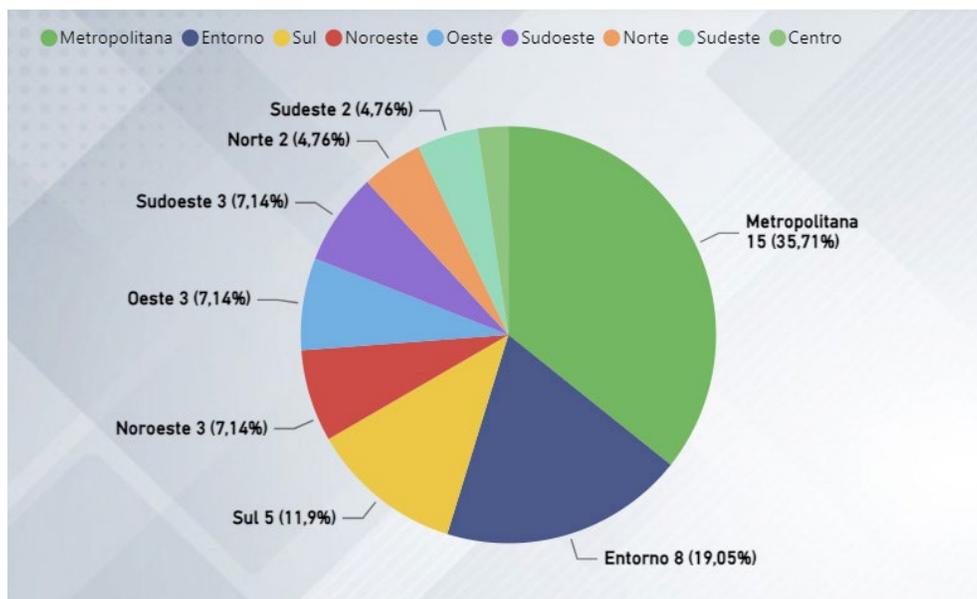


Fonte: Secretaria da CSF/TJGO.

Percebe-se que 50% dos conflitos de natureza rural em que a CSF/TJGO atua concentram-se em duas regiões: a região sul do estado de Goiás e a região do entorno do Distrito Federal.

Direito à cidade: uma análise da atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TJGO, a partir de estudo de caso da ocupação do Morro da Serrinha

Gráfico 2 – Procedimentos ativos para conflitos urbanos



Fonte: Secretaria da CSF/TJGO.

A região metropolitana de Goiânia, capital do estado de Goiás, reúne 35,71% de todos os procedimentos urbanos ativos em curso na comissão, sendo, portanto, a região com maior predominância de casos.

Destaca-se que, segundo o IMB, Goiânia é o município com o maior déficit habitacional do estado, em números absolutos, possuindo em 2021 um total de 29.068 domicílios na capital estadual com algum tipo de déficit (IMB, 2021).

Em uma análise conjuntural, à luz da apuração do déficit habitacional do estado de Goiás, constata-se que a região que contém o maior número de casos de conflitos possessórios urbanos é também a região que contempla o maior déficit habitacional, em números absolutos, no estado de Goiás.



3 Do estudo de caso sobre a ocupação do Morro da Serrinha

3.1 Da relevância histórica, ambiental e econômica da localidade

3.1.1 Da relevância histórica

“Foi vistoriando as terras, montado a cavalo, na região da Serrinha, que Pedro Ludovico decidiu-se de que aqui seria a nova Capital” (Teles, 1996, [s.p.]). A região conhecida como Morro da Serrinha permeia o imaginário da população goianiense, sobretudo pelo caráter simbólico que a localidade possui quando da constituição da nova capital de Goiás. Preliminarmente, cabe destacar que o contexto histórico em que se desenrolou a mudança da capital goiana reverberou para além dos limites estaduais, pois, com as bênçãos de Vargas e a partir do ideário da Revolução de 1930, Ludovico pôs-se a realizar a criação de Goiânia (Silva; Mello, 2014):

A cidade de Goiás, a antiga capital, passou a representar a inércia e o atraso confrontados pelo ímpeto criador da Revolução. Por isso, além das razões geográfico-econômicas da mudança, podemos acrescentar o significado da Revolução “como libertação do passado e como criação de um mundo novo”. Para o autor, *uma parcela considerável dos goianos entendia que estavam sendo materializadas as condições fundamentais para a produção de um mundo novo* (Silva; Melo, 2014, p. 67).

Segundo a historiografia oficial, entre as três localidades avaliadas pela comissão constituída pelo Decreto nº 2.037, de 30 de dezembro de 1932, para instalação da nova capital, a conclusão foi pela escolha daquela inserida nas proximidades da Serrinha, onde estava Campinas, então município que viria a se tornar um bairro de Goiânia.

Considerando que Campinas se acha situada no ponto cêntrico da parte mais povoada do Estado e sua topografia, das mais apropriadas e belas para construção de uma cidade urbanamente moderna, entre um vasto perímetro de terras de ótimas culturas, tôdas cobertas com matas de superior qualidade e que enormemente *facilitarão a construção da nova cidade; a sub-comissão é de parecer que a nova Capital seja construída em Campinas, nas proximidades de “Serrinha”* situada na direção azimutal de 130 graus, ou em caso de urgência, em Bonfim (Enciclopédia, 1957, p. 179).

Soma-se a isso o retrato difundido por inúmeros artistas e intelectuais, a exemplo de José Mendonça Teles, poeta e historiador goiano, que propagou a ideia de



que foi a partir do Morro da Serrinha que Pedro Ludovico Teixeira, então interventor federal no estado de Goiás, teria avistado onde a nova capital do estado seria construída. Tal fato, inclusive, fora difundido mais recentemente quando da conclusão da obra feita pela artista plástica Neuza Moraes, a partir da sugestão de homenagem feita por Teles, tendo como inspiração uma foto de Pedro Ludovico sobre um cavalo, que teria sido tirada no Morro da Serrinha.

Entretanto, conforme elucida Cileide Alves (2016), jornalista e mestre em História, a “foto de Pedro Ludovico sobre o cavalo [não] foi feita no Morro da Serrinha, quando ele avistou a área de Goiânia”, conforme consulta ao próprio autor da fotografia, Hélio de Oliveira: “Eu tirei essa foto na fazenda do Dr. Pedro. Fui lá várias vezes com Joaquim Câmara Filho, que era seu assessor. Ele não estava na Serrinha” (Alves, 2016). Apesar da controvérsia envolvendo a fotografia, é certo que o Morro da Serrinha está incrustado no imaginário coletivo do povo goianiense.

3.1.2 Da relevância ambiental e econômica

Nos termos do Decreto Estadual nº 8.729, de 16 de agosto de 2016, o Morro da Serrinha foi constituído como Área Verde Municipal denominado “Parque da Serrinha”, de propriedade do estado de Goiás.

O art. 2º do citado decreto estipula que o referido parque:

[...] destinar-se-á aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, promoção da qualidade ambiental urbana, promoção da qualidade de vida da população da Região Metropolitana de Goiânia, manutenção ou melhoria paisagística, proteção dos recursos hídricos, bem como de bens, manifestações culturais e crenças religiosas, atendido o disposto na legislação aplicável (Goiânia, 2016).

De acordo com a entrevista feita por Tathiane Melo (2023) com Carlos de Melo e Silva Neto, biólogo e botânico:

O Morro do Serrinha é uma área importante para a cidade e para o Cerrado. Sua vegetação nativa é essencial para a biodiversidade do Cerrado, um bioma ameaçado. Além disso, devido à sua declividade, é uma área de recarga de água, com possíveis nascentes (Melo, 2023, [s.p.]).

Além de sua relevância ambiental, a região desperta ainda o interesse econômico, sobretudo do setor imobiliário, que vislumbra uma nova fronteira mercadológica ao redor do referido parque, uma vez que a área está inserida em uma das regiões

mais nobres da capital goiana (Silva Júnior; Lima, 2021). Nesse mesmo sentido, a Fundação Oswaldo Cruz (2018) enunciou o seguinte sobre a referida localidade:

Al longo dos anos, o Morro também passou a ser alvo de interesses econômicos e imobiliários, e tornou-se alvo de diversas empresas. Em 1969, por exemplo, o seu topo abrigou torres e antenas de telefonia. Na década de 1970, pertenceu a uma empresa dedicada à construção civil, denominada Sul Americana de Montagens S/A (EMSA). Posteriormente, um reservatório de água de 10.000 m² foi construído pela Empresa de Saneamento de Goiás (SANEAGO) (Fiocruz, 2018, [s.p.]).

3.2 Da ação de reintegração de posse em face da ocupação do Morro da Serrinha

Tramita desde o dia 21 de julho de 2015 Ação de Reintegração de Posse nº 0263570-69.2015.8.09.0051 proposta pelo estado de Goiás em face dos diversos ocupantes Morro da Serrinha, tendo proferido decisão liminar no dia 14 de outubro de 2015 para desocupação da área.

Relaciona-se ao processo citado a Ação Civil Pública registrada sob o nº 0434425-18.2014.8.09.0051, proposta pelo Ministério Público do Estado de Goiás em face do estado de Goiás, possuindo como finalidade precípua a imposição de obrigação de fazer para que o requerido efetive a proteção e recuperação das áreas de preservação permanentes do Morro da Serrinha. No que pertine à atuação da [então] Comissão de Conflitos Fundiários do TJGO, verifica-se que em 12 de maio de 2023 foram juntados aos autos da ação de reintegração de posse requerimento encaminhado pela CCF/TJGO ao juízo do feito, em que coloca a referida comissão à disposição “para auxiliar na busca de uma solução pacífica para a controvérsia.”.

Na mesma data, o juízo do feito acolheu o requerimento feito pela CCF/TJGO nos seguintes termos:

Desse modo, modificando parcialmente a decisão de desocupação - sem revogá-la integralmente, friso -, determino que a CCF seja oficiada para que, dentro de suas atribuições, promova todas as medidas que reputar cabíveis para a solução pacífica do conflito.

Autorizo a CCF a estabelecer o cronograma de trabalho para o cumprimento da ordem judicial, conforme a realidade que verificar em campo.

Assim, esclareço que a ordem de desocupação não foi revogada, mas que caberá à comissão promover o seu cumprimento con-



Direito à cidade: uma análise da atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TJGO, a partir de estudo de caso da ocupação do Morro da Serrinha

forme os prazos e condições que entender adequados (TJGO, 2023).

Em 19 de outubro de 2023, foi determinada a suspensão da tramitação dos autos judiciais por 60 dias, prazo que se esgotou em 24 de dezembro de 2023, durante o último período e recesso forense. Desde então, não constam quaisquer atos referentes ao deslinde do caso.

3.3 Da atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TJGO no Morro da Serrinha

3.3.1 Da caracterização dos ocupantes

Como levantado pela Defensoria Pública do Estado de Goiás, a partir de Relatório Multidisciplinar, existiam até o dia 8 de maio de 2023, cerca de 18 famílias, caracterizadas como unitárias ou unipessoais, cuja

[...] renda *per capita* destas famílias não ultrapassam R\$ 449,44 (Quatrocentos e quarenta e nove reais e quarenta e quatro centavos), com idade variando entre 23 à 75 anos [*sic*] de idade, havendo também uma criança de 7 anos de idade, que encontra-se fora da escola, e que no momento da visita *in loco* não se encontrava, mas segundo narrativa do genitor, aos finais de semana, mãe e criança se deslocam até a ocupação para reunir a família. Também, há famílias sem documentação e todos os que ali se encontram necessitam de assistência jurídica para alcançar seus direitos, não só para a moradia própria, mas também para outras demandas na esfera Estadual e Federal.

A insegurança alimentar é gritante naquele ambiente, as pessoas vivem de doações e alguns chegam a fazer apenas uma refeição ao dia (DPE, 2023).

Destaca-se ainda que a motivação para ocupação se dá, sobretudo, por motivos de crença religiosa, reforçada, sobretudo, por comorbidades mentais e físicas:

Além disso, percebeu-se pelas falas de alguns moradores quanto a verbalização da cura através da fé e a não necessidade do uso de medicamentos para a estabilização das comorbidades, e, que estes encontram na fé cega a negativa da necessidade de acompanhamento e tratamento de suas comorbidades, sejam elas físicas e ou mentais (DPE, 2023).

Nos termos levantados pela Defensoria Pública em seu relatório, foi verificado que no microcosmo social em análise a “questão religiosa ainda encontra-se pungente na sociedade de maneira a formatar o pensamento baseado na predestina-



ção”, de modo a tornar os ocupantes:

[...] dependentes do núcleo religioso a que pertencem, como se fosse “tábua de salvação” para a sobrevivência em um mundo marginalizado onde só a fé cega salva e cura. Conforme fala de um dos assistidos “... tava com cirrose e hernia, hoje não uso remédio... Deus me curou”! (DPE, 2023).

Sobre os templos religiosos instalados no local, foi constatada a existência de duas entidades religiosas: a Tenda Primeiro é Deus e o Instituto Grupo de Resgate de Almas para Cristo (Igrac), sendo que este último também possui como denominação “Tabernáculo das Nações”. Em um dos relatos colhidos pela DPE-GO, evidencia-se, mais uma vez, que a ocupação se sustenta, sobretudo, pela crença religiosa estimulada pelos representantes das entidades supracitadas:

Outrossim, durante a visita *in loco*, constatou-se a angústia dos moradores em razão da incerteza quanto a permanência no local, e o descaso do Estado mormente as dificuldades para a efetivação de preceitos constitucionais, como garantia dos direitos fundamentais, sendo este responsável pelo zelo da dignidade humana e pela concretização dos mínimos sociais essenciais para a manutenção da vida com dignidade. Para além disso, a igreja na fala de um de seus membros redarguiu com a seguinte maneira em sua fala para apaziguar o sofrimento causado pela incerteza do amanhã “... A maioria que não é crente, estão falando que vão vir com a cavalaria e retirar a gente daqui. Mas, não acreditamos nisso”. (sic) Se referindo a fé que protege e salva acima das leis e decisões judiciais (DPE, 2023).

Conforme foi verificado nas reuniões e visitas técnicas, tanto as famílias instaladas, quanto as entidades religiosas fazem parte do conjunto de ocupantes na localidade e participaram das mediações promovidas pela Comissão de Soluções Fundiárias.

3.3.2 Das visitas técnicas e das reuniões de mediação

Em 11 de maio de 2023, foi instaurado o Processo Administrativo Digital (PROAD) nº 202305000409022, em que consta a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TJGO no âmbito da ocupação do Morro da Serrinha. Como esclarecido, no dia 12 de maio de 2023, o juízo da Ação de Reintegração de Posse nº 0263570-69.2015.8.09.0051 acolheu o pedido para atuação da comissão, cuja “intervenção [...] poderá contribuir para que a desocupação ocorra da maneira menos danosa possível” (TJGO, 2023).



Direito à cidade: uma análise da atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TJGO, a partir de estudo de caso da ocupação do Morro da Serrinha

Aos 19 dias de maio de 2023, ocorreu a primeira reunião entre a comissão e as partes envolvidas no conflito, que versou sobre o esclarecimento do papel e da forma de atuação da então CCF/TJGO, que visa “auxiliar o juízo da causa no cumprimento da ordem da forma menos gravosa para todos” (TJGO, 2023).

No dia 25 de maio de 2023, foi realizada a primeira visita técnica (TJGO, 2023) ao local da ocupação, com a presença do coordenador e dos membros da comissão, bem como de representantes da Defensoria Pública do Estado de Goiás, do Ministério Público Estadual, da Procuradoria-Geral do Estado, de representantes estaduais dos órgãos e de entes públicos responsáveis pela área do patrimônio público, do Poder Legislativo, além de parte dos ocupantes e seus representantes.

Nos termos enunciados, o objetivo da visita foi:

[...] conhecer a realidade das pessoas que frequentam e moram no local, uma Área de Proteção Permanente pertencente ao Estado, e zamediar o processo de desocupação da área, para que ocorra de forma pacífica e humanizada. (TJGO, 2023)

Foi pontuado ainda pelo coordenador da comissão:

que o intuito da comissão é buscar uma solução conciliatória em áreas de ocupação coletiva, seja urbana ou rural. Pontuou que o papel da comissão é a humanização do cumprimento da decisão em todas as áreas onde há conflitos. Ressaltou que a área é de domínio do Estado e que a visita in loco é para compreender a real situação da ocupação e buscar alternativas para que ocorra uma desocupação pacífica, conciliatória e humanizada. Acrescentou a importância do diálogo, de forma que sejam atendidos os interesses do proprietário do terreno e aqueles que o ocupam (TJGO, 2023).

A visita se dirigiu para os dois templos religiosos que se instalaram no local, bem como para a área verde da localidade em que são realizadas orações. Como deliberação da visita, foi designada audiência de mediação para o dia 31 de maio de 2023, tendo sido as partes científicadas da data, do horário e do local.

Na data designada, foi realizada a primeira audiência de mediação (TJGO, 2023), com a presença do coordenador e dos membros da comissão, representantes da Defensoria Pública do Estado de Goiás, da Procuradoria-Geral do Estado, de representantes municipais e estaduais dos órgãos e de entes públicos responsáveis pela área habitacional, pelo patrimônio público, pelo meio ambiente, pela assistência social, segurança pública, pelo Poder Legislativo, além de parte dos ocupantes e seus representantes.



Após a abertura da audiência pelo juiz e membro da CCF/TJGO, foi oportunizado aos presentes que se identificassem para informar qual parte, órgão ou instituição representavam.

Aventou-se inicialmente a possibilidade de regularização da área, ao passo que fora rechaçada, uma vez que se trata de área de preservação permanente. Em sequência, foi possibilitada aos presentes a palavra, tendo cada um feito as considerações que entenderam pertinentes. Ao final, o juiz condutor da mediação firmou 5 pontos:

- I) Que os ocupantes da Tenda Primeiro é Deus sairão voluntariamente do local, conforme expuseram na mediação e que podem levar todos os pertences;
- II) Que a Prefeitura se comprometeu a estudar a possibilidade de destinar um local para oração no parque a ser implantado no Morro da Serrinha e que pode até mesmo ser discutido no projeto sobre um ponto ecumênico no local;
- III) Que o Defensor Público, Dr. Gustavo, auxiliará na criação da associação para que os religiosos ocupantes das Tendas possam requerer junto ao Município o ponto de uso para realização de suas orações e encontros, mas as partes concordam que tal doação ou destinação não é condição para a desocupação;
- IV) Que a Diretora de Desenvolvimento e Assistência Social do Município se comprometeu a realizar o cadastro de todos os ocupantes da área junto ao Município, inclusive no CADÚNICO, a fim de possibilitar acesso aos programas governamentais e encaminhará o relatório dos cadastros para a Comissão;
- V) Que o Município realizará um relatório também dos animais (cães, gatos, galinhas e outras aves) que vivem no local, para que as medidas sanitárias e de acolhimento, remoção e/ou proteção como cães e gatos comunitários, entre outras sejam tomadas, pois interessa diretamente ao meio ambiente, encaminhando relatório à Comissão (TJGO, 2023).

Destaca-se que foi estabelecido que o dia 31 de julho de 2023 seria a data para cumprimento do mandado de desocupação, estando designada para o dia 14 de julho de 2023 a 2ª reunião de mediação. Ocorre que, nesse interregno, a Procuradoria-Geral do Estado de Goiás informou nos autos do processo judicial que, a partir do Relatório de Vistoria nº 578/2023, datado do dia 15 de junho de 2023, informou sobre uma nova construção que estava sendo erguida pelo Instituto Grupo de Resgate de Almas para Cristo (Igrac), em “flagrante [...] descumprimento da determinação de congelamento da ocupação, mas, também da própria decisão

liminar de reintegração de posse anteriormente deferida” (TJGO, 2023).

Na data prevista para a 2ª reunião de mediação, foi estabelecida uma nova data para desocupação pacífica, qual seja, o dia 29 de setembro de 2023.

Além disso, foram apresentados os relatórios realizados pela Agência Municipal de Meio Ambiente sobre os animais presentes na área; o relatório social das famílias que ainda estavam no local; o andamento da regularização das associações religiosas promovido pela DPE-GO; informações sobre o município possuir áreas para deslocamento dos ocupantes, sendo informado que não existiam áreas para tal fim; o MPGO informou a existência de área para transferência dos ocupantes não poderia ser impeditivo para cumprimento da desocupação.

Em sede de conclusão, foram estabelecidas 10 providências:

I) A Defensoria Pública continuará acompanhando a regularização jurídica das entidades religiosas para posterior solicitação de área para instalação em novo local;

II) A Comissão de Solução de Conflitos irá oficiar imediatamente à AGEHAB para que compareça ao Morro da Serrinha e cadastre em seus programas de moradia, os vulneráveis identificados no relatório

do Município, sendo que a Procuradoria Geral do Estado também irá acompanhar esse encaminhamento;

III) O Município de Goiânia encaminhará semanalmente o relatório acerca dos benefícios deferidos ou indeferidos aos 16 moradores cadastrados;

IV) O Estado se dispôs a oferecer transporte e depósito para armazenamento dos bens móveis das entidades religiosas, se não houver área disponível até a efetiva desocupação;

V) A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social vai acompanhar o grupo analisado, com autorização de ir ao local e entrevistar as pessoas, se necessário;

VI) Os requeridos saem cientes de que nenhuma ação é condicionante ao cumprimento da desocupação.

VII) O Município irá retornar ao local, em específico ao IGRAC, para cadastramento das pessoas vulneráveis que lá se encontram;

VIII) A Defensoria Pública irá diligenciar junto à SEDS para encaminhamento dos ocupantes e vulneráveis para os programas do Goiás Social;

IX) Que a partir do dia 29/09/2023 a área deverá estar totalmente desocupada, sendo que será encaminhado um Oficial de Justiça ao local para vistoriar o local;

X) Que situações pontuais deverão ser comunicadas à Comissão, bem como aos demais integrantes presentes e interessados a solucionar o conflito (TJGO, 2023).

Em agosto de 2023, surgiu relevante dado sobre as medidas para resolução da ocupação. A partir de petição realizado pela DPE-GO, a CSF/TJGO foi instada a questionar a Opus Incorporadora sobre a qualificação dos beneficiários dos cinco lotes mencionados com o respectivo valor em pecúnia (DPE, 2023). Muito embora não participante das reuniões até então, verifica-se a inserção de mais um ator no processo de mediação da referida ocupação. Nos termos do relatório anexo ao petição:

Para além disso, foi informado que [...] foram feitas doações pela Construtora OPUS de 5 lotes no Jardim dos Ipês, em Aparecida de Goiânia/GO, e, que além do terreno foi feito o auxílio em espécie no valor de R\$ 10.000,00 (Dez mil reais) para cada família, porém ainda não foram entregues as escrituras [...] (DPE, 2023).

Em 21 de setembro de 2023, foi realizada audiência virtual para verificar o andamento dos trabalhos, contendo – além dos membros da comissão – representantes do setor imobiliário, a exemplo da Associação das Empresas do Mercado Imobiliário do Estado de Goiás (Ademi-GO).

Na ocasião, foi priorizado o debate sobre a área a ser ofertada pelas entidades do mercado imobiliário à entidade religiosa Primeiro é Deus, sugerindo que ela buscasse uma área, “ainda que provisória e que as construtoras teriam crédito em TDC e ODC como créditos a serem compensados futuramente nos empreendimentos a serem instalados no parque que será instalado no morro da serrinha”.

Na reunião do dia 29 de setembro de 2023, verificou-se que a Associação das Empresas do Mercado Imobiliário do Estado de Goiás (Ademi-GO), em conjunto com algumas construtoras, passaram a compor as tratativas de mediação, comprometendo-se a realizar a aquisição de área indicada e aceita por uma das entidades religiosas; promover a instalação de cerca, bomba d’água, energização, banheiros químicos e ainda uma campanha de arrecadação de material de construção para melhoramento do local, bem como as medidas necessárias para realização da mudança da Tenda Primeiro é Deus para o novo local, sem qualquer ônus da mudança para a tenda.

Na ocasião, foi estabelecida ainda a emissão de parecer final pelo juiz condutor dos trabalhos, estipulando-se, mais uma vez, novo prazo para desocupação voluntária, desta vez compreendida entre os dias 2 e 6 de outubro de 2023.

Nos termos do parecer final, emitido em 29 de setembro de 2023, foi ressaltado que

[...] todos os ocupantes tiveram oportunidade de participar da negociação, a maioria foi atendida, receberam propostas de acordo e aceitaram em condições que se entende seguras e dignas.

Os que não saíram, optaram por razões pessoais próprias, não cabendo à Comissão o ingresso nessa seara particular de cada pessoa (grifou-se) (TJGO, 2023).

Em conclusão, foi destacado que a Ademi-GO ofertou cinco terrenos para nove ocupantes, que inclusive já se mudaram, além de uma área de dois mil metros quadrados no Residencial Lira de Santana para a entidade religiosa Tenda Primeiro é Deus.

O Instituto Grupo de Resgate de Almas para Cristo (Igrac) optou por não mais participar das negociações, tendo declinado das propostas. A partir do relatório social do município, constatou-se ainda dez ocupantes na área que optaram por não sair, os quais foram cadastrados nos programas sociais disponíveis para pessoal em situação de vulnerabilidade.

Todavia, foi emitido um parecer final adicional em 1º de dezembro de 2023, a partir de inspeção complementar ocorrida em 14 de novembro de 2023, ante a notícia da permanência de ocupantes na localidade.

Segundo relatado, foram identificados 13 ocupantes na área, os quais foram atendidos pela Agência Goiana de Habitação S.A. (Agehab) e pela Secretaria de Assistência Social do Município de Goiânia, os quais verificaram os cadastros em programas de moradia e de assistência para os ocupantes.

De igual modo, a Ademi-GO se fez presente, ofertando auxílio para realocação, desde que ela ocorresse até o dia 17 de novembro de 2023. Todavia, como não houve a desocupação, não houve concessão do referido auxílio. Quanto à situação da ocupação, o juízo proferiu a seguinte conclusão:

Dessa forma, em relação aos ocupantes que se localizavam na área do Morro da Serrinha, tivemos a seguinte configuração de diferentes soluções:

1) As famílias que se retiraram do local e receberam da ADEMI-GO os lotes localizados no Loteamento Jardim Ipê, em Aparecida de Goiânia, em meados de novembro de 2022;

2) A Tenda Primeiro é Deus, que desocupou a área e se instalou no local fornecido pela ADEMI-GO, localizado no Residencial Lira de Santana, em Goiânia/GO, desocupou a área em meados do início de outubro de 2023 e o local já foi desmobilizado totalmente;

3) Os 13 ocupantes que não se retiraram do local, mas foram devidamente atendidos pela Assistência Social Municipal e Estadual para auxílio e orientação no cadastro ou atualização nos programas assistências oferecidos pelo Município, Estado e Governo Federal. Houve o cadastramento, fornecimento de documentos, informações, atendimento pela rede, pelo que considero que foram atendidos, ao menos em parte, não sendo possível, de imediato, fornecer moradia para todos, mas benefícios foram concedidos aos que tinham direito.

4) Por fim, o IGRAC (Instituto Grupo de Resgate de Almas para Cristo), ocupante de outra área ao pé do morro, que entendeu por parte de seu representante Jobsom que não mais participaria das negociações para saída do Morro, visto que pretende permanecer no local e negociar com o Estado a doação da área, medida totalmente refutada pelo Estado de Goiás.

Assim, mais uma vez, ressalto que a Comissão ouviu todos os interessados, inclusive os que provocaram a nossa atuação (PM e DPE), bem como o Estado de Goiás, MP, ocupantes, terceiros interessados. Logo, entendo que houve êxito no trabalho da Comissão, bem como o esgotamento das possibilidades de negociação, com diálogo respeitoso interinstitucional e algumas soluções efetivamente implementadas (TJGO, 2023).

Em sede de finalização, os autos administrativos foram remetidos ao coordenador da Comissão de Soluções Fundiárias que, em 9 de fevereiro de 2024, proferiu decisão terminativa sobre a atuação da comissão no referido caso:

Após a análise dos documentos que constam nos autos administrativos, verifica-se que a desocupação foi exitosa, restando apenas treze ocupantes no local que foram devidamente atendidos pela Assistência Social do Município de Goiânia e do Estado de Goiás para “auxílio e orientação no cadastro ou atualização nos programas assistências oferecidos pelo Município, Estado e Governo Federal” (movimento 50) (grifou-se) (TJGO, 2024).

Por fim, foi estabelecida a cientificação dos magistrados que conduzem os Processos Judiciais nº 0263570-69.2015.8.09.0051 e 0263570-69.2015.8.09.0051, a fim de

que seja realizada a desocupação da área, conforme os parâmetros e as diretrizes expedidos pela CSF/TJGO e constantes nos pareceres finais emitidos pelo juízo responsável, não se fazendo necessárias novas oitivas da comissão.

4 Da mobilização social na ADPF 828

Nos termos trazidos por Gaio e Mesquita Filho (2023, p. 334), o termo mobilização social confunde-se com os próprios movimentos sociais, que são os principais representantes entre tais atores sociais, caracterizando-se como tentativas coletivas de influir nos arranjos sociais e que buscam mudanças nas estruturas das sociedades. A utilização da via do Poder Judiciário como plataforma de atuação dos movimentos sociais é tema que gera certa polêmica:

Quanto à via do Poder Judiciário na busca por efetivação de direitos, é consenso que há certa contradição, podendo ser tanto obstáculo quanto importante arena para fortalecer e efetivar direitos. Restringindo-se ao campo do direito à moradia, que é o escopo deste artigo, a ida ao Judiciário foi, por muito tempo, vista com maus olhos, em razão do seu aspecto conservador, ligado à proteção do direito de propriedade em detrimento do direito à moradia, e, por muitas vezes, da própria criminalização dos movimentos sociais ligados à luta pela terra (Gaio; Mesquita Filho, 2023, p. 335).

Entretanto, como enumera Gaio e Mesquita Filho (2023, p. 336), a busca e a exigência de espaços de diálogo – por parte dos movimentos sociais de luta pela moradia – visando à proteção efetiva dos direitos demandados, acabou por promover a ressignificação do acesso ao direito, tornando tais movimentos verdadeiros “vetores emancipatórios”. No âmbito da Arguição de Preceito Fundamental 828, restou destacada a atuação da Campanha Despejo Zero, que se insurgiu diante das reiteradas remoções de famílias de seus lares na pandemia de covid-19. Nos termos levantados, a referida campanha é composta por 175 organizações, entidades, movimentos sociais e coletivos, de composição bastante ampla e com entes de diversos segmentos, cujo principal objetivo fora a suspensão dos despejos ao longo da pandemia (Gaio; Mesquita Filho, 2023, p. 336).

Todavia, e apesar do avanço possibilitado no âmbito da ADPF 828, a manutenção da mobilização social em prol das bandeiras e dos direitos inicialmente buscados, sobretudo no âmbito das Comissões de Soluções Fundiárias, merece a devida atenção.

Nesse sentido, o “risco da cooptação e desmobilização dos movimentos sociais”, nos termos expostos por Gaio e Mesquita Filho (2023, p. 336) é presente. Como enumera Randolph (2014, p. 49) quando trata do processo de subversão:

Não se vê, em última instância, um perigo tanto no enfrentamento e no exercício de ações violentas contra experiências subversivas por parte do Estado e da burocracia – quando há esses confrontos, como mostram os últimos acontecimentos, e dificilmente é possível alguma articulação com o planejamento. Parece paradoxal, mas ao contrário, como se verá no próximo item, *o maior perigo reside na possibilidade do sistema acionar seus “mecanismos de colonização” e tentar “absorver” essas experiências dentro de sua lógica instrumental e abstrata* (Randolph, 2014, p. 49).

Assim, muito embora seja imperativa a humanização dos procedimentos para efetivação das desocupações, é preciso que os movimentos sociais permaneçam alertas, a partir de uma “práxis cotidiana [com] formas duradouras que não se submetem” (Randolph, 2014, p. 48) aos mecanismos de colonização acionados pelo próprio sistema.

Todavia, a partir dos dados coletados, não foi constatada no primeiro “caso exitoso da CSF/TJGO” participação efetiva dos movimentos sociais, o que pode ser indicativo de um possível processo de colonização, sobretudo se verificarmos que as entidades representativas do mercado atuaram de forma contundente na busca da desocupação na área do Morro da Serrinha.

5 Conclusão

Pensar o direito à cidade implica garantir a efetiva participação dos diferentes segmentos que compõem a realidade das sociedades tardocapitalistas, em latência, na vida urbana. Em especial, nos desafios que se impõem na garantia de um conjunto de direitos a segmentos historicamente vulnerabilizados.

Nesse sentido, a reflexão teórica que se propôs é redefinir o olhar para os limites impostos pelo pensamento clássico (de base humanista e vinculada aos ideários da burguesia liberal) e direcionar o olhar para as formas, funções, estruturas sociais, econômicas, políticas e culturais inerentes às necessidades da vida em sociedade, para além de uma dimensão estática da cidade, associada à sua estrutura física de disposição de prédios e ruas (Lefebvre, 2001).

Com isso, estamos fazendo menção a uma opção epistêmica de reconhecer o direito à cidade, a partir da dinâmica dos conflitos e da capacidade integrativa do urbano e das condições de participação prática do planejamento e da construção da vida urbana, o que perpassa pelo exercício efetivo de ocupação dos espaços públicos por grupos e segmentos sociais.

Portanto, falar de direito à cidade é reconhecer o conjunto de direitos relacionados ao exercício de participação, criação e usos da cidade, como direitos de liberdade. Não apenas as liberdades civis e políticas clássicas, mas também a liberdade de reagir às opressões impostas pelo sistema capitalista; o direito de reagir à uniformização e à padronização de transformar o ser humano em consumidor; o direito de *habitat* e o direito de habitar, como direito de ter um teto e de poder circular e usar os espaços públicos da cidade.

No Brasil, a Constituição de 1988 reservou à matéria urbanística vários dispositivos para o desenvolvimento das diretrizes da Política Urbana (art. 21, IX, XX; art. 30, VIII, e art. 182) e da preservação ambiental (art. 23, III, IV, VI, VII; art. 24, VII e VIII e art. 225). Portanto, vê-se que fez a opção por considerar o desenvolvimento urbano associado à política de preservação ambiental e à garantia do meio ambiente saudável para a presente e futuras gerações.

Também é importante registrar que, em matéria infraconstitucional, promulgou-se outro marco normativo fundamental para a política de desenvolvimento urbano, por meio da Lei nº 10.257/2001, conhecida como o Estatuto da Cidade, que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (Silva, 2006).

No entanto, passados quase 36 anos da Constituição de 1988 e duas décadas do Estatuto da Cidade, é possível perceber que, apesar do avanço normativo, sobretudo nos marcos das funções sociais da cidade e da propriedade, da gestão democrática e do bem-estar dos habitantes, ainda restam muitos desafios à efetivação desses direitos.

Nesse contexto, torna-se fundamental o reconhecimento das “práticas insurgentes de resistência e de reinvenção das formas de sociabilidade democratizantes e libertárias” para fazer ressurgir o direito à cidade em toda a sua potencialidade (Sousa Jr., 2019, p. 21).

Com isso, buscou-se inicialmente, a partir de pesquisa descritiva, avaliar o contexto normativo sob o qual a CSF/TJGO pauta a sua atuação. Ademais, foram ressaltadas, a partir de pesquisa quantitativa, dados sobre a atuação da comissão de forma geral.

Em sequência, e a fim de aferir a atuação concreta da Comissão de Soluções Fundiárias do TJGO, elegeu-se como parâmetro metodológico o estudo de caso único, sendo escolhido o primeiro caso, dito exitoso da comissão, nos termos expostos



por seus membros, referente à ocupação urbana do Morro da Serrinha, na capital do estado de Goiás.

A partir da análise do caso, verificou-se real esforço em reunir os mais diversos atores, tanto públicos quanto privados, a fim de propiciar as medidas de desocupação pacífica da referida área, sendo direcionada especial atenção sobretudo para as diversas necessidades dos ocupantes, além dos direitos sociais e individuais mais evidentes, como o direito à moradia.

Com base nos dados colhidos, verifica-se inegável avanço no tratamento e no acolhimento dos ocupantes de áreas, com respeito às condições individuais, o que tende a cumprir as diretrizes expostas na ADPF 828 e na Resolução CNJ nº 510/2023.

6 Referências

ALVES, C. **Descubra 4 mitos sobre a história de Goiânia**. 24 de out. 2016. Disponível em: <https://cileidealves.medium.com/descubra-4-mitos-sobre-a-hist%C3%B3ria-de-go%C3%A2nia-c8ed4b5a0fa9>. Acesso em: 4 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, 3 de junho de 2021. p. 41-42. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346615468&ext=.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, 31 de outubro de 2022. p. 24-25. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354516286&ext=.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, 2 de novembro de 2022. p. 8. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355042872&ext=.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2024.

CAMPOS, F. R.; MOTA, B. P. A.; CARVALHO, R. R.; QUEIROZ, A. M. Regiões de Planejamento em Goiás: Uma análise do quociente locacional (QL) e dos incentivos fiscais. **Revista de Economia do Centro-Oeste**, Goiânia, v. 8, n. 2, p. 79–99, 2023. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/reoeste/article/view/78055>. Acesso em: 7 fev. 2024.



Direito à cidade: uma análise da atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TJGO, a partir de estudo de caso da ocupação do Morro da Serrinha

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Resolução CNJ nº 510, de 26 de junho de 2023.** Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf> Acesso em: 2 fev. 2024.

ENCICLOPÉDIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. Rio de Janeiro: IBGE. 1957. p. 179. *In: Biblioteca IBGE.* Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?id=227295&view=detalhes>. Acesso em: 8 jan. 2024.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ – FIOCRUZ. **Mapa de conflitos:** Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil. Disponível em: <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/go-morro-da-serrinha-em-goiania-luta-por-fiscalizacao-da-nascente-do-corrego-serrinha-e-contra-condominios-irregulares/#sintese>. Acesso em: 17 de jan. 2024.

GAIO, D.; MESQUITA FILHO, O. Direito à moradia e pandemia: mobilização social e respostas institucionais. **Suprema – Revista de estudos constitucionais**, Brasília, v. 3, n. 3, p. 323-352, 2023.

GOIÂNIA. **Decreto Estadual nº 8.729, de 16 de agosto de 2016.** Institui Área Verde Urbana denominada Parque da Serrinha e dá outras providências. 2016. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/69313/decreto-8729. Acesso em: 26 jan. 2024.

GOIÂNIA. Defensoria Pública do Estado de Goiás. **Relatório Multidisciplinar.** Centro de Atendimento Multidisciplinar da Defensoria Pública do Estado de Goiás. Evento nº 2. PROAD Nº 202305000409022. Goiânia, 2023. Acesso em: 14 fev. 2024.

GOIÂNIA. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. **Decreto Judiciário nº 2.811, de 11 de novembro de 2022.** Disponível em: https://docs.tjgo.jus.br/institucional/departamentos/sge/comissoes/ConflitosFundiarior/DJ_28112022.pdf. Acesso em: 7 jan. 2024.

GOIÂNIA. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. **Decreto Judiciário nº 3.137, de 8 de agosto de 2023.** Disponível em: <https://docs.tjgo.jus.br/institucional/departamentos/sge/comissoes/ConflitosFundiarior/DJ3137-2023.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2024.



GOIÂNIA. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. **PROAD nº 202305000409022**. Processo Administrativo Digital contendo os trâmites de atuação da Comissão de Soluções Fundiárias na ocupação do Morro da Serrinha. Acesso em: 14 de fev. 2024.

INSTITUTO MAURO BORGES – IMB. **Déficit habitacional com base nos dados do CadÚnico 2021**. Goiânia: IMB, 2021. Disponível em: https://www.imb.go.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2382:10-deficit-habitacional-com-base-nos-dados-do-cadunico-2021&catid=15&Itemid=191. Acesso em: 7 fev. 2024.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 2001.

MACHADO, M. R. (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. 428 p.

MELO, T. Qual o destino da Serrinha depois de desocupação? **O Hoje**, Goiânia, 2023. Disponível em: <https://ohoje.com/noticia/cidades/n/1539721/t/qual-o-destino-da-serrinha-depois-de-desocupacao/>. Acesso em: 7 fev. 2024.

MÉSZÁROS, István. **A crise do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE – OPAS. **OMS declara fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional referente à COVID-19**. 2023. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/5-5-2023-oms-declara-fim-da-emergencia-saude-publica-importancia-internacional-referente#:~:text=Bras%C3%ADlia%2C%205%20de%20maio%20de,%20referente%20%C3%A0%20COVID%2D19>. Acesso em: 2 fev. 2024.

PRAZERES, F. A.; SILVA, L. C. da. A Comissão Regional de Soluções Fundiárias da Resolução n. 510 do Conselho Nacional de Justiça: reflexões a partir da experiência do Tribunal de Justiça do Paraná. **Revista CNJ**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 280-302, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/535>. Acesso em: 5 fev. 2024.

QUINTANS, M. T. D.; TAVARES, A. C. D.; VIEIRA, F. M. C. Campo jurídico, direito à moradia digna e ADPF 828. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 283-322, jan./jun. 2023. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2023.v3.n1.a141>. Acesso em: 2 jan. 2024.

Direito à cidade: uma análise da atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TJGO, a partir de estudo de caso da ocupação do Morro da Serrinha

RANDOLPH, R. Subversão e planejamento como “praxis”. In: LIMONAD, E.; CASTRO, E. R (org.). **Um novo planejamento para um novo Brasil?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

SILVA, G. G.; MELLO, M. A Revolução de 1930 e o discurso da ruptura: Goiânia e a Marcha para o Oeste. **Cordis: Revista Eletrônica de História Social da Cidade**, São Paulo, n. 11, 2014. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/cordis/article/view/19799>. Acesso em: 4 fev. 2024.

SILVA, J. A. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUSA JUNIOR, J. G. (org.) **Introdução Crítica ao Direito Urbanístico**. Direito Achado na Rua. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019. v. 9.

SILVA JÚNIOR, R. A.; LIMA, L. O. A valorização imobiliária em Goiânia: um estudo de caso dos setores Oeste, Marista, Bueno e Jardim Goiás em 2018. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 7, n. 7, p. 74857-74863, 2021.

TELES, J. M. **Crônicas & Outras Histórias**. [S.l.: s.n.],1996.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS. **Comissão de Soluções Fundiárias do TJGO encerra trabalhos no Morro da Serrinha com desocupação pacífica da área a partir de segunda-feira (2)**. 29 set. 2023. Disponível em: <https://www.tjgo.jus.br/index.php/institucional/centro-de-comunicacao-social/20-destaque/27703-comissao-de-solucoes-fundiarias-do-tjgo-encerra-trabalhos-no-morro-da-serrinha-com-desocupacao-pacifica-da-area-a-partir-de-segunda-feira-2>. Acesso em: 23 jan. 2024.

UM MONUMENTO à altura da obra de Pedro. **Jornal Diário da Manhã**, 6 fev. 2007. Disponível em: <https://secom.ufg.br/n/11692-um-monumento-a-altura-da-obra-de-pedro>. Acesso em: 2 fev. 2024.



A Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2 e os conflitos possessórios coletivos¹

Mariana Trotta Dallalana Quintans²

Fernanda Mariana da Costa Vieira³

Thales Arcoverde Treiger⁴

Rafaelly de Lima Galossi da Silva⁵

João Priolli de Araújo⁶

1 O presente artigo foi elaborado no âmbito da pesquisa “Poder Judiciário e Conflitos Fundiários no território Fluminense” realizada na Universidade Federal do Rio de Janeiro e conta com recursos da Faperj.

2 Doutora pelo Programa de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, CPDA/UFRJ. Com doutorado sanduíche no Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (CES/FEUC). Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Professora associada da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ) e do Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD/UFRJ) da Universidade Federal do Rio de Janeiro. É jovem cientista do Nosso Estado da Faperj desde 2023. Cooordenadora do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Najup/UFRJ). É colíder do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Movimentos Sociais. Advogada popular, integrando a Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares (Renap) e a Campanha Despejo Zero (Núcleo Rio de Janeiro).

3 Doutora pelo Programa de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, CPDA/UFRJ com doutorado sanduíche no programa de Pós-colonialismo e Cidadania pelo Centro de Estudos Sociais – Universidade de Coimbra (CES/FEUC) (2010). Mestrado em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (2004). Atualmente é professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) no Núcleo de Estudo em Direitos Humanos e Políticas Públicas (NEPP/DH). Integra a Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares (Renap). É cooordenadora do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Luiza Mahin da FND/UFRJ. É associada ao Instituto de Pesquisa Direito e Movimentos Sociais (IPDMS) desde sua fundação. Faz parte da Campanha Despejo Zero (Núcleo Rio de Janeiro).

4 Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UFRJ) e defensor público federal. Faz parte da Campanha Despejo Zero (Núcleo Rio de Janeiro).

5 Advogada popular, mestranda em Políticas Públicas em Direitos Humanos (UFRJ) e integrante do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Najup/UFRJ). Faz parte da Campanha Despejo Zero (Núcleo Rio de Janeiro).

6 Bacharel em Direito pela Universidade Estadual Paulista (2013) e mestrando em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (início em 2021). Advogado popular e membro componente da Campanha Despejo Zero (Núcleo São Paulo).



Ana Claudia Diogo Tavares⁷

Resumo: Durante a pandemia da covid-19, milhares de famílias sofreram remoções forçadas. Nesse contexto, a Campanha Despejo Zero se articulou no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828 no Supremo Tribunal Federal com o objetivo de suspender as remoções forçadas durante a crise sanitária. Nessa ADPF, foi determinada a suspensão de remoções forçadas de áreas coletivas ocupadas antes da pandemia e condicionantes para os demais despejos coletivos até 31 de outubro de 2022, quando foi estabelecido um regime de transição. Em 2023, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Recomendação nº 510 prevendo a criação de Comissões de Soluções Fundiárias pelos Tribunais. Em junho de 2023, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região criou sua Comissão de Soluções Fundiárias. Este artigo analisa a atuação dessa Comissão de Soluções Fundiárias criada pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região nos seus primeiros meses de funcionamento.

Palavras-chave: Poder Judiciário; Comissão de Soluções Fundiárias; conflitos coletivos.

Abstract: During the covid-19 pandemic, thousands of families suffered forced evictions in the countryside and cities. In this context, the Zero Eviction Campaign was organized around the Claim of Non-Compliance with Fundamental Precepts (ADPF) 828 in the Federal Supreme Court with the aim of suspending forced evictions during the health crisis. In this ADPF, it was determined to suspend forced removals from collective areas occupied before the pandemic and conditions for other collective evictions until October 31, 2022, when a transitional regime was established. In 2023, the National Council of Justice (CNJ) issued Recommendation n. 510 providing for the creation of Land Solutions Commissions by the Courts. In June 2023, the Federal Regional Court of the 2nd Region created its Land Solutions Commission. The article analyzes the work carried out by this Land Solutions Com-

7 Professora adjunta do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos (NEPP-DH) da UFRJ e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos (PPDH) da UFRJ. Possui doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (2012), com período sanduíche no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, mestrado em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (2007) e graduação em Direito pela Universidade Federal Fluminense (2004). Atua na assessoria jurídica popular a movimentos populares por terra, território e moradia há mais de 20 anos, integrando a Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares (Renap). É cocoordenadora do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Luiza Mahin da FND/UFRJ. É líder do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Movimentos Sociais. Faz parte da Campanha Despejo Zero (Núcleo Rio de Janeiro).

mission created by the Federal Regional Court of the 2nd Region in its first months of operation.

Keywords: Judicial Power; Land Solutions Commission; land conflicts.

1 Introdução

Durante a pandemia da covid-19, milhares de famílias sofreram remoções forçadas. Nesse contexto, a Campanha Despejo Zero promoveu mobilizações jurídico-políticas no Supremo Tribunal Federal no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828 com o objetivo de suspender as remoções forçadas⁸. Com a decisão do Pleno referendando as condicionantes na cautelar da ADPF 828 em 2022, gestou-se um novo modelo de resolução de conflitos fundiários, possibilitando a criação nos estados, tanto nas Justiças estaduais, quanto nas federais, de Comissões de Soluções Fundiárias, especialmente a partir da Resolução nº 510/2023 criada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em junho de 2023.

O Tribunal Regional Federal da 2ª Região, no final de 2022, criou a Comissão de Soluções Fundiárias (CSF), que foi posteriormente adaptada às diretrizes da Resolução nº 510/2023 do CNJ. A CSF/TRF-2 iniciou os seus trabalhos em meados de 2023. O presente artigo analisa os primeiros meses de trabalho da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF da 2ª Região, apresentando observações preliminares da investigação em curso que tem acompanhado a atuação da CSF do TRF da 2ª Região desde sua criação.

Para este artigo, foi feito mapeamento nos sítios eletrônicos dos tribunais com o objetivo de identificar as Comissões de Soluções Fundiárias criadas no país. Também foi feita análise quantitativa nos incidentes de soluções fundiárias encaminhados à CSF/TRF-2 entre julho e dezembro de 2023 e análise qualitativa de três incidentes relativos aos casos da Ocupação Novo Horizonte em Campos dos Goytacazes (RJ), Comunidade Bicentenária do Horto, e a Ocupação Zumbi dos Palmares, ambos no município do Rio de Janeiro (RJ). Além da análise dos autos relativos aos incidentes de soluções fundiárias, foi feito acompanhamento de sessões de julgamento, reuniões e visitas técnicas promovidas pela CSF/TRF-2.

8 A Campanha Despejo Zero é uma articulação nacional de movimentos sociais do campo e da cidade, organizações de direitos humanos, universidades, defensorias públicas, entre outros, que atua em defesa de terra e moradia. Mais informações sobre a Campanha Despejo Zero e a mobilização político-jurídica no Supremo, ver Despejo Zero (2023), Franzoni *et al.* (2022), Gaio e Mesquita Filho (2023) e Quintans, Tavares e Vieira (2023).



O artigo visa refletir sobre a importância da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2, especialmente para um estado como o Rio de Janeiro, que carecia de qualquer instância administrativa ou judicial de mediação de conflitos fundiários coletivos. O artigo também analisa as possibilidades de essas Comissões de Soluções Fundiárias, previstas na ADPF 828 e na Resolução nº 510 de 2023 do CNJ, contribuírem na mudança do tratamento das ações possessórias coletivas pelo Poder Judiciário.⁹

2 A ADPF 828, a Resolução nº 510/2023 do CNJ e as Comissões Regionais de Soluções Fundiárias

Em 2021, foi proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828 perante o Supremo Tribunal Federal, que teve como relator o ministro Luís Roberto Barroso. A ADPF 828 visava à suspensão de todo e qualquer ato do Poder Público que tivesse como objetivo desocupações, despejos e reintegrações de posse durante a pandemia de covid-19.

Esse objetivo foi, em primeiro momento, obtido com a concessão parcial da medida cautelar incidental, garantindo-se a suspensão das remoções forçadas de áreas coletivas ocupadas antes de 20 de março de 2020 e condicionantes para os demais casos coletivos, nos seguintes termos:

- i) 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 [...] (Brasil, 2021).

Após o deferimento da primeira medida liminar na ADPF 828, outras tutelas provi-

⁹ O presente artigo atualiza e aprofunda os dados preliminares apresentados em Vieira, Quintans e Tavares (2023).



sórias incidentais foram concedidas e referendadas pelo Pleno do Supremo, prorrogando o prazo de vigência das suspensões de desocupações até 31 de outubro 2023, quando o ministro Luís Roberto Barroso¹⁰ autorizou a retomada da tramitação dos processos possessórios, mas condicionou os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais a criarem comissões de conflitos fundiários para a realização de audiências de mediação e visitas técnicas como condição prévia às reintegrações de posse, aos moldes da CCF existente no Tribunal de Justiça do Paraná desde 2019:

4. *Regime de transição quanto às ocupações coletivas.* Determinação de criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários.

[...]

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 (Brasil, 2021).

A decisão apontou que as Comissões de Conflitos Fundiários a serem instauradas deveriam “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”, podendo atuar em qualquer fase do conflito e podendo desenvolver as seguintes atividades:

- (i) realizar visitas técnicas nas áreas de conflito, com elaboração do respectivo relatório, a ser remetido ao juiz da causa;
- (ii) atuar na interlocução com o juízo no qual tramita a ação judicial;
- (iii) interagir com as Comissões de Conflitos Fundiários instituídas no âmbito de outros poderes e órgãos, como o Governo do Estado, a Assembleia Legislativa, o Ministério Público, a Defensoria Pública etc.;
- (iv) participar de audiências de mediação e conciliação agendadas no âmbito de processo judicial em trâmite no primeiro ou segundo grau de jurisdição;
- (v) agendar e conduzir reuniões e audiências entre as partes e interessados, elaborando a respectiva ata;
- (vi) promover reuniões para o desenvolvimento dos trabalhos e deliberações;

10 O mérito dessa ação constitucional não foi julgado até o fechamento do presente artigo.



- (vii) monitorar os resultados alcançados com a sua intervenção;
e
- (viii) executar outras ações que tenham por finalidade a busca consensual de soluções para os conflitos fundiários coletivos ou, na sua impossibilidade, que auxiliem na garantia dos direitos fundamentais das partes envolvidas em caso de reintegração de posse (Brasil, 2021).

Na esteira dessa decisão, em junho de 2023, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução nº 510/2023 regulamentando a criação da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias (CNSF) e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias (CRSF) nos tribunais e instituindo as diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e de audiências de mediação de conflito, estabelecendo, dessa forma, protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis (CNJ, 2023).

As Comissões Regionais de Soluções Fundiárias devem funcionar como “estrutura de apoio à solução pacífica das ações possessórias e petitorias coletivas”, de acordo com o § 4º do art. 1º, e apontou para a possibilidade de as Comissões Regionais contarem com “equipe multidisciplinar, sendo possível a cooperação interinstitucional com os demais Poderes e a atuação de profissionais do Ministério Público, da Defensoria Pública e das esferas federal, estadual ou municipal” (art. 2º, § 3º), bem como, a possibilidade de “participação de representantes dos movimentos sociais, sociedade civil e de todos os órgãos e entidades que possam colaborar para a solução pacífica do conflito, nos níveis federal, estadual e municipal” nas reuniões e audiências de mediação das Comissões (art. 2º, § 2º) (CNJ, 2023).

A resolução estabeleceu ainda caráter permanente para todas as Comissões de Soluções Fundiárias e determinou, ao próprio Conselho Nacional de Justiça, a instituição da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias (art. 1º, *caput*) e, no mesmo sentido, delimitou prazo de trinta dias para que, na estrutura de cada um dos 27 Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e dos 6 Tribunais Regionais Federais do país, também se constituam as Comissões Regionais de Soluções Fundiárias (art. 1º, § 4º) – ou, quando já instituídas, a faculdade de convalidá-las mediante ato administrativo da presidência de seus tribunais (art. 2º, § 5º).

No caso da Comissão Nacional, o seu ato de instituição é instrumentalizado pela Portaria nº 205, de 14 de agosto de 2023, subscrita pela então presidente do Conselho Nacional Justiça, a ministra Rosa Weber – e que, importante pontuar, obedece aos requisitos legais anteriormente discriminados, atende às disposições

sobre a composição mínima de seus membros (art. 2º, I e II, da Resolução nº 510/2023, e art. 2º da Portaria nº 205/2023) e, sobretudo, às competências constitucionalmente atribuídas a este importante órgão do Poder Judiciário (art. 92, I-A, c/c, art. 103-B, §4º, I a III, todos da CF/1988).

No âmbito da Justiça Federal, todos os Tribunais Regionais Federais já criaram as referidas Comissões. No mesmo sentido, os Tribunais da Justiça Estadual. Com relação aos Tribunais Regionais do Trabalho, apenas foi identificada a criação da CSF pelo TRT da 14ª Região relativa ao estado de Rondônia.

Alguns Tribunais de Justiça que publicaram portarias criando as CRSF, não as adequaram à Resolução nº 510/2023. Existem tribunais que, apesar de terem editado atos de criação e/ou convalidação das comissões, não adequaram às diretrizes legais pertinentes à composição mínima dos membros dessas Comissões – seja a que discrimina o número e a qualidade de atuação dos seus magistrados integrantes (art. 2º, I e II), seja, ainda, aquela que permite a atuação dos movimentos sociais, da sociedade civil e de todos os órgãos e entidades que possam colaborar para a solução pacífica do conflito (art. 2º, § 2º).¹¹

Estados como Rio de Janeiro (na região Sudeste), por exemplo, apresentam um volume de processos judiciais significativo. Entretanto, não foi convalidada e efetivamente instituída a Comissão Regional de Soluções Fundiárias pelo Tribunal de Justiça. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJ/RJ) editou o Ato Executivo nº 05, em 17 de janeiro de 2023, com o objetivo de instituir a Comissão de Conflitos Fundiários no âmbito do Tribunal. Porém, até o fechamento deste artigo, o Tribunal não adequou a comissão às diretrizes da Resolução nº 510/2023 do CNJ. Também, de fato, a referida comissão não iniciou seus trabalhos.

Nesse caso, a Comissão Regional já deveria ter iniciado sua atuação, garantindo cobertura às demandas multitudinárias existentes, estando equipada com a estrutura física e de material humano necessárias ao enfrentamento de todas as camadas de complexidade que o tema das “soluções fundiárias” envolve.

11 O mapeamento foi feito pelos membros componentes dos grupos de técnicos da Campanha Nacional Despejo Zero, mais especificamente o “GT de Incidência” e o “GT Jurídico”, e apresentado e debatido nas reuniões realizadas no segundo semestre do ano de 2023 (junho, julho e agosto, principalmente) e início de 2024. Abrange a análise de todos os atos normativos do período de 2/11/2022 (data da publicação da decisão que determina o regime de transição na ADPF 828) até 5/9/2023 e foi atualizado em fevereiro de 2024, quando foi finalizada a última rodada de sistematização e análise desses atos de criação das Comissões de Soluções Fundiárias.



Com a criação das Comissões de Soluções Fundiárias pelos tribunais brasileiros, federais e estaduais, é importante uma análise da qualidade da atuação dessas comissões, observando se os trabalhos das comissões estão sendo realizados no sentido de assegurar a solução dos conflitos fundiários.

Os pesquisadores do Observatório das Metrôpoles apontam que a Comissão Regional de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ/SP) “não foi capaz de construir soluções adequadas à garantia do direito à moradia para as mais de 4 mil famílias ameaçadas”. Foram realizadas 39 audiências pela comissão nos primeiros seis meses de funcionamento, mas apenas em um número muito pequeno de casos houve alguma solução adequada. Na maioria dos casos, ocorreram encaminhamentos insuficientes para a garantia do direito à moradia adequada, com a concessão de auxílio-aluguel sem atrelamento de inserção em política habitacional definitiva, soluções privadas ou inexistência de qualquer solução com a oferta apenas de vagas em abrigos (Ingelz *et al.*, 2023).

Os próximos tópicos analisam a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias criada pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região, investigando a qualidade do trabalho desenvolvido pela referida comissão, avaliando os limites e as possíveis contribuições para a solução efetiva dos conflitos fundiários coletivos no território fluminense.

3 A Comissão de Solução Fundiária (CSF) do TRF 2ª Região

A Resolução nº TRF2-RSP-2023/00024 estabeleceu o Regimento Interno da Comissão de Soluções Fundiárias (CSF) do TRF2, em 15 de junho de 2023, nos termos da Resolução nº 510/2023 do CNJ. O art. 1º da Resolução nº TRF2-RSP-2023/00024 estabeleceu como finalidades da CSF:

I – 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; II – servir de apoio operacional aos juízes federais e aos desembargadores federais no que respeita aos conflitos fundiários; III – elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões judiciais suspensas, em razão do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, proferida no julgamento da ADPF 828; IV – executar outras ações que tenham por finalidade a busca consensual de soluções para os conflitos fundiários coletivos (CNJ, 2023).

O art. 4º da referida resolução definiu como competência da CSF:

I – realizar visitas técnicas nas áreas de conflito, bem como elaborar o respectivo relatório; II – interagir com as comissões de soluções fundiárias instituídas no âmbito de outros tribunais e de outros Poderes e órgãos, como o Governo do Estado, a Assembleia Legislativa, o Ministério Público e a Defensoria Pública; III – promover reuniões para o desenvolvimento dos trabalhos e das deliberações; IV – monitorar os resultados alcançados em decorrência da sua intervenção; V – executar outras medidas que tenham por finalidade a busca consensual de soluções para os conflitos fundiários coletivos ou, na sua impossibilidade, que auxiliem na garantia dos direitos fundamentais das partes envolvidas em caso de reintegração de posse; VI – atuar na interlocução com o Juízo no qual tramita eventual processo judicial; VII – realizar audiências de mediação e conciliação agendadas no âmbito de processo judicial em trâmite no primeiro ou segundo grau de jurisdição; VIII – agendar e conduzir reuniões e audiências entre as partes e os interessados, elaborando a respectiva ata (CNJ, 2023).

Em seu art. 2º, a resolução define que a comissão será presidida por um desembargador federal e integrada por juízes federais, que serão designados para esse fim. A Portaria nº TRF2-PTP-2023/00196, de 15 de junho de 2023, a Portaria nº TRF2-PTP-2023/00223, de 28 de junho de 2023 e a Portaria nº TRF2-PTP-2023/00242, de 6 de julho de 2023 designaram os membros da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF da 2ª Região. Atualmente, oito juízes estão designados como titulares e outros três como suplentes para atuarem na CSF.

A CSF do TRF da 2ª Região tem realizado sessões de forma híbrida e virtual. Nessas sessões têm ocorrido o julgamento da admissibilidade dos incidentes de Solução de Conflitos Fundiários.

Para o presente artigo, foram analisados e sistematizados os casos que foram admitidos pela comissão até dezembro de 2023 investigados por meio do acompanhamento das sessões de julgamento da CSF e também por meio dos processos judiciais e das informações nos incidentes¹² disponíveis no site do TRF¹³.

O § 1º do art. 4º da referida Resolução do CNJ estabeleceu que o “pedido da remessa do processo para a comissão poderá ser realizado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pelas partes envolvidas ou de qualquer interessado em

12 Os processos encaminhados para a CSF nos termos do art. 4º da Resolução nº 510/2023 do CNJ são transformados em Incidentes de Solução de Conflitos.

13 Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/institucional/comissoes/solucoes-fundiarias/incidentes/>.



qualquer fase do processo” e o *caput* estabeleceu que o processo será remetido por “decisão proferida pelo juiz da causa, que fará a remessa dos autos para a estrutura administrativa de apoio à Comissão”.

Cabe destacar que os Incidentes de Soluções Fundiárias já foram provocados por manifestação da Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil, por deputado estadual da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, pelo Ministério Público Federal, por advogados, pela Defensoria Pública da União, por decisão em reclamação constitucional do Supremo Tribunal Federal, de ofício pelos juízes da causa, entre outros.

Para cada um dos Incidentes de Soluções Fundiárias é designado um relator, um revisor e um vogal (art. 6º, § 1º, da Resolução nº TRF2-RSP-2023/00024), que deliberam nas sessões da CSF pela admissibilidade ou não do caso na comissão.

O Ministério Público Federal, por meio da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão, e a Defensoria Pública da União, por meio do Núcleo de Direitos Humanos, têm participado de todas as sessões híbridas.

A deliberação de admissibilidade tem versado sobre a caracterização do conflito como coletivo e sobre o envolvimento de população vulnerável. A CSF/TRF-2 autouou 20 conflitos processados como Incidentes de Soluções Fundiárias até dezembro de 2023. Foram apreciados 18 desses incidentes nas sessões judiciais (híbridas e virtuais) realizadas entre julho e dezembro de 2023, dos quais 15 foram admitidos e 3 foram inadmitidos.

A comissão tem entendido como coletivo tanto os processos judiciais que envolvam uma coletividade entre as partes, como os casos em que vários processos judiciais (ainda que individualizados) são relacionados ao mesmo conflito.

Entre os três processos não admitidos, em um deles o indeferimento do ingresso na comissão se deu por não configurar como um conflito coletivo. Tratava-se de ação de reintegração de posse movida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, em 1979, contra dois fazendeiros grileiros no estado do Rio de Janeiro. Nesse incidente foi expedido o seguinte acórdão de inadmissibilidade na sessão virtual ocorrida em dezembro de 2023:

COMISSÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS. ADMISSIBILIDADE NEGADA. INEXISTÊNCIA DE CONFLITO COLETIVO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA PARA DESOCUPAÇÃO DE TERRENO POR DOIS PAR-



TICULARES (INCIDENTE DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS Nº 5016175-83.2023.4.02.0000/RJ).

Também tem sido analisado se o conflito envolve famílias hipossuficientes. Um exemplo dessa averiguação se deu no incidente de solução fundiária relativo ao conflito envolvendo imóvel urbano no município do Rio de Janeiro. O incidente foi inadmitido por não se caracterizar, entre outros aspectos, como ação judicial que pudesse promover o despejo de população vulnerável por se tratar de área de milícia (Incidente de Soluções Fundiárias nº 5018116-68.2023.4.02.0000/RJ).

O terceiro caso não admitido foi em razão de se tratar de ação de reintegração de posse movida pela Vale S.A. relativa a desbloqueio de trecho de ferrovia por movimento indígena. No momento da sessão judicial que analisou a admissibilidade do incidente de soluções fundiárias, a estrada já tinha sido desbloqueada pelo que foi relatado pelo Ministério Público Federal e pelo advogado da empresa (Incidente de Soluções Fundiárias nº 5015306-23.2023.4.02.0000/ES). Não existe vedação de atuação das Comissões de Soluções Fundiárias em ação possessória que envolva comunidades indígenas e ações de pressão social.

Como o TRF da 2ª Região abrange os estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, já foram analisados incidentes de ambos os estados pela CSF/TRF-2, com maior representação de casos do estado do Rio de Janeiro, como apresentado na tabela a seguir:

Tabela 1: Estados dos conflitos fundiários da CSF/TRF2

Estado	Rio de Janeiro	Espírito Santo
Número de incidentes	14	4

Fonte: Elaboração própria.

Dos 15 incidentes admitidos pela comissão até dezembro de 2023, 12 são relativos a conflitos fundiários no estado do Rio de Janeiro e 3 no estado do Espírito Santo.



Tabela 2: Estados dos Incidentes admitidos pela CSF/TRF2

Estado	Rio de Janeiro	Espírito Santo
Número de incidentes	12	3

Fonte: Elaboração própria.

Os Incidentes de Soluções Fundiárias admitidos nos primeiros meses de funcionamento da CSF do TRF-2 são relativos a conflitos fundiários urbanos e rurais, com maior representação dos casos de conflitos fundiários urbanos, como se verifica na tabela a seguir:

Tabela 3: Tipos de Conflitos admitidos na CSF/TRF2

Tipos de conflitos	Quantidade
Conflitos rurais	5
Conflitos urbanos	10

Fonte: Elaboração própria.

Entre os conflitos fundiários classificados como rurais pela CSF/TRF-2 encontra-se um conflito envolvendo comunidade quilombola no Espírito Santo. Os demais casos rurais envolvem assentamentos da reforma agrária nos quais o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) ingressou com ações de reintegração de posse ajuizadas contra ocupantes irregulares em lotes dos assentamentos.

Os casos de conflitos fundiários urbanos se dividem em: ocupações durante a pandemia da covid-19 e comunidades já consolidadas em imóveis da União Federal, como sistematizado na tabela a seguir:

Tabela 4: Tipos de conflitos fundiários urbanos

Tipos de conflitos fundiários urbanos	Quantidade
Ocupações durante a pandemia de covid-19	3
Moradias consolidadas em áreas da União	7

Fonte: Elaboração própria.

A CSF admitiu Incidentes de Soluções Fundiários de três áreas ocupadas durante a pandemia de covid-19, sendo ocupações em áreas do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e ocupação em imóvel do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), como sistematizado na tabela a seguir:

Tabela 5: Ocupações durante a pandemia da covid-19

Nome	Área	Município	Estado
Ocupação Novo Horizonte	Conjunto do PMCMV	Campos dos Goytacazes	Rio de Janeiro
Ocupação no Residencial Limão	Conjunto do PMCMV	Cariacica	Espírito Santo
Ocupação Zumbi	Imóvel do INSS	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro

Fonte: Elaboração própria.

Os outros tipos de conflitos urbanos dizem respeito a áreas públicas da União Federal ocupadas há vários anos. Esses casos foram sistematizados na tabela a seguir:

Tabela 6: Incidentes de áreas ocupações mais antigas

Área	Órgão federal	Município	Estado
Comunidade do Horto	Instituto Federal do Jardim Botânico e União Federal	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro
Comunidade às Margens da Rodovia BR-040	Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Petrópolis	Rio de Janeiro
Comunidade às Margens da Rodovia BR-393	Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Três Rios	Rio de Janeiro
Quinta Lebrão	Instituto Nacional de Previdência Social	Teresópolis	Rio de Janeiro
Comunidade na Praia do Galegos, Ilha do Governador	União Federal	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro
Comunidade na Ribeira, Ilha do Governador	União Federal	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro
Condomínio Residencial Recanto dos Pássaros	União Federal	Duque de Caxias	Rio de Janeiro

Cada um desses casos tem características específicas. Fizemos o agrupamento de todos por serem áreas de posse de mais de ano e dia. Vários casos são de ocupações consolidadas, como da comunidade bicentenária do Horto no município do Rio de Janeiro, que será analisado no próximo tópico. Por outro lado, o último caso da planilha diz respeito à ação rescisória movida pela União Federal contra



pessoa que construiu o condomínio residencial Recanto dos Pássaros, na Baixada Fluminense¹⁴. Apesar de a ação judicial figurar contra uma pessoa, atualmente, segundo a CSF/TRF-2 existem mais de noventa casas e famílias na área de mais de oito milhões de metros quadrados, caracterizando o conflito como coletivo¹⁵

Os tipos de processos judiciais encaminhados à CSF/TRF-2 são diversos, como reintegrações de posse, ações demolitórias, ações rescisórias. Entretanto, existe predomínio de ações de reintegração de posse que originaram os conflitos fundiários coletivos.

A comissão também tem admitido casos que já transitaram em julgado e estão em fase de execução de sentença, adotando a regra prevista no art. 4º, § 2º, da Resolução nº 510/2023 do CNJ: “a qualquer momento do conflito, inclusive antes do ajuizamento da ação judicial e mesmo depois do trânsito em julgado da decisão que determina o despejo ou a reintegração de posse, será possível a atuação da Comissão Regional” (CNJ, 2023).

Entretanto, apesar da possibilidade estabelecida na Resolução nº 510/2023 de uma incidência anterior ao processo judicial, não foi identificado nenhum incidente relativo a conflito fundiário em sede administrativa.

Causa preocupação a não admissão de alguns processos judiciais em razão da ausência de sentença de mérito, como no Incidente da BR-040 no município de Petrópolis no Rio de Janeiro, em que apenas algumas ações demolitórias foram agrupadas ao incidente, não sendo remetidos à CSF/TRF-2 os processos que ainda não possuíam sentença de mérito transitada em julgado:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS PELA DPU. PEDIDO DE INCLUSÃO DE PROCESSOS QUE NÃO TERIAM SIDO REMETIDOS A ESTA COMISSÃO PELOS MAGISTRADOS DA 1º VARA FEDERAL DE PETRÓPOLIS. APENAS DEVEM INTEGRAR O PRESENTE INCIDENTE AQUELES PROCESSOS NOS QUAIS HAJA ORDEM DE DESOCUPAÇÃO OU DEMOLIÇÃO DECORRENTE DE SENTENÇA TRANSITADA EM JULGADO. EMBARGOS PARCIALMENTE PROVIDOS (Incidente de Soluções de Conflito n. 5008948-42.2023.4.02.0000, Evento 117).

14 Essa pessoa obteve em primeiro grau o reconhecimento da ação de usucapião da área, a União Federal ajuizou ação rescisória alegando a impossibilidade de usucapião em razão de ser área pública.

15 Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/comissao-de-solucoes-fundiarias-visita-condominio-em-terreno-em-xerem-com-posse-reivindicada-pela-uniao/>



Esse entendimento da CSF/TRF-2 contraria o disposto no art. 4º, § 2º, da Resolução nº 510/2023 do CNJ de que as referidas Comissões atuaram “a qualquer tempo do conflito”.

As comissões foram gestadas a partir de uma perspectiva inovadora para resolução de conflitos fundiários coletivos urbanos ou rurais, na medida em que colocam no cenário da disputa atores do Poder Público que devem também garantir o melhor resultado para as famílias vulneráveis. Visa, portanto, a busca por uma atuação fora da tradicionalidade processual já prevista em nosso estatuto processual. Significa dizer que a Resolução nº 510/2023 do CNJ estabeleceu uma forma mais dialógica de resolução de conflitos, entendendo que as disputas por terra e moradia, quando de um lado do polo há um contingente de vulneráveis sociais, impõem uma métrica no campo dos direitos humanos, logo, uma resolução que não se resume a despejar ou reintegrar sem que haja qualquer compromisso com o destino das famílias vulneráveis.

Por isso, ao negar a admissibilidade de processos que ainda não tenham sido objeto de sentença definitiva, a comissão acaba por reiterar uma sistemática tradicional na resolução de conflitos, apontando para uma presunção de supressão de instâncias por parte da comissão, cujo papel reside em olhar o conflito a partir de lentes mais atentas no campo do direito social.

Tal decisão ainda apresenta maior complexidade pelo fato de a Resolução nº 510/2023 do CNJ estabelecer a possibilidade de incidência das comissões em qualquer fase do processo, o que poderá implicar inclusive em decisões contraditórias nestes processos, visto que a decisão de 1º grau apartada da ação de Incidentes de Solução de Conflitos remetida para as Comissões de Soluções Fundiárias pode significar o não reconhecimento por parte da 1ª instância de que se trata de demanda coletiva, impondo as cautelas previstas tanto na ADPF 828, quanto na Resolução nº 510/2023.

Após a primeira etapa de análise sobre a admissibilidade dos Incidentes de Solução dos Conflitos pela CSF/TRF-2, os juízes relatores devem realizar as visitas técnicas e as audiências de mediação de conflitos com o objetivo de contribuir na busca de soluções para os conflitos fundiários, como previsto na Resolução nº 510/2023 do CNJ.

O art. 9º da Resolução nº 510 do CNJ prevê a realização de visitas técnicas na área objeto de conflito fundiário coletivo, estabelecendo contato prévio com a parte autora e com os ocupantes da área e com os movimentos sociais envolvidos no conflito (§ 1º do art. 10 da Resolução nº 510/2023).



Até dezembro de 2023, identificamos a realização de 17 visitas técnicas em áreas objeto de conflito coletivo de incidentes admitidos pela CRF/TRF-2, relativos aos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo.

Entretanto, com relação às audiências de mediação/conciliação, em que pese a Resolução nº 510 do CNJ dispor no art. 13 sobre a realização de audiências de mediação e conciliação de conflitos que devem ser realizadas após as visitas técnicas, obrigatórias para as ocupações com mais de ano e dia e como recomendação de serem realizadas nas demais hipóteses, nos primeiros meses de funcionamento da CSF/TRF-2 não identificamos a realização de audiências de mediação/conciliação pela comissão.

Cabe destacar que a Resolução nº 510/2023 do CNJ estabelece que as audiências podem ser designadas de ofício pelo juiz ou mediante provocação de qualquer interessado, em qualquer fase do processo. As referidas audiências devem contar com a participação de todas as partes do processo e interessados, representantes do Ministério Público e da Defensoria Pública, dos respectivos órgãos responsáveis pelas políticas públicas, representantes de movimentos sociais, entre outros.

Essas audiências são fundamentais para colocar na mesa de negociação com as partes envolvidas no conflito e com os demais órgãos públicos fundiários que podem contribuir para a resolução do problema de fundo do conflito fundiário.

Como apontam Prazeres e Silva (2023), a Resolução nº 510/2023 do CNJ, ao estruturar a atuação das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, utilizou como base a experiência do Tribunal de Justiça do Paraná, que consolidou a intervenção da comissão em três fases distintas: “a visita técnica na área objeto do litígio; a mediação com os interessados na busca de soluções de consenso; e, em caso de insucesso na composição dos interessados, o planejamento para o cumprimento da ordem de reintegração.” (Prazeres; Silva, 2023, p. 289).

Como apontam os autores, a realização das audiências de mediação é uma fase fundamental dos trabalhos da Comissão de Soluções Fundiárias. Entretanto, a realização das audiências de mediação ainda não se consolidou como prática da CSF/TRF-2. Nos incidentes analisados, apenas identificamos a realização de reuniões e o encaminhamento de ofícios para os órgãos públicos.

No próximo tópico serão analisados, de forma qualitativa, três incidentes de solução fundiária com o objetivo de aprofundarmos a análise da atuação da CSF/TRF-2.



4 Os incidentes de soluções fundiárias da comunidade do Horto e das ocupações Novo Horizonte e Zumbi dos Palmares

Selecionamos três casos do Rio de Janeiro para analisar, de forma aprofundada, os passos dados após a admissibilidade do incidente de soluções fundiárias pela CSF/TRF2.

O primeiro caso analisado é o incidente de solução fundiária relativo à Ocupação Novo Horizonte, localizada no município de Campos dos Goytacazes, no estado do Rio de Janeiro (Incidente de Soluções Fundiárias nº 5008948-42.2023.4.02.0000/RJ).

Trata-se de uma ocupação emblemática com diversas peculiaridades e desdobramentos políticos, como a negligência estatal e a luta popular pela implementação da mesa de negociação que busca a efetivação de políticas públicas habitacionais para as famílias, bem como desdobramentos jurídicos, como a busca pela defesa e garantia dos direitos humanos e, sobretudo, do direito à moradia adequada, direitos estes que são colocados frequentemente em risco no decorrer do processo judicial de reintegração de posse que a ocupação enfrenta desde abril de 2021 até a presente data.

Em 15 de abril de 2021, em meio à pandemia de covid-19, cerca de duas mil pessoas (incluindo idosos e crianças) ocuparam o conjunto habitacional Novo Horizonte I, II e III. A Caixa Econômica Federal e a Realiza Construtora Ltda. ajuizaram ação de reintegração de posse (Processo nº 5002208-56.2021.4.02.5103), obtendo em 2ª instância o deferimento da liminar para desocupação dos imóveis.

Foi proposta Reclamação 47531 pela Defensoria Pública da União no Supremo Tribunal Federal com o objetivo de suspender o despejo. O ministro relator, Luis Edson Fachin, deferiu liminarmente a suspensão do despejo, compreendendo que, no caso, não existia garantia de alternativa habitacional às famílias, nos moldes da decisão proferida na ADPF 828 (Reclamação 47.531 Rio de Janeiro). Em 27 de abril de 2023, o ministro Fachin julgou parcialmente procedente a reclamação determinando que

o juízo reclamado observe o regime de transição, pelo qual os Tribunais ficaram obrigados à criação de Comissões de Conflitos Fundiários com atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela ADPF 828, de maneira gradual e escalonada, prejudicado o exame dos agravos internos (Reclamação 47.531 Rio de Janeiro).



Em razão da decisão monocrática na Reclamação 47.531, o juízo suspendeu a tramitação do processo em primeira instância e o remeteu para a CSF/TRF-2, sendo instaurado o incidente de soluções fundiárias. Em 11 de julho de 2023, ocorreu a primeira sessão da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2, que admitiu o referido incidente, nos seguintes termos:

INCIDENTE DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS – JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE – ADEQUAÇÃO AO DECIDIDO NA ADPF 828 E PREVISTO NA RESOLUÇÃO 510/2023 DO CNJ – POTENCIAL PARA A CONSTRUÇÃO DE SOLUÇÃO EFETIVA E POUCA TRAUMÁTICA PARA O CONFLITO (Incidente de Soluções Fundiárias nº 5008948-42.2023.4.02.0000/RJ Evento 17).

Foi realizada visita técnica à Ocupação Novo Horizonte no dia 18 de outubro de 2023, que foi precedida de reunião com instituições interessadas e representantes dos moradores no Fórum Federal de Campos dos Goytacazes na parte da manhã no mesmo dia da visita técnica. O relatório da visita técnica apresenta que:

A visita teve início às 14h, na quadra poliesportiva do Conjunto Habitacional.

Ali, tivemos a oportunidade de proferir breves explicações para uma pequena multidão de cerca de 80 moradores sobre o trabalho da Comissão, nossa intenção de resolução do conflito da maneira menos traumática possível, bem como clamamos para que os ânimos fossem apaziguados para que se pudesse chegar a um acordo possível.

Foi dada a palavra aos representantes de instituições que haviam participado da reunião prévia. Falaram os membros do MPF e da DPU, o Superintendente Regional da CEF, o representante do ITERJ, o Presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Vereadores, o Procurador Geral do Município e a advogada social representante dos próprios moradores. Em todas falas foi consignado o empenho por uma resolução justa, viável, célere e humana para todos os envolvidos.

Também oportunizamos a três moradoras, representantes da comunidade, que falassem dos problemas dos ocupantes do empreendimento e de suas expectativas sobre toda situação vivenciada.

Após o encontro com o grupo de moradores, os membros da Comissão percorreram a principal via do empreendimento e visitaram duas casas, cujos moradores facultaram o acesso (Incidente de Soluções Fundiárias nº 5008948-42.2023.4.02.0000/RJ Evento 98).

Esse relatório da visita técnica da CSF/TRF-2 recomenda, ao final, a criação de um grupo de trabalho com representantes das famílias, Caixa Econômica Federal (CEF), Instituto de Terras do Estado do Rio de Janeiro (Iterj), Poderes Executivo e Legislativo municipais, universidades, MPF e DPU, para a apresentação de soluções viáveis. O grupo de trabalho tem se reunido regularmente com o objetivo de construir uma solução pacífica para o conflito fundiário. Na primeira reunião do grupo de trabalho, ocorrida no dia 25 de outubro de 2023, foram feitos os seguintes encaminhamentos¹⁶:

I. Elaboração de mapeamento das 729 famílias beneficiárias do Programa Minha Casa, Minha Vida, referente ao conjunto habitacional Novo Horizonte, com a indicação da situação habitacional atual das famílias e consulta acerca do interesse dessas famílias em residir nos imóveis do conjunto habitacional Novo Horizonte. O referente mapeamento deverá ser feito por meio da metodologia da busca ativa e editais, a ser realizado em parceria entre o município de Campos dos Goytacazes, as universidades parceiras, a Defensoria Pública da União e a advocacia popular.

II. Elaboração de mapeamento das famílias da Ocupação Novo Horizonte, com relatório sobre o perfil socioeconômico das famílias, situação habitacional, cadastro em programas e benefícios sociais e demais itens indicados pelo Minha Casa, Minha Vida Entidades. O referente mapeamento deverá ser feito por meio de pesquisa de campo, a ser realizada em parceria entre o município de Campos dos Goytacazes, as universidades parceiras, a Defensoria Pública da União e a advocacia popular.

III. Mapeamento dos terrenos vizinhos ao conjunto habitacional Novo Horizonte, com indicação de matrícula, proprietário e demais informações pertinentes ao caso. O referido mapeamento será feito pelo Instituto de Terras do Estado do Rio de Janeiro (Iterj).

Atualmente, está sendo realizada pesquisa de campo pela universidade com as famílias, a fim de subsidiar eventual acordo que atenda às condições necessárias de moradia digna, segura e adequada, com base nas especificidades do perfil socioeconômico dos ocupantes e em suas relações com o território, garantindo a participação ativa das famílias como principais partes interessadas na resolução do feito.

O segundo caso analisado diz respeito à Comunidade do Horto, localizada na zona sul da cidade do Rio de Janeiro. A Comunidade do Horto é uma comunidade tradi-

¹⁶ Ata da primeira sessão ordinária do Grupo de Trabalho Novo Horizonte, da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal Regional Federal da 2ª Região.



cional bicentenária composta de mais de 621 famílias que ocupam desde o início do século XIX a área – território fundamental para sua reprodução física, social, econômica e cultural. Entretanto, a União Federal e o Instituto de Pesquisa Jardim Botânico ingressaram com inúmeras ações de reintegração de posse para a remoção da comunidade. O conflito já perdura há mais de 40 anos e, atualmente, o Grupo de Trabalho Técnico (GTT) da Secretaria Nacional de Diálogos Sociais e Articulações de Políticas Públicas do atual Governo Federal busca uma solução para o conflito fundiário.

O caso foi encaminhado para a CSF/TRF-2 por requerimento do Ministério Público Federal, da Câmara dos Deputados e da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do estado do Rio de Janeiro, quando ocorreu a tentativa de execução de reintegração de posse em uma das ações possessórias em descumprimento à decisão da ADPF 828 e à Resolução nº 510/2023 do CNJ.

Em 12 de setembro de 2023, a CSF/TRF-2 admitiu o incidente de soluções fundiárias compreendendo que se tratava de conflito coletivo e, portanto, processo estruturante, nos seguintes termos:

INCIDENTE DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. CONVERGÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO. PROCESSO ESTRUTURAL. PLANO DE AÇÃO. RESOLUÇÃO CNJ Nº 510/2023.

[...] 2 - As demandas reintegratórias da posse de imóveis na área do Jardim Botânico/RJ, conquanto não reunidas em um único processo, tornaram-se verdadeiramente contidas na noção de processo estrutural, por se estar diante de um problema estrutural.

3 - A outorga do direito material objeto de execução em inúmeros processos em trâmite na Vara Federais Cíveis da Justiça Federal da 2ª Região, e a ocupação da área urbana por diversas famílias que estabeleceram sobre ela suas moradias, evidencia a imperiosa necessidade de se compatibilizarem os direitos à propriedade e à moradia, ambos assegurados pela Constituição Federal Brasileira,

4 - Justificada a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias a casos desta natureza, em observância à finalidade para a qual foi instituída acerca da execução de ações que visem a busca consensual de soluções para os conflitos fundiários de natureza coletiva em atuação mediadora, como previsto no art. 1º do Regimento Interno da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (Resolução nº TRF-2-RSP-2023/00024/2023) (Incidente de Soluções Fundiárias nº 5008892-09.2023.4.02.0000/RJ).



Em 17 de outubro de 2023 foi realizada visita técnica na área objeto do conflito fundiário coletivo, com base no art. 9º da Resolução CNJ nº 510/2023, com participação, além do presidente da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2, da relatora do incidente e de mais dois juízes que compõem a CSF/TRF-2, representantes do Instituto de Pesquisa Jardim Botânico (IPJB), da Associação dos Moradores do Horto (Anahor), do Ministério Público Federal, da Secretaria-Geral da Presidência da República, do município do Rio de Janeiro pelas Secretaria e Subsecretaria Municipal do Meio Ambiente e Clima do Rio de Janeiro, do estado do Rio de Janeiro, da Procuradoria Regional Federal da 2ª Região, do Iphan/Rio, do Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (Iterj) e do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (Najup) Luiza Mahin.

Em 7 de novembro de 2023, a juíza relatora expediu despacho facultando a apresentação nos autos:

no prazo máximo de 30 dias, relatórios ou manifestações que possam subsidiar diretrizes ao efetivo cumprimento das ordens judiciais em mandados de reintegração de posse, a par da garantia dos direitos fundamentais das partes envolvidas e representadas pela Associação dos Moradores do Horto – AMAHOR (Incidente de Soluções Fundiárias nº 5008892-09.2023.4.02.0000/RJ, Evento 154, grifos do original).

O referido despacho da juíza relatora, ao prever prazo para a apresentação de plano para subsidiar o cumprimento de mandado de reintegração de posse, foi na contramão das diretrizes da Resolução nº 510/2023 do CNJ que apontam para a tentativa de mediação/conciliação em busca de soluções para o conflito, entendendo a importância das audiências com os múltiplos atores para a solução, e não apenas utilizando-se mecanismos que facilitem a remoção das famílias.

O despacho também não seguiu as diretrizes da Resolução nº 10/2018 que determina a remoção forçada como exceção em casos de conflitos coletivos. Tal despacho também desconsiderou o trabalho desenvolvido no âmbito administrativo pelo Grupo de Trabalho Técnico (GTT) da Secretaria Nacional de Diálogos Sociais e Articulações de Políticas Públicas.

Em 13 de novembro de 2023, com a juntada do relatório da visita técnica, a juíza relatora parece ter adotado outra postura ao apresentar recomendações que pudessem contribuir com o diálogo entre os atores envolvidos no conflito:

Ante o exposto, tem-se pela possibilidade de solução para a questão estrutural identificada em torno de responsabilidades compartilhadas e, em convergência a este propósito, é assegurada a participação dos interessados, em incentivo ao diálogo.

Assim, faculta-se a todos os diretamente envolvidos a apresentação de relatórios ou manifestações que possam subsidiar diretrizes a um Protocolo de Gestão, ou equivalente, conduzido pelo Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, a embasar uma solução consensual do conflito, com reflexo direto nos processos judiciais em curso nas Varas Federais Cíveis da Seção Judiciária do Rio de Janeiro.

Para esse propósito, as balizas podem vir a ser definidas pelo Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, com mecanismos de controle e transparência também para conhecimento da sociedade civil, quanto à manifestada possibilidade de convivência, em um programa que possa se caracterizar como inovador na inserção da Comunidade do Horto em um planejamento de economia verde, inclusivo e sustentável, que agregue valor acima de tudo ao próprio Jardim Botânico do Rio de Janeiro (Incidente de Soluções Fundiárias nº 5008892-09.2023.4.02.0000/RJ, Evento 167).

Após a visita técnica, foram realizadas, em separado, reuniões com representantes da Associação dos Moradores do Horto (Amahor) e do Instituto de Pesquisa Jardim Botânico (IPJB). Entretanto, até o momento não foi realizada audiência de mediação/conciliação, apesar de o art. 13, § 1º, da Resolução nº 510/2023 do CNJ estabelecer como obrigatória a realização de audiências de mediação e conciliação de conflitos nos casos de ocupações com mais de ano e dia.

Recentemente, a juíza relatora, após provocação do advogado da Amahor nos autos do incidente, declinou a competência do feito em razão de já ter atuado em ações de reintegração de posse relativas ao conflito coletivo. Esse é um aspecto importante a ser observado pela comissão na designação dos relatores dos incidentes, observando os impedimentos previstos no art. 134, III, do Código de Processo Civil¹⁷.

O terceiro caso diz respeito à ocupação Zumbi, composta de mais de 100 famílias vulneráveis, localizada na Avenida Venezuela n. 53, Praça Mauá, na região central da cidade do Rio de Janeiro, objeto de Ação de Reintegração de Posse nº 5080302-24.2021.4.02.5101, movida pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

Neste caso, em paralelo com a ação de reintegração de posse tramitam duas

17 O Código de Processo Civil estabelece no art. 134, III, que é vedado ao juiz atuar nos processos que conheceu em primeiro grau, tendo proferido decisão ou sentença. O pronunciamento anterior de magistrado ou magistrada sobre a causa submetida à Comissão de Solução de Assuntos Fundiários pode gerar um prejulgamento do caso e abalar a confiança da isenção do mediador diante da população atingida.



ações civis públicas: 1) ação civil pública movida pelo MPF com objetivo de obrigar o INSS e a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) a destinarem o imóvel à política de habitação de interesse social (Processo nº 5127367-44.2023.4.02.5101/RJ); 2) ação civil pública pela Defensoria Pública da União (DPU) com o objetivo de assegurar aluguel social de forma emergencial e moradia definitiva às famílias em razão dos problemas estruturais do imóvel que exigem obras de requalificação deste (5132415-81.2023.4.02.5101/RJ).

O incidente de soluções fundiárias foi encaminhado para a CSF/TRF-2 pelo juiz na ação possessória por meio de provocação do Ministério Público Federal. O incidente foi admitido pela Comissão de Soluções Fundiárias em sessão virtual realizada entre 10 e 16 de outubro de 2023, nos seguintes termos:

INCIDENTE DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. CONVERGÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO. OCUPAÇÃO DE IMÓVEL PÚBLICO URBANO. POPULAÇÃO VULNERÁVEL. PARTICULARIDADES. RESOLUÇÃO CNJ Nº 510/2023.

[...]

2 - Converge com o interesse público que a pretensão deduzida pelo Instituto Nacional do Seguro Social, ocorra preferencialmente por meio de solução pacífica a ser construída e pela via da cooperação interinstitucional em face de população urbana vulnerável.

3 - Há necessidade de se compatibilizarem os direitos à propriedade (art. 5º, da CF) e à moradia (art. 6º da CF), ambos assegurados pela Constituição Federal Brasileira, a par de garantida a dignidade da pessoa humana, como fundamento constitucional (art. 1º, III, da CF), além do objetivo fundamental de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais (art. 3º, III, da CF).

4 - É justificada a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias a casos desta natureza, em observância à finalidade para a qual foi instituída acerca da execução de ações que visem a busca consensual de soluções para os conflitos fundiários de natureza coletiva em atuação mediadora, como previsto no art. 1º do Regimento Interno da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (Resolução nº TRF-2-RSP-2023/00024/2023). [...] (Incidente de Soluções Fundiárias nº 5013680-66.2023.4.02.0000/RJ).



Em 13 de dezembro de 2023, foi realizada visita técnica da CSF/TRF-2 na ocupação. Os juízes se reuniram no Fórum da Justiça Federal próximo à ocupação e de lá seguiram para o imóvel. Participaram da visita técnica com os membros da CSF, representantes do INSS, da Defesa Civil do Município do Rio de Janeiro, do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin da UFRJ, do MPF e da DPU.

Apesar de inicialmente bem reticentes, os membros da CSF/TRF-2 ingressaram no térreo do prédio, onde franquearam a palavra para os moradores. A visita durou aproximadamente 30 minutos. Posteriormente, foi feita rápida conversa com o defensor público da União, o procurador da República, o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin, juntamente com os demais membros da Comissão de Soluções Fundiárias nas instalações do Fórum Federal. O relatório da visita técnica foi juntado em 14 de dezembro de 2023 ao incidente e apresentou a seguinte recomendação:

Ante o exposto, registram-se as seguintes recomendações que possam embasar atos posteriores, na condução do processo pelo Juiz Federal da causa, ou em eventual atuação auxiliar da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2, em potencial mediação ou futuro Plano de Ação, em sendo necessário, a cargo do Juízo de Origem, no imóvel localizado na Av. Venezuela, 53, Centro, Rio de Janeiro, RJ:

- dadas as características do imóvel, e em caráter prejudicial, deve ser realizada vistoria, que pode ser conjunta, pela Engenharia do INSS e da Defesa Civil do Município do Rio de Janeiro, que inclusive interditou o imóvel, para se aferir o **grau de risco de colapso da edificação e que condiciona** eventuais e futuras obras de recuperação, inclusive de natureza emergencial;
- afastados os riscos à estabilidade da edificação, declarar o imóvel objeto da Visita Técnica como imóvel não-operacional para passar a constituir o patrimônio imobiliário do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, gerido pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia, na forma como previsto na Lei nº 13.240/2015;
- ato contínuo, transferir de forma gratuita a gestão do imóvel não operacional para a Secretaria de Patrimônio da União, com declaração de inviabilidade de alienação onerosa do imóvel, dada a consolidação no local da ocupação Zumbi dos Palmares por pessoas de baixa renda, por termo em que se identifique o responsável patrimonial e contábil pelo imóvel;
- a transferência de direitos reais à União deve avaliar a possibilidade de a destinação do imóvel se dar para fim de interesse social ou coletivo, sem contrapartida ao Fundo do Regime Geral da Previdência Social - FRGPS, como previsto no § 6-A do art.

22 da Lei nº 13.240/2015 (Incidente de Soluções Fundiárias nº 5013680-66.2023.4.02.0000/RJ, Evento 94, grifos no original).

No caso, não foi realizada audiência de mediação/conciliação pela CSF/TRF-2 com as partes e todos os órgãos públicos envolvidos na política de habitação por interesse social. A relatora do incidente apenas realizou reuniões de forma isolada com as partes e encaminhou ofícios aos órgãos públicos.

Em 22 de fevereiro de 2024, após provocação no incidente pelo Najup, Luiza Mahin/UFRJ, a juíza relatora, decidiu que

a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2 dá-se em caráter de auxílio à atividade judicial a cargo do Juízo de Origem, que é prevalente, razão pela qual resta prejudicada a designação de audiências de mediação ou de conciliação, na forma prevista no art. 13 da Resolução CNJ nº 510/2023 (Incidente de Soluções Fundiárias nº 5013680-66.2023.4.02.0000/RJ, Evento, 151).

Entretanto, como apontam Prazeres e Silva (2023), ao analisarem a experiência da Comissão Regional de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Paraná, que foi referência para a elaboração da Resolução nº 510/2023 do CNJ, a realização das audiências de mediação se caracterizam como uma fase fundamental no trabalho das referidas comissões, uma etapa importante na busca da solução do conflito fundiário coletivo.

Se, por um lado, a realização das audiências de mediação de conflitos fundiários não representa, por si só, a solução do conflito fundiário, como apontam Ingelz, Martins, Santos e Barbosa (2023), ao analisarem a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TJ/SP, por outro lado, essas audiências, dependendo da forma como forem realizadas, podem abrir possibilidades para a construção de soluções efetivas aos problemas de fundo dos conflitos fundiários pelos órgãos públicos.

As comissões de soluções fundiárias podem se caracterizar como espaços articuladores e de diálogo entre os órgãos responsáveis pelas políticas públicas de acesso à terra e moradia dos diferentes entes federados, dos movimentos sociais e das famílias de baixa renda em situação de vulnerabilidade fundiária. Mas é necessário que, além das visitas técnicas, sejam constituídos espaços de diálogo e escuta por meio de audiências de mediação e/ou conciliação.

5 Considerações finais

Como se verificou no mapeamento apresentado no artigo, a maioria dos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais criou as Comissões Regionais de Solu-



ções Fundiárias determinadas na ADPF 828 e na Resolução nº 510/2023 do CNJ. Entretanto, nem todos os tribunais as adequaram às regras da referida resolução do CNJ e iniciaram os trabalhos. No âmbito da Justiça do Trabalho, apenas foi identificada criação da comissão pelo TRT da 14ª Região (Rondônia).

Foi analisado como a criação da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2, em 2023, em um estado como o Rio de Janeiro, onde não existia qualquer instância administrativa ou judicial de mediação de conflitos fundiários coletivos, representou a construção de uma importante instância de política jurisdicional.

Identificou-se que, nos primeiros meses de funcionamento da CSF/TRF-2, foram realizadas visitas técnicas em áreas objeto de conflito coletivo nos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, sendo franqueada a palavra às famílias impactadas. No caso do Incidente da Ocupação Novo Horizonte em Campos dos Goytacazes, como analisado, foi realizada reunião prévia à visita técnica com todos os envolvidos e criado um grupo de trabalho com o objetivo de se buscar uma solução ao conflito fundiário.

Entretanto, na maioria dos casos, como analisado em relação aos incidentes relativos à Comunidade Bicentenária do Horto e à ocupação Zumbi, não foi identificada a realização de audiências de mediação/conciliação pela comissão.

Embora a realização das audiências de mediação não represente em si a solução do conflito fundiário, elas abrem perspectivas importantes ao possibilitarem que sejam chamados à mesa de negociação as partes envolvidas no processo e os órgãos públicos fundiários responsáveis pelas políticas de terra e moradia, assim como os movimentos sociais. Dessa forma, é possível criar espaços de diálogo necessários para a construção de soluções para as complexidades em conflitos coletivos fundiários.

Ainda que de forma incipiente, é necessário compreender as ausências das audiências de mediação propostas pela Resolução nº 510/2023. A matriz da formação do campo jurídico ocidental, logo, a nossa formação, construiu a dimensão do direito como um campo autônomo da política e da economia a partir de conceitos abstratos. Essa dimensão de um direito que não possui raízes no campo político ou econômico faz com que haja um corpo de profissionais cuja retórica se construiu no repúdio à política, algo entendido como exógeno ao direito.

É preciso reconhecer que a Resolução nº 510/2023 do CNJ aponta para um papel de relevância social em um dos temas de maior conflito no Brasil contemporâneo: moradia e terra. Impõe ao magistrado-julgador uma capacidade política, no sen-



tido mais amplo fornecido pela filosofia, cujo significado desponta para a ação coletiva na definição dos rumos a serem construídos sobre determinado tema, reconhecendo-se interesses e necessidades conflitantes. Este é o papel da comissão: evidenciar que a legitimidade do conflito sobre temas como moradia e terra não reside na abstrata figura da propriedade.

Outro aspecto que merece atenção diz respeito à designação dos juízes relatores dos Incidentes de Soluções Fundiárias. Esses juízes devem ter perfil para mediação e atuação em casos envolvendo direitos humanos de população vulnerável, devendo realizar cursos de capacitação para tal finalidade, assim como não devem ter julgado processo referente à causa que será objeto da mediação.

Da mesma forma, cabe destacar a importância da participação dos movimentos sociais populares nos trabalhos desenvolvidos pelas comissões, com o objetivo de contribuir com reflexões e encaminhamentos para a construção de soluções habitacionais que beneficiem as famílias em situação de vulnerabilidade social.

A análise feita sobre o trabalho da CSF/TRF-2 aponta para a possibilidade de as Comissões de Soluções Fundiárias atuarem na mediação dos atores sociais envolvidos nos conflitos fundiários e na articulação dos órgãos públicos dos diferentes entes federados com o objetivo de buscarem a resolução do conflito priorizando a permanência das famílias no imóvel objeto da lide.

As comissões podem contribuir na gestação de uma nova cultura jurídica para o tratamento dos conflitos fundiários coletivos, compreendendo a complexidade desses conflitos que envolvem muitas famílias e que têm como problema de fundo a ausência de políticas públicas fundiárias.

Entretanto, a construção de uma nova cultura jurídica no trato com os conflitos fundiários coletivos pressupõe uma mudança na lógica empreendida majoritariamente pelo Judiciário em ações possessórias de concessão de liminares com a priorização apenas do direito de propriedade e da não realização de audiências de mediação/conciliação e visitas técnicas.

Como apontam os movimentos sociais, os esforços para a construção dessa nova cultura jurídica devem passar pela necessária construção de espaços de escuta e de diálogo horizontal do Judiciário com os movimentos populares em busca de soluções para os conflitos fundiários (Quintans; Vieira; Tavares, 2023).

A análise sobre as possibilidades abertas pelo Supremo com o estabelecimento de um regime de transição na ADPF 828 aponta para a importância do julgamento

da improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7425, proposta pela CNA, que tem como objetivo declarar a inconstitucionalidade da Resolução nº 510/2023 do CNJ¹⁸. De igual modo, é importante que no julgamento de mérito da ADPF 828, o STF declare as Comissões de Soluções Fundiárias como estruturas de apoio permanentes à mediação/conciliação de conflitos fundiários coletivos, reafirmando a necessidade de mudança na forma como historicamente o Judiciário lidou com os conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais.

6 Referências

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828**. Partido Socialismo e Liberdade – PSOL versus União. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Petição 59702/2021 – Pedido de ingresso como *amicus curiae* na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6155697>. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido cautelar de urgência. ADI/7425**. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil versus Presidente do Conselho Nacional de Justiça. Petição Inicial (80623/2023) de 02 de ago. 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6704468>. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inteiro Teor do Acórdão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828**. Partido Socialismo e Liberdade – PSOL versus União. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359285428&ext=.pdf>. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Resolução nº TRF2-RSP-2023/00024, de 15 de junho de 2023**. Dispõe sobre o Regimento Interno da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Disponível em: <https://static.trf2.jus.br/nas-internet/documento/institucional/comissoes/fundiarias/trf2-rsp-2023-00024.pdf>. Acesso em: 30 set. 2023.

18 Para mais informações sobre essa ADI ver Vieira, Tavares e Quintans (2023).



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023.** Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias [...]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 11 set. 2023.

DESPEJO ZERO. **Mapeamento Nacional de Conflitos por Terra e Moradia.** Disponível em: <https://mapa.despejozero.org.br>. Acesso em: 30 set. 2023.

FRANZONI, Julia (org.). **Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero.** São Paulo: IBDU, 2022. 147 p.

GAIO, Daniel; MESQUITA FILHO, Osvaldo. Direito à moradia e pandemia: mobilização social e respostas institucionais. **Suprema – Revista de estudos constitucionais**, Brasília. v. 3, n. 3, p. 323-352, 2023.

INGELZ, Vitor; MARTINS, Matheus; SANTOS, Renato Abramowicz; BARBOSA, Benedito. **Remoções em 2023:** inércia do poder público marca ‘regime de transição’, em SP, com quase metade dos conflitos não solucionados. 2023, Disponível em: <https://labcidade.fau.usp.br/remocoes-em-2023-inercia-do-poder-publico-marca-regime-de-transicao-em-sp-com-quase-metade-dos-conflitos-nao-solucionados/>. Acesso em: 8 fev. 2024.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA – INSPER. Instituto Pólis. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais:** uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Relatorio-Final-INSPER.pdf>. Acesso em: 30 set. 2023.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário.** Curitiba: Íthala, 2017. 278 p.

PRAZERES, Fernando; SILVA, Lucas Cavalcante. A Comissão Regional de Soluções Fundiárias da Resolução nº 510 do Conselho Nacional de Justiça: reflexões a partir da experiência do Tribunal de Justiça do Paraná. **Revista CNJ**, v. 7, n. 2, jul./dez. 2023.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. **A Magistratura Fluminense:** seu olhar sobre as ocupações do MST. 2005. Dissertação (Mestrado em Teoria Geral do Estado e Direito Constitucional) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.



QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; TAVARES, Ana Claudia Diogo; VIEIRA, Fernanda Maria da Costa. Campo jurídico, ADPF 828 e direito à moradia. Revista Suprema – **Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 3, n. 3, p. 283-322, 2023.

VIEIRA, Fernanda Maria da Costa; TAVARES, Ana Claudia Diogo; QUINTANS, Mariana Trotta Dallanana. A Resolução 510/2023 do CNJ e a Comissão regional de soluções fundiária do TRF2: novas possibilidades para os movimentos sociais de luta por terra e moradia? **Confluências | Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 25, n. 3, p. 141-162, ago./dez. 2023.





PARTE III
Repercussão em políticas

Planejamento fiscal, (desmonte da) política pública de reforma agrária e atuação estatal

Ana Maria de Carvalho¹

Resumo: Na busca pela compreensão da relação de causalidade entre o planejamento fiscal e a efetividade da política pública de reforma agrária, promove-se uma análise para entender como se pode melhorar a eficácia das políticas públicas de distribuição de terras, ao tempo em que se observa a relevância do planejamento orçamentário. Estudam-se as disposições constitucionais e legais correlacionadas ao assunto em questão, e promove-se a identificação de que a transparência, o planejamento e o controle podem trazer maior eficácia à distribuição de terras. Adota-se, para tanto, o método dialético-argumentativo, por meio de técnicas de pesquisa bibliográfica e de levantamento de dados. Analisa-se que, apesar da relevância, as iniciativas para a promoção da reforma agrária no país e o tratamento dado aos conflitos fundiários são, ainda, timidamente tratados, em que pese a identificação de alguns avanços.

Palavras-chave: orçamento; políticas públicas; reforma agrária; conflitos fundiários; Poder Judiciário.

Abstract: In the search for understanding the causal relationship between fiscal planning and the effectiveness of public Agrarian Reform policy, an analysis is promoted seeking to understand how the effectiveness of public land distribution policies can be improved, while observing the relevance of budget planning. The constitutional and legal provisions related to the subject in question are studied, and the identification that transparency, planning and control can bring greater effectiveness to land distribution is promoted. To this end, the dialectical-argumentative method is adopted, through bibliographical research and data collection techniques. It is also analyzed that, despite their relevance, the initiatives to promote agrarian reform in the country, and the treatment given to land conflicts are still treated timidly, despite the identification of some advances.

1 Assessora-chefe, nível IV, na Procuradoria da República, em Goiás (PR/GO – MPF). Mestra em Direito Agrário (UFG). Pós-graduada em Direito Público e Direito Constitucional Aplicado (Legale). Pós-graduanda em Processo Estrutural (ESUMP-MPGO). Bacharela em Direito (UFG).



Keywords: budget; public policy; land reform; land conflicts; Judicial Power.

1 Introdução

A existência do Estado justifica-se pela necessidade de organização da sociedade que, sozinha, não conseguiria alcançar todos os seus objetivos e satisfazer às suas necessidades, em especial, as coletivas e as públicas, como o escopo de alcançar o bem comum.

A CF/1988 preceitua os fundamentos e objetivos do Estado Democrático de Direito, em seus arts. 1º e 3º, respectivamente, e, para que possam ser, de fato, cumpridos, é imprescindível que seja otimizado o desenvolvimento da atividade financeira estatal, com a obtenção e o dispêndio de recursos por parte do Estado, gerindo-os e empregando-os no suprimento das necessidades coletivas.

Nesse sentido, enxerga-se a relevância da elaboração correta do orçamento e da efetiva aplicação das leis orçamentárias para que o Estado possa criar e executar corretamente as políticas públicas que são de sua responsabilidade.

Entre as políticas públicas existentes, não se pode olvidar da relevância da política pública de reforma agrária, que possui suma importância para a correta distribuição de riquezas e desconcentração de terras, necessária há muito tempo no contexto agrário brasileiro, sendo uma problemática que, nos dias de hoje, precisa ser enfrentada com mais firmeza para sua efetiva realização, ou, ao menos, para uma considerável melhora em seu desempenho.

Neste ponto, depreende-se que, na prática, o Estado carece de melhores técnicas para seu planejamento orçamentário e alocação de receitas e despesas. Em contrapartida, no que diz respeito à política pública de reforma agrária, para além de tal problemática orçamentária que atinge a consecução de distintas políticas públicas, há empecos adicionais quando se enfrentam cortes orçamentários ostensivos, que paralisam a reforma agrária no país, apesar de sua premente necessidade, culminando em maior incidência de conflitos fundiários coletivos, entre outras questões.

Além disso, observa-se, ao longo do presente estudo, um olhar que recorta a atuação do Estado no âmbito dos seus três poderes, como a concentração de terras e os conflitos fundiários são tratados, de modo judicializado ou não, destacando algumas das iniciativas existentes, como a maximização de soluções consensuais e da participação dos envolvidos no litígio.



2 História da ocupação territorial do Brasil: A concentração de terras

Os problemas da desigualdade e da concentração fundiária sem limites têm suas origens na invasão dos europeus, que desenvolveram um processo extremamente violento de conquistas e dominações desta parte da Terra (Siqueira, 2016, p. 42). A história territorial do Brasil começa em Portugal, porquanto foi efetivamente adjudicada e transferida a “propriedade de todo o nosso imensurável território para além-mar” (Lima, 1988, p. 15).

Com a colonização portuguesa, deu-se início à apropriação particular da terra, ocasionando o nascimento da propriedade privada no Brasil (Siqueira, 2016, p. 43). A consequência disso foi a constituição da propriedade privada concentrada, uma modelagem fundiária imposta a uma terra que, até então, era livre.

Para compreender como se deu a distribuição das terras brasileiras, por parte da Coroa Portuguesa, é relevante entender como foram instituídas as sesmarias em Portugal, que se originaram das terras comunais medievais, com a finalidade essencial de cultivar as terras, sem instituição de domínio.

O que as originou foi a existência de terras cultiváveis ociosas, que precisavam ser povoadas. De tal ótica, a instituição comunal deu lugar à lei, que evoluiu, posteriormente, para as concessões de domínio (Lima, 1988, p. 15).

Contudo, a Lei das Sesmarias nunca foi executada como idealizada, mas como convinha. O problema agrário se trasladou da desproporção populacional para o abandono de terras e a falta de população (Lima, 1988, p. 22-23). No que se refere à legislação sobre a temática em questão, eram regidas pelas Ordenações Manuêlinas e Filipinas. Ainda, a Lei de 26 de junho de 1375 vinculava a terra à produção.

Como já afirmado, as sesmarias em Portugal originaram o regime de terra brasileiro. Entretanto, foram aqui implantadas de modo descaracterizado. No âmbito legislativo, a lei original de D. Fernando I (1375) exigia o retorno das terras não cultivadas à Coroa, sendo que tal texto legal, já incorporado às Ordenações Filipinas, Manuêlinas e Afonsinas, por consequência, foi aplicado, também, no Brasil (Siqueira, 2016, p. 57-58).

Em seguida, a carta dada a Martin Afonso de Souza, em 20 de novembro de 1530, autorizava-o a tomar posse de terras e, em 1532, D. João III o autorizou a formar 50 capitanias hereditárias, que posteriormente obtiveram resultados negativos (Lima, 1988, p. 36-39).



Isso porque os donatários atuavam como governantes locais, administrando e repartindo imensas porções de terras, o que lhes transferiu, também, o poder. A partir disso, a associação entre terra e poder não mais se afastou do imaginário do latifundiário.

Por sua vez, o Regimento de 17 de dezembro de 1548, de Tomé de Souza, o primeiro governador-geral, previa transformações no instituto sesmarial, vigorando, então, a principiologia latifundiária com a concessão de terras para a construção de engenhos de açúcar (Lima, 1988, p. 40-41).

Desse modo, atendendo àqueles que formariam a futura aristocracia imperial, as sesmarias deixaram de distribuir terras em benefício da agricultura. Nesse sentido, em 1695, houve a imposição de foros nas sesmarias (regime dominialista). Ainda, o Decreto de 25 de novembro de 1808 permitiu a concessão de sesmarias a estrangeiros residentes.

Sobre tal temática, acertadamente explana Ruy Cirne Lima:

Nos quadros próprios da época, todavia, a legislação e o processo das sesmarias se complicam, emaranham e confundem, sob a trama invencível da incongruência dos textos, da contradição dos dispositivos, do defeituoso mecanismo das repartições e ofícios de governo, tudo reunido num amontoado constrangedor de dúvidas e tropeços (Lima, 1988, p. 47).

Assim como em Portugal, as sesmarias no Brasil não alcançaram os resultados esperados, razão que levou a Resolução de 17 de julho de 1822 a findar o instituto no Brasil, apenas ratificando uma situação já consumada, uma vez que a viabilidade das sesmarias tornara-se defasada em sua utilidade social (Lima, 1988, p. 48).

Então, no período compreendido entre 1822 e 1850, houve uma lacuna legal quanto à legislação para tratar sobre as apropriações de terras, período em que prevaleceram as posses. Nesse período, o apossamento e cultivo de terras devolutas tornou-se cotidiano e a grilagem teve papel ativo na criação e estruturação do latifúndio no país (Siqueira, 2016, p. 44-45).

Nesse contexto, as posses, inicialmente, poderiam servir à aquisição de pequenas propriedades por colonos e agricultores. Contudo, a posse com cultura efetiva se impregnou do espírito latifundiário que a legislação das sesmarias difundira e fomentara. Após 1822, quando se aboliu de vez as sesmarias, as posses passaram a abranger grandes porções de terra (Lima, 1988, p. 58).



Somente em 1850 sobreveio a Lei de Terras (Lei nº 601/1850), que reconheceu a aquisição da propriedade pela cultura efetiva, mas decretou uma expropriação em massa com a formalidade da legitimação. Com essa lei, findou-se o período de posses no Brasil, proibindo a posse de terras devolutas (Lima, 1988, p. 59). Com a Lei nº 601/1850, ratificam-se as posses que já haviam ocorrido, momento em que se facultou a legitimação de posses maiores.²

Além disso, dispôs-se a proibição de aquisição de terras devolutas por qualquer outro título que não a compra (art. 1º). Por sua vez, quanto à desordem criada pelo regime das posses (que foi abandonado ao regime dos povoadores), tentou-se remediar com o registro paroquial de terras (Lima, 1988, p. 71).

Como a Lei nº 601/1850 não surtiu os efeitos esperados no Império, buscou-se alterações por meio do Decreto nº 528/1890, que previa a criação de núcleos coloniais; do Decreto nº 974/1890, que criou os bancos agrícolas, que ofereciam garantia de juros de 6% – revogado tacitamente pela Constituição de 1891; e do Decreto nº 451-B/1890, que instituiu o Registro Torrens (Lima, 1988, p. 77-80).

No contexto de uma mentalidade que privilegiava a propriedade em detrimento da posse, a expedição do título de terras era formalidade essencial ao aperfeiçoamento da concessão e, assim, o título de terras era um verdadeiro modo de aquisição de propriedade imóvel, já que dispensava a transcrição no registro paroquial de terras (Lima, 1988, p. 104).

Nessa linha intelectual, as sesmarias e posses não cultivadas, bem como as terras não ocupadas, tornaram-se terras devolutas, as quais, tendo em vista a previsão legal constante no art. 64 da Constituição de 1891, foram atribuídas aos estados, disposição que se efetivou por meio do Decreto nº 19.924/1931.

Nesse ponto, é importante observar que as terras devolutas, no começo, eram

2 Conforme o art. 5º e o art. 8º da Lei de Terras de 1850:

Art. 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com principio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes:
[...]

Art. 8º Os possuidores que deixarem de proceder á medição nos prazos marcados pelo Governo serão reputados cahidos em commisso, e perderão por isso o direito que tenham a serem preenchidos das terras concedidas por seus titulos, ou por favor da presente Lei, conservando-o sómente para serem mantidos na posse do terreno que occuparem com effectiva cultura, havendo-se por devoluto o que se achar inculto.



todo o território, sendo que as alienações realizadas apenas afetaram pequenas parcelas territoriais. Ora, o Brasil “era um país a ser construído, e não uma propriedade a ser cultivada ou edificada” e operacionalizar um domínio assim requeria poderes essenciais de gestão que inexistiam (Lima, 1988, p. 111).

No cenário atual, conforme dados do Censo Agropecuário de 2006, o IBGE detectou a presença de 310 milhões de hectares de terras devolutas no Brasil. Ainda, conforme dados do Incra, em 2014, identificaram-se 228.699.89 hectares (26,8%) como áreas devolutas (Incra 2014).³

Do exposto, extrai-se que a concentração de terras no Brasil iniciou-se no período das concessões de sesmarias, situação somente alterada com a Lei de Terras em 1850, em que o cenário se tornou mais grave. Muito embora a referida lei pretendesse estabelecer limites para as propriedades, acabou por privilegiar os latifundiários que possuíam dinheiro para comprar mais terras.

A Lei de Terras instituiu que só teria acesso à terra quem pudesse pagar por ela, o que dificultou o acesso à terra a ex-escravizados, imigrantes, pessoas sem poder aquisitivo e grupos que possuíam uma relação distinta com a terra, não a considerando como mera propriedade.

Faticamente, a lei era aplicada a seguimentos empobrecidos, porquanto as terras públicas continuaram a ser ilegalmente apropriadas por oligarquias pela grilagem. Assim, relegou-se camponeses e ex-escravizados que efetivamente trabalhavam na terra em favor da aristocracia agrária.

Atualmente a situação de concentração de terras no país não é muito diferente. Com efeito, o índice/coeficiente de Gini⁴, considerando todo o território nacional, em 1967, foi 0,836; em 1972, foi 0,837; em 1978, foi 0,854; em 1992, foi 0,831; em 1998, foi 0,843; em 2000, foi 0,802; e, em 2006, foi 0,854, o que demonstra a extrema concentração de terras no Brasil.⁵

Historicamente, a desigualdade tem relação particular com a concentração de terra. No Brasil, há um vínculo entre a propriedade da terra e o exercício do poder

3 Conforme dados mais recentes disponíveis para consulta pública.

4 Fórmula utilizada para medir o grau de desigualdade social, variando entre os números zero e um, onde zero seria uma situação de completa igualdade na distribuição de renda e um que corresponde a uma completa desigualdade entre as rendas. Dessa forma, quanto mais um país se aproxima de um, mais desigual em distribuição de renda ele é.

5 Conforme dados mais recentes disponíveis para consulta pública.



político, sendo que tal relação se consolidou ao longo da formação do país. A disseminação do latifúndio no espaço agrário relegou um contingente considerável da população brasileira, que tem como ponto norteador a vida e o trabalho no campo, do acesso à propriedade agrária.

Tal estrutura é um dos principais catalisadores para os conflitos fundiários, especialmente os coletivos, bem como para diversas violências no campo, razão pela qual é de extrema relevância a atuação estatal que conta, inclusive, com previsão constitucional, conforme se verá a seguir.

2.1 Reforma agrária: uma necessidade social

O direito ao desenvolvimento afigura-se como fundamento para a concepção e a execução de políticas públicas voltadas para diferentes objetivos da República Federativa do Brasil (art. 3º, CF/1988), dentre os quais se destacam a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais.

As políticas públicas em geral são programas de ação governamental, resultando de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados (eleitoral, planejamento, de governo, orçamentário, legislativo, administrativo e judicial), com vistas a coordenar os modos que o Estado e as atividades privadas dispõem para a consecução dos objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (Bucci, 2013, p. 39).

Desse modo, possuem prioridades previamente definidas e selecionadas, buscando reservar os meios necessários para que, em determinado período de tempo, possa se atingir os resultados almejados (Bucci, 2013, p. 39).

São, portanto, modo de busca da concretização dos preceitos constitucionais por meio de programas políticos em que há a intervenção estatal na sociedade, com o intento de assegurar a igualdade de oportunidades e as condições para a existência digna aos cidadãos (Appio, 2007, p. 134). Assim também ocorre com a reforma agrária, uma política pública voltada para justa distribuição de propriedade, almejando proporcionar iguais oportunidades a todos.

O conceito de reforma agrária foi positivado no art. 1º, § 1º, do Estatuto da Terra. Contudo, para os fins do presente estudo, cumpre trazer uma definição mais enriquecida, de Raymundo Laranjeira:

Um processo pelo qual o Estado modifica os direitos sobre a propriedade e a posse dos bens agrícolas, a partir da transformação fundiária e da reformulação das medidas de assistência em todo o país, com vista a obter maior oferta de gêneros e a eliminar as desigualdades sociais no campo (Laranjeira, 1984. p. 28).

Atualmente, a Constituição Federal de 1988 dispõe em seu título que trata de direito e garantias fundamentais (Título II), mais especificamente em seu art. 5º, *caput*, que é garantido a todos os brasileiros o direito à propriedade. No mesmo artigo, em seus incisos XXII e XXIII, é estabelecida uma garantia do direito à propriedade e que esta deverá atender a sua função social. Mais adiante, no título que trata da ordem econômica e financeira, elenca entre os princípios gerais da atividade econômica (art. 170, incisos II e III) a propriedade privada e a função social da propriedade.

Essa temática é novamente trazida pela Carta Magna no art. 186, que enumera os requisitos simultâneos da função social do imóvel agrário. Ao não se atender esses critérios, a propriedade pode estar sujeita à reforma agrária, sendo que a União, por interesse social, desapropria um imóvel agrário que não atenda à sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, conforme dispõe o art. 184, da CF/1988.

Justamente por existir uma importância social, e não apenas financeira, no direito à propriedade, no art. 185 da CF/1988, encontram-se imóveis rurais que são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, quais sejam, a pequena e média propriedade rural (desde que o proprietário não possua outra) e a propriedade produtiva.⁶

Consoante o art. 16 do Estatuto da Terra, a reforma agrária deve visar estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra para que possa promover justiça social e progresso, bem como o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, consequentemente atingindo a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio. Ainda, conforme o art. 187, § 2º, da CF/1988, “serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.” (Brasil, 1988).

Diante das previsões constitucionais e legais, correlacionadas ao contexto fático e

6 Disposição sobre a qual se tecem diversas críticas e recaem possíveis interpretações. Contudo, numa interpretação teleológica e sistemática da Constituição, depreende-se que se deve entender como uma propriedade produtiva aquela que atenda a sua função social.



histórico, apreende-se que é absolutamente inócua a garantia jurídica do direito à propriedade, sem que sejam proporcionadas as condições mínimas para o exercício do direito de propriedade de forma democratizada (Siqueira, 2016, p. 85).

Inarredável a conclusão de que se enfrenta, no Brasil, um contexto de extrema desigualdade, em várias searas, entre elas a desigualdade no acesso à terra. Nesse sentido, é importante destacar a perspectiva de que o problema igualdade *versus* desigualdade pode ser honestamente enfrentado a partir de dois pressupostos: a) de que não há possibilidade de uma igualdade absoluta; e b) ao mesmo tempo, de que não há um desejo humano único diante de uma suposta igualdade absoluta (Siqueira, 2016, p. 86).

Portanto, emerge a necessidade do reconhecimento constitucional da desigualdade, problema a ser enfrentado pela política e pelo direito, ato relevante porquanto o transforma em motivo de atuação estatal para reduzir a desigualdade, adotando instrumentos da política orçamentária com tal finalidade, inclusive nos termos constitucionalmente delimitados (art. 165, § 7º) (Siqueira, 2016, p. 79-80).

O reconhecimento de que a desigualdade existe traz consigo a necessidade de que se estabeleçam critérios para, ao menos, reduzi-la, de modo que seja assegurada a dignidade da pessoa humana, com o atendimento das necessidades básicas. E, para isso, é imprescindível a atuação estatal, com a adoção de políticas públicas condizentes para que exista relativa igualdade de oportunidades, respeitadas as diferenças entre os indivíduos, que possuem, também, interesses distintos.

2.2 Orçamento público, planejamento fiscal e reforma agrária

O orçamento público permite a elaboração e o conhecimento dos cálculos necessários para fazer frente às despesas, e à sua correta aplicação em um período temporal delimitado, sendo ato legislativo, nos termos do art. 165, inciso III e §§ 5º, 6º e 8º,⁷ que contêm a previsão de todas as receitas públicas e a autorização de todas as despesas da Administração, destinadas a promover as obras e os serviços prioritários, em determinado período de tempo, nos termos do art. 2º da Lei nº 4.320/1964.⁸

7 Vale ressaltar que perfaz legislação de lei de efeito concreto, estimando receitas e fixando despesas necessárias à execução da política governamental (Harada, 2013, p. 68-69).

8 Tal lei foi recepcionada pela CF/1988 com o *status* de lei complementar, dado o seu conteúdo, que trata sobre normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes federativos.



Desse modo, legisladores, gestores e servidores públicos devem pautar suas atitudes em preceitos éticos e justos, o que deve ser ainda mais rígido no que se refere às finanças públicas, demonstrando a relevância do planejamento orçamentário.

O planejamento não possui autorização para efetivar o excesso da exação nem desonerações injustas, cabendo observar a capacidade contributiva e o efetivo benefício que se pode trazer à coletividade. Apesar dos regramentos existentes, há dificuldades para se elaborar um planejamento estratégico que atenda aos princípios constitucionais e seja efetivo (Almeida, 2011, p. 579).

Isso porque o conceito de planejamento vai além do conceito de orçamento, e detém importância para a consecução de objetivos previamente definidos na política financeira do Estado. O planejamento não pode se limitar a definir objetivos e metas, deve também determinar os meios para se alcançar efetivamente esses objetivos. E a implantação do planejamento da Administração Pública se dá por meio das leis orçamentárias, embasando, assim, sua influência nesse processo (Conti, 2011, p. 41).

A CF/1988, em seu art. 163, refere-se à lei complementar para tratar de normas gerais de finanças públicas e de outros assuntos de direito financeiro. Nesse sentido, destacam-se a LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Lei nº 4.320/1964.⁹

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) em seu art. 1º, § 1º, dispõe que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas [...]”. A mencionada lei dispõe que as ações, no âmbito estatal, devem ser dotadas de transparência, planejamento, controle e fiscalização da gestão fiscal e política tributária previsível e estável, visando ao equilíbrio orçamentário.

A ausência de um planejamento responsável tem por consequências o não atingimento dos objetivos e o gasto de má qualidade, sendo que a limitação de empenho prevista no art. 9º da LC nº 101/2000 demonstra que o contingenciamento denota falta de planejamento. Há, também, estratégica influência das decisões tomadas por autoridades públicas, que, em não raros casos, refletem interesses que destoam do interesse público.

9 Tal lei foi recepcionada pela CF/1988 com o *status* de lei complementar, dado o seu conteúdo, que trata sobre normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes federativos.



E para que se leve a efeito a ação planejada do Estado, há o conjunto das leis orçamentárias, quais sejam, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), previstas constitucionalmente no art. 165 da Carta Magna (Almeida, 2011, p. 582-583).

As referidas leis são ordinárias e constituem uma espécie de sistema, no qual o PPA estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração e tem o papel de programação econômica de médio prazo (quatro anos), iniciando a contagem no segundo ano de cada mandato governamental até o subsequente. A LDO compreende as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, sendo um elo entre o PPA e a LOA. A LOA é responsável pela concretização dessas diretrizes, contendo orçamento fiscal, de investimento e seguridade social.

Portanto a atividade financeira estatal possui uma finalidade diferente da atividade privada, já que auxilia na obtenção de receitas justamente para a consecução do interesse público, que é atendido, no âmbito orçamentário, de acordo com as receitas, despesas e a respectiva gestão do dinheiro público, que deve ocorrer em consonância com os princípios da Administração Pública (art. 37, CF/1988), preservando a legalidade e a segurança jurídica dos contribuintes, que possuem o direito de conhecer a quantia e a aplicação dos recursos públicos (transparência).

Para tanto, é necessário que haja seriedade e decida-se eficazmente sobre a adequada alocação dos recursos públicos, por meio da definição de políticas públicas, programas e ações governamentais que serão efetivamente realizados, sendo insuficiente o atendimento apenas dos formalismos no que se refere ao orçamento público e respeitando sempre a responsabilidade fiscal.

Segundo o Glossário da Controladoria-Geral da União, publicado no Portal da Transparência, planejamento é:

Metodologia de administração que consiste, basicamente, em determinar os objetivos a alcançar, as ações a serem realizadas, compatibilizando-as com os meios disponíveis para sua execução. Essa concepção da ação planejada é também conhecida como planejamento normativo (CGU).

Utilizando o planejamento, o Estado pode decidir de maneira antecipada o que deve ser feito para alterar as eventuais condições insatisfatórias atuais, bem como o que é necessário para evitá-las futuramente. Promove-se a identificação dos problemas e das prioridades que exigem intervenção, podendo também determinar os objetivos e as formas de alcançá-los, compatibilizando-os com os meios disponíveis (Godinho, 2016).

A análise dos orçamentos permite tanto uma melhor formulação das políticas públicas quanto um olhar mais atento da população para os gastos públicos. Logicamente os resultados dessa análise não são imediatos, requerem tempo e avaliação minuciosa sob diferentes aspectos.

Repensar o planejamento orçamentário da política pública de reforma agrária, bem como os moldes para se aplicar os recursos a ela destinados é tarefa de imensa relevância para a consecução dos objetivos, ou seja, para que se alcancem resultados mais eficientes e eficazes possíveis, esforço que nem sempre é empreendido no país.

Na atual conjuntura do cenário brasileiro, ainda existem desafios a serem enfrentados no que se refere à qualidade do gasto diante do quantitativo previsto no planejamento fiscal da reforma agrária. É fato notório que o governo deve buscar o equilíbrio fiscal, mas somente isso não basta para a consecução dos valores vigentes em um Estado Democrático de Direito.

Quanto ao planejamento fiscal e à execução da reforma agrária, não se pode deixar de ressaltar a necessidade da fiscalização das ações e contas públicas. Deve haver uma “coesão social, de modo que os particulares e o setor produtivo participem das políticas públicas, visando ao desenvolvimento e à boa governança”(Almeida, 2011, p. 593).

De tal ótica, pode-se afirmar a importância da participação – e fiscalização – não somente dos órgãos técnicos, mas de toda a sociedade, que é a fonte das receitas públicas e deve participar da elaboração das políticas públicas, bem como da destinação dos recursos (Almeida, 2011, p. 597).

Em um contexto de previsão constitucional de consecução da política pública de reforma agrária pelo Estado, esses apontamentos contêm extrema relevância, visto que podem conferir à consecução da política pública maior eficiência na destinação dos recursos com o melhor alcance dos resultados.

Muito embora haja extrema relevância nessas análises, que, justamente por isso se encontram postas no presente trabalho, atualmente servem ao país no que toca ao planejamento orçamentário para a política pública de reforma agrária como mera análise teórica.

Isso porque, na prática, como se verá no próximo tópico, o país enfrenta, em dados momentos, um desmonte da política pública de reforma agrária, o que mantém, naturaliza e, inclusive, pode até aumentar a concentração de terras, os conflitos fundiários e a violência no campo, com prejuízos à população, ao meio ambiente



e à soberania alimentar.

Dessarte, ainda que haja investimento financeiro por parte do Estado na política pública de reforma agrária, há que se ter em conta a dita necessidade de se fazer uma eficiente e transparente alocação dos recursos públicos.

2.3 O (não) financiamento da política pública de reforma agrária e o desmonte das políticas públicas voltadas ao meio agrário

Segundo o Incra, o trâmite para acesso aos recursos da reforma agrária se inicia com a seleção dos assentados. Anteriormente, os parâmetros haviam sido definidos na Medida Provisória nº 636/2013 (convertida na Lei nº 13.001/2014), regulamentado pelo Decreto nº 8.256/2014, que adotou uma nova sistemática de garantia de recursos ao público da reforma agrária, resultando na modernização do novo crédito de instalação no programa de reforma agrária.

Após, editou-se o Decreto nº 9.066, de 31 de maio de 2017 que, pouco tempo após, foi revogado pelo Decreto nº 9.424, de 26 de junho de 2018, também, revogado pelo Decreto nº 11.586, de 28 de junho de 2023, atualmente vigente. Esse decreto regulamenta a concessão de créditos de instalação aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), bem como a liquidação e renegociação das dívidas relativas aos créditos de instalação concedidos no período de 10 de outubro de 1985 a 27 de dezembro de 2013.

Seguindo as disposições legais, compete ao Incra a gestão operacional da concessão dos créditos do PNRA, que se efetiva mediante instituição financeira federal contratada pelo Incra para essa finalidade, dispensada a licitação, sendo formalizados por meio de contrato individual (art. 1º, §§ 1º a 3º, do Decreto nº 9.066/2017), ainda, com a expressa previsão de que:

Art. 1º [...]

§ 1º Compete ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra a gestão operacional da concessão dos créditos de instalação de que trata este Decreto.

§ 2º A concessão dos créditos de instalação:

I – será realizada por instituição financeira federal contratada pelo Incra para essa finalidade, dispensada a licitação;

II – será formalizada por meio de contrato individual, celebrado com o beneficiário do PNRA; e

III – ficará condicionada às disponibilidades orçamentárias e financeiras consignadas na Lei Orçamentária Anual ao Incra para essa finalidade.



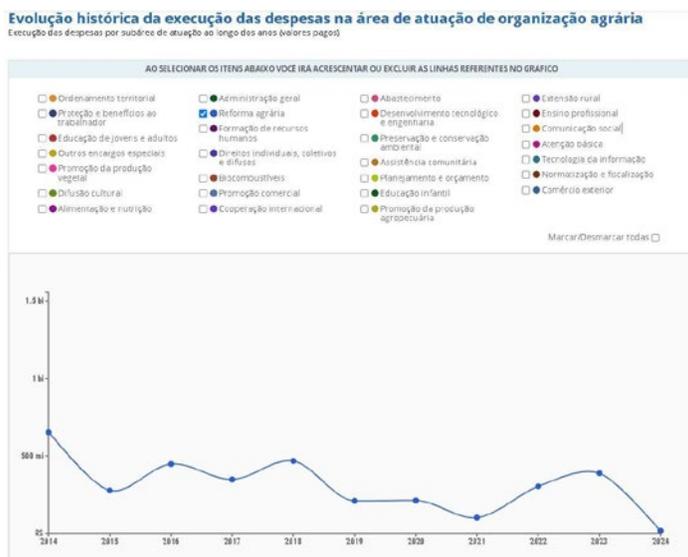
A ideia é que o crédito de instalação resulte em um modelo sustentável, com ciclos progressivos, correspondentes à instalação (itens de primeira necessidade), ao microcrédito (para inclusão produtiva), e ao programa Mais Alimentos Reforma Agrária (para expansão das atividades produtivas daqueles que não acessaram outro investimento anteriormente) (Incrá, 2020).

Sem qualquer ineditismo, depreende-se que, uma vez mais, apesar da previsão legal, na prática, não se efetiva a política pública de reforma agrária, sendo que a omissão estatal se dá em claro atendimento a interesses econômicos específicos de uma parcela minoritária da população.

Uma das maneiras de se obstaculizar a promoção da política pública de reforma agrária é, justamente, no momento do planejamento fiscal, quando se define quais recursos serão destinados para a reforma agrária e para a promoção da (re) democratização de terras.

Nesse sentido, analisando os dados disponibilizados no Portal da Transparência, da Controladoria-Geral da União, em consulta realizada em fevereiro de 2024, percebe-se o decaimento dos investimentos na reforma agrária e nas políticas públicas a ela adjacentes, voltadas ao meio agrário, entre 2018 e 2021, com alguma progressão após esse período, o que se pode conferir na figura a seguir reproduzida:

Figura 1



(Controladoria-Geral da União, 2024)

Ainda, conforme dados da Controladoria-Geral da União, os valores destinados à reforma agrária vêm sofrendo grave redução, principalmente a partir do ano de 2018, com progressão de investimentos a partir de 2022:

Quadro 1

Ano	Valor destinado à reforma agrária
2017	R\$ 347.707.685,57
2018	R\$ 467.295.353,79
2019	R\$ 209.825.304,89
2020	R\$ 212.063.732,49
2021	R\$ 101.260.272,64
2022	R\$ 303.497.374,87
2023	R\$ 388.124.972,32
2024	R\$ 16.473.527,43 (até fevereiro)

Por meio de tal análise, e obviamente sem se descuidar de considerar o cenário da pandemia de covid-19 que, de fato, deveria ser priorizado pelo Estado – em que pese as falhas que, à época, ocorreram – resulta demonstrado períodos de definhamento de diversos programas e de fim de vários outros.

A redução orçamentária ao avançar de cada exercício financeiro consolida, em dados momentos, uma austera política com relação ao meio agrário, mediante significativa piora para as áreas de reforma agrária e de agricultura familiar, que já vinham sofrendo cortes.

O ideal orçamentário que se encontra presente é de que os problemas fiscais no Brasil serão solucionados mediante a contenção do investimento público, ainda que em áreas relevantes, e não com a ampliação da receita. Entretanto, é, no mínimo, curioso notar que se excluem desse corte de gastos as despesas de natureza financeira, como os juros e os serviços da dívida.

Inclusive, em tal conjuntura, no ano de 2019, o Incra suspendeu a reforma agrária por tempo indeterminado, por duas vezes, informando que, no dia 28 de março, uma ordem do presidente enviada para todos os superintendentes regionais determinou a expressa suspensão das vistorias nos imóveis rurais (Senado Federal, 2019). Em seguida, diante da repercussão, tal suspensão foi revogada, por meio do Memorando-Circular nº 26/2019/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA.¹⁰

10 Memorando disponível em: https://static.poder360.com.br/2019/01/SEI_INCRA-2541208-Memorando-Circular.pdf



As vistorias, que se afiguram como um dos requisitos essenciais para a desapropriação dos imóveis que não atendam a sua função social estão sendo interrompidas em virtude da falta de orçamento.

O claro sucateamento das políticas públicas voltadas ao meio agrário denota a ausência de preocupação governamental com o problema da concentração de terras no país, gerando impacto direto e negativo na vida de inúmeras famílias, ante o desmonte das políticas públicas aptas a incentivar a desconcentração de terras, a soberania alimentar, a produção de alimentos saudáveis e a preservação dos recursos naturais.

Extrai-se que a tendência governamental é alijar o pequeno produtor do acesso à terra e à produção agrícola, fomentando, conseqüentemente, relações de violência e dominação por parte dos latifundiários e atuantes no agronegócio.

A ausência de previsão orçamentária para o meio agrário segrega ainda mais o campo de estruturas basilares para uma vida digna, como o acesso a terra, moradia, educação, infraestrutura, saneamento e tecnologia.

São fatos de notório conhecimento que o Ministério do Desenvolvimento Agrário, bem como a Ouvidora Agrária foram extintos pelo governo de 2019-2022 e, na mesma toada, houve a edição de leis que restringiram o acesso à terra, e aos demais direitos a ela adjacentes, com articulações de propostas de criminalização dos movimentos sociais, bem como o perdão de dívidas de grandes empresários do agronegócio e de banqueiros.

No governo subsequente restabeleceu-se o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, bem como se observou, nos dados anteriormente delimitados, que houve aos poucos o restabelecimento da política pública de reforma agrária, mas que, sem dúvidas, ainda carece de planejamento, acompanhamento e aperfeiçoamento.

Tais apontamentos demonstram que, mais do que nunca, a sociedade deve, como um todo (o posicionamento crítico não deve partir apenas de determinados segmentos sociais) lutar para diminuir os níveis de desigualdade social, o que, sem sombra de dúvidas, isso inclui a luta pela igualdade de acesso à terra.

É relevante notar que a concentração de terras é ponto de partida para distintas desigualdades e violências enfrentadas no contexto social, porquanto o acesso à terra, bem como o respectivo tratamento diferenciado que ela merece, tem o con-



dão de proporcionar o acesso a vários outros direitos, bem como de melhorar, de modo direto (no campo) ou indireto (na cidade), a vida da população.

Importante, também, notar que o Estado não precisa criar entraves governamentais para a reforma agrária, mas, sim, adotar um posicionamento ativo, desde o momento do planejamento fiscal, a fim de que se alcancem os melhores resultados para essa política pública, ainda tão necessária nos dias atuais.

2.4 Política pública de reforma agrária, conflitos fundiários e a atuação do Poder Judiciário

Não seria possível encerrar as reflexões sem levar em conta, também, os impactos de decisões do Poder Judiciário para a política pública de reforma agrária, além do que é implantado e regulamentado pelos poderes Executivo e Legislativo.

Considerando o cenário fático exposto no tópico anterior, com sua respectiva delimitação espaço-tempo, há que se ter em conta que o ministro Barroso determinou, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828, no ano de 2022, que os tribunais criassem comissões para mediar desocupações coletivas antes da decisão judicial.

Essa medida significou o atendimento, ainda que parcial, de pedido de partidos e movimentos sociais, momento em que se estabeleceu regras para reduzir impactos habitacionais e humanitários em caso de desocupações coletivas. Confira-se a ementa:

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 jurisdic-



ção 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 (ADPF 828 Relator(a): Min. Roberto Barroso. Julgamento: 2/11/2022. Publicação: 1/12/2022) (Grifos nossos).

Na citada ADPF, em junho de 2021, o mesmo ministro suspendeu, inicialmente, por seis meses, ordens de remoção e despejos de áreas coletivas habitadas antes da pandemia, por considerar que essas ações, em meio à crise da covid-19, poderiam prejudicar família vulneráveis. Essa medida foi prorrogada do final daquele ano, até 31 de março de 2022, uma vez mais, até 31 de junho e, por fim, estendida até 31 de outubro de 2022 (STF, 2022b).



Após, em análise a novo pedido de prorrogação feito por partidos políticos e movimentos sociais, o ministro decidiu atendê-lo em parte, diante do arrefecimento da pandemia, pois não prorrogou a proibição de despejos, mas determinou um regime de transição a ser adotado após quase um ano e meio de proibição das desocupações (STF, 2022b).

Conforme se extrai do teor da ementa, o ministro Barroso determinou que tribunais criem comissões para mediar desocupações coletivas antes de decisão judicial. Essa medida parece extremamente acertada, pois as disputas por espaços rurais e urbanos são históricas no país.

Para possíveis consensualizações, deve-se ter estruturas capazes de observar os aspectos técnicos, políticos, sociais e jurídicos. Por isso, a implementação de Comissões Regionais de Soluções Fundiárias pelos Tribunais de Justiça do país contribui com o sucesso nas resoluções de conflitos de terras.

Também, na citada ADPF, foi imposta a obrigação de se constituir a Comissão de Conflitos Fundiários em todos os tribunais do país, a qual foi destaque, ainda, a criada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que ganhou o prêmio “Conciliar é Legal”, como boa prática no tratamento de demandas complexas.

Nessa mesma linha, e após a decisão proferida na ADPF 828, o CNJ editou a Resolução CNJ nº 510/2023 que “reflete a necessidade de promover o gerenciamento adequado do processo (*case management*) e das estruturas judiciárias (*court management*), em uma nova abordagem do princípio da eficiência” (Prazeres, 2023, p. 286).

A citada resolução é, justamente, a que regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, bem como institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório, e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis.

Posteriormente, foi editada a Resolução nº 530, de 10 de novembro de 2023, que institui a Política Judiciária de Resolução Adequada das Demandas de Assistência à Saúde, que estabelece diretrizes para o planejamento de ações no âmbito do Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde (Fonajus), e o seu respectivo Plano Nacional (2024 – 2029).



Tendo em conta o teor das citadas resoluções, esclarece-se que Comissão Regional de Soluções Fundiárias:

[...] é uma estrutura de apoio ao juiz na condução das ações que versem sobre conflitos fundiários coletivos, em atividade típica de cooperação, oferecendo-lhe suporte para a prática de atos de mediação do conflito, interlocução com órgãos públicos e entidades privadas, conhecimento do local do litígio e condução da reunião de preparação para o cumprimento das ordens de reintegração e despejo, previstos na Resolução CNJ n. 510/2023 (Prazeres, 2023, p. 285).

[...] As Comissões Regionais de Soluções Fundiárias da Resolução CNJ n.510/2023 são estruturas de cooperação para a atividade judicial relacionada a tema complexo e sensível à realidade dopaís: os conflitos fundiários de natureza coletiva, que dificilmente são equacionados por meio de técnicas processuais tradicionais e do fomento à lógica adversarial. A atuação do Poder Judiciário por meio de diálogo direto com todos os interessados e todos os órgãos com vocação para o trato de questões fundiárias mostra-se o caminho mais adequado ao respeito dos direitos em disputa nos conflitos fundiários coletivos, seja pela construção de soluções de consenso, seja pelo zelo no planejamento de ordens de desocupação.

Trata-se de dar o devido peso às consequências sociais, ambientais, políticas e econômicas da decisão judicial e de reconhecer a necessidade de uma abordagem estrutural de processos desse jaez (Prazeres, 2023, p. 299).

Acrescente-se que a Comissão de Soluções Fundiárias não tem atribuição jurisdicional, tampouco qualquer poder de influência na tramitação do processo, sendo sua missão “aprimorar a cognição do juiz sem pretender exercer influência em seu convencimento, contribuindo para adequar a prestação jurisdicional à complexidade das demandas que envolvem conflitos fundiários coletivos”, o que não se limita ao processo, ou seja, à judicialização, pois, “em demandas complexas e policêntricas, exige-se do julgador visão mais abrangente da natureza e das implicações do conflito” (Prazeres, 2023, p. 287-288).

E essa é, sem dúvidas, a mesma percepção contida na ADPF 828 ao estabelecer o já mencionado regime de transição para a retomada das ordens de despejo e reintegração de posse. A Suprema Corte determinou a criação de Comissões de Soluções Fundiárias como “órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece – como não poderia deixar de ser – com a competência decisória, podendo, inclusive, se assim desejar, acompanhar a realização das diligências” (STF, 2022a, p. 19).

E assim determinou ao constatar que atos como a audiência de mediação e a visita ao local “permitem aos atores processuais terem a exata noção da dimensão do problema” (STF, 2022a, p. 21), colaborando para que o juiz “tenha a compreensão do alcance e do grau de planejamento necessário para implementar medidas de caráter estruturantes (voltadas à regularização fundiária, por exemplo) ou de remoção de coisas e pessoas (STF, 2022a, p. 21), com um gerenciamento do conflito (*case management*) (Prazeres, 2023, 287).

Não é demais rememorar a Resolução CNJ nº 350/2020, que estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, e prevê, em seu art. 6º:

Art. 6º Além de outros definidos consensualmente, os atos de cooperação poderão consistir:

[...]

XIX – na efetivação de medidas e providências referentes a práticas consensuais de resolução de conflitos.

À vista disso, a partir das novas concepções decorrentes do *case* e do *court management*, bem como da regulamentação do CNJ a respeito dos atos de cooperação, é indene de dúvidas que “a atuação cooperativa para uma melhor prestação jurisdicional deve e dar por todas as unidades que integram a intimidade da estrutura do Poder Judiciário e que sintetizam um plexo de competências, tal como as Comissões Regionais de Soluções Fundiárias” (Prazeres, 2023, p. 287).

Enfim, assim como nos demais poderes, a conclusão, neste cenário, é semelhante, porquanto revela a inafastável necessidade de que o Poder Judiciário, como os demais poderes, encontre mecanismos ampliatórios de eficiência na atuação. Assim, possível será a adoção de posturas que melhor gerenciem conflitos, estruturalmente existentes nos termos constitucionais e legais.

3 Conclusão

Após as análises empreendidas, observou-se a relevância das leis orçamentárias e de técnicas de planejamento orçamentário na atuação estatal para o arranjo das despesas e receitas públicas. Isso porque é imprescindível um planejamento de qualidade para que as ações governamentais possam revestir-se de efetividade na consecução das políticas públicas.

O alcance da mencionada efetividade somente se dá por meio de um planejamento prévio, desde o momento da elaboração orçamentária, com a previsão de



receitas e despesas, bem como das respectivas destinações dos recursos públicos, até o momento em que se executa e se fiscaliza a política pública, raciocínio que se aplica, também, à reforma agrária.

Verifica-se, portanto, que a atuação dos administradores é requisito fundamental para a busca da distribuição de terras, principalmente quando se trata de um assunto com extenso itinerário histórico, como a concentração de terras no Brasil, que gera desigualdades, violências e conflitos fundiários.

Tendo ciência de que as políticas públicas são um dos meios de maior eficácia para a redução de desigualdades, não se pode olvidar de que apenas sua implementação não proporciona condições amplas para que a melhoria na qualidade de vida se arraigue com durabilidade, podendo limitar-se apenas ao básico fundamental (e, em alguns casos, nem a isso). Além disso, há a imprescindibilidade de destinação de recursos suficientes para tais ações, bem como necessidade de que sejam devidamente planejadas, executadas e fiscalizadas na busca por sua maior efetividade.

De fato, há situações em que o quantitativo de recursos é um problema secundário, se levada em consideração a qualidade com que são feitas as despesas. Contudo, a política pública de reforma agrária enfrenta, em diversos períodos, um contexto de desmonte, diante do massivo corte orçamentário efetivado, que paralisa por completo o processo de reforma agrária no país, apesar da necessidade de que se desconcentre as terras, e se viabilize o seu acesso a quem dela precisa para trabalhar e viver.

Lado outro, ainda nos lapsos temporais em que não há um empeco total, há que se ter em conta que, ainda assim, não lhe é dada a relevância necessária, seja por falta de priorização, seja por falta dos já mencionados planejamento, acompanhamento e aperfeiçoamento da política pública, o que se inicia no contexto fiscal.

Como se vê, não se pode concordar com a compreensão posta de que terra seja mera propriedade privada e absoluta, pois esta deve também e, principalmente, atender aos interesses coletivos, assegurando aos seres humanos o direito à justiça social, o acesso à terra, às políticas públicas a ela adjacentes e a consequente redução das desigualdades. Assim, uma atuação estatal com políticas públicas e sociais fazem a diferença, especialmente se houver adequado estudo para correta aplicação, para monitoramento e acompanhamento.

Do mesmo modo, transpor tais reflexões para o Poder Judiciário somente corrobora a relevância de pensar tais conflitos, já que, em consonância à perspectiva



do presente estudo, os conflitos fundiários possuem fortes matrizes históricas, o que demonstra que a desigualdade está, no Brasil, ínsita à estrutura.

Assim sendo, os conflitos fundiários coletivos merecem um lugar, institucionalmente posto, bem como formas de tratamento e busca de soluções, o que, ainda que lentamente, e em algumas nuances, vem sendo feito, como se viu ao longo desse trabalho, estando eles judicializados ou não.

De toda sorte, a pretensão do presente estudo é, sem dúvidas, fomentar o debate com/entre outros segmentos do Estado e da sociedade, relativamente às questões atinentes à política pública de reforma agrária, em seus distintos estágios, e em todos os âmbitos do poder estatal.

Nessa linha intelectual, conclui-se que além dos problemas relativos a elaboração, controle, planejamento, execução e fiscalização da política pública de reforma agrária, o corte orçamentário e a paralisação da reforma agrária é problemática ainda mais séria, porquanto coloca todos em uma situação em que não se luta apenas por avanços e melhorias, mas em posição de resistência, para que a atuação estatal em prol da (re)democratização de terras não deixe de existir, o que deve ocorrer de fato no âmbito dos três poderes estatais.

4 Referências

ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. O planejamento financeiro responsável: boa governança e desenvolvimento no Estado contemporâneo. *In*: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: RT, 2011.

APPIO, Eduardo. **Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2007.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro, DF: 1850. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm. Acesso em: 2 fev. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 19.924 de 27 de abril de 1931**. Dispõe sobre as terras devolutas. Rio de Janeiro, DF: 1931. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=19924&ano=1931&ato=ccb0zaE9kerpWT18f>. Acesso em: 2 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôlê dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: 2 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 2 fev. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 2 maio 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF: 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm. Acesso em: 2 maio 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 2 maio 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – Dieese. **Estatísticas do meio rural 2010-2011.** 4. ed. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/anuario/2011/anuarioRural10-11.html>. Acesso em: 5 jun. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 636, de 26 de dezembro de 2013.** Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, concede remissão nos casos em que especifica e dá outras providências. Brasília, DF: 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Mpv/mpv636.htm. Acesso em: 2 maio 2019.

BRASIL. **Decreto nº 8.256, de 26 de maio de 2014.** Regulamenta o inciso V do caput do art. 17 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre os créditos de instalação no programa de reforma agrária. Brasília, DF: 2014a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8256.htm. Acesso em: 2 maio 2019.



BRASIL. **Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014.** Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária; concede remissão nos casos em que especifica; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.844, de 19 de julho de 2013, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 12.806, de 7 de maio de 2013, 12.429, de 20 de junho de 2011, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 8.918, de 14 de julho de 1994, 10.696, de 2 de julho de 2003; e dá outras providências. Brasília, DF: 2014b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13001.htm. Acesso em: 2 maio 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.066, de 31 de maio de 2017.** Regulamenta o inciso V do caput do art. 17 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre os créditos de instalação no programa de reforma agrária. Brasília, DF: 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9066.htm. Acesso em: 2 maio 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.424, de 26 de junho de 2018.** Regulamenta o inciso V do caput do art. 17 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a concessão de créditos de instalação de projetos de assentamento aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária. Brasília, DF: 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9424-26-junho-2018-786907-publicacaooriginal-155922-pe.html>. Acesso em: 2 maio 2019.

BRASIL. **Decreto nº 11.586, de 28 de junho de 2023.** Regulamenta a concessão de créditos de instalação aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA e a liquidação e a renegociação das dívidas relativas aos créditos de instalação concedidos no período de 10 de outubro de 1985 a 27 de dezembro de 2013. Brasília, DF: 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11586.htm. Acesso em: 2 maio 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Inbra. **Acesso à terra.** Brasília, DF, 21 de março de 2024. Disponível em: http://www.inbra.gov.br/Aquisicao_de_terras.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Inbra. **Crédito Instalação.** Brasília, DF, 21 de março de 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inbra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/credito>. Acesso em: 5 jun. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF.** Relator: Min. Roberto Barroso, 3 de junho de 2021. p. 41-42. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346615468&ext=.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2024.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, 31 de outubro de 2022. 2022a. p. 24-25. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354516286&ext=.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, 2 de novembro de 2022. 2022b. p. 8. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355042872&ext=.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Resolução nº 350, de 27 de outubro de 2020**. Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original182611202011035fa1a0c3a36f6.pdf>. Acesso em: 30 out. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Resolução CNJ nº 510, de 26 de junho de 2023**. Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 30 out. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Resolução nº 530, de 10 de novembro de 2023**. Institui a Política Judiciária de Resolução Adequada das Demandas de Assistência à Saúde, que estabelece diretrizes para o planejamento de ações no âmbito do Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde (Fonajus) e o seu respectivo Plano Nacional (2024 – 2029). Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1642572023111665564691bdc90.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2024.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. Portal da Transparência. **Organização Agrária**. Disponível em: <http://www.transparencia.gov.br/funcoes/21-organizacao-agraria?ano=2021>. Acesso em: 7 fev. 2024.



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. **Glossário da Controladoria-Geral da União**. Planejamento. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?letra=p>.

GODINHO, Heloisa Helena A. M. **Material Didático de Direito Financeiro**. Goiânia.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 74.

ROCHA, Paulo. **Reforma agrária é importante para o desenvolvimento do país**. Senado: Brasília, DF, 1º de maio de 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/21/reforma-agraria-e-importante-para-o-desenvolvimento-do-pais-diz-paulo-rocha>. Acesso em: 7 fev. 2024.



A emancipação feminina à luz da reforma agrária e o papel das comissões do CNJ nas políticas públicas de reforma agrária

Lucas Costa Almeida Dias¹

Nathália Mariel F. De S. Pereira²

Resumo: A desigualdade de gênero está profundamente inserida em aspectos culturais, na estrutura social, nas dinâmicas econômicas e nos meios de poder, que estabelecem uma dinâmica marcada pela discriminação e subordinação da figura feminina. Essa realidade também se reflete na distribuição de terras resultante da reforma agrária, em que o processo de inclusão das mulheres como beneficiárias titulares levou anos para ser concretizado. Assim, para que a titulação de terras se torne um meio eficaz de impulsionar o empoderamento feminino, é necessário desenvolver e implementar outras políticas públicas complementares. Este artigo pretende examinar como a titulação das mulheres como proprietárias das terras provenientes da reforma agrária impactou em suas realidades cotidianas e avaliar o papel das comissões estabelecidas pela Resolução nº 510/2023 do CNJ nesse propósito.

Palavras-chave: reforma agrária; empoderamento feminino.

Abstract: Gender inequality is deeply embedded in cultural aspects, social structure, economic dynamics and means of power, which has established a dynamic marked by discrimination and subordination of the female figure. This reality is also reflected in the distribution of land in agrarian reform, in which the process of including women as main beneficiaries took years to come to fruition. Thereby, so that land titling becomes an effective way of boosting female empowerment, it is necessary to develop and import other complementary public policies. This article aims to examine how women's title as owners of land from agrarian reform impacted their daily lives and evaluate the role of the commissions established by the Resolution no. 510/2023 of the National Council of Justice in this purpose.

Keywords: agrarian reform; female empowerment.

1 Especialista em Direito Público. Procurador da República (AC).

2 Mestre em Direito (UCB), especialista em direito anticorrupção (Enfam) e doutoranda em Direitos Humanos (UFG). Procuradora da República (PA), membro auxiliar da Procuradoria-Geral Eleitoral.



1 Introdução

O início da trajetória da reforma agrária no Brasil foi marcado pela necessidade de lidar com a concentração de terras, uma questão persistente e prejudicial à equidade social brasileira. A implementação da redistribuição de terras teve início, efetivamente, em 1980. Contudo, as mulheres não foram contempladas por essa política pública, uma vez que a distribuição de terras foi concebida para favorecer, exclusivamente, os denominados “chefes de família”, termo, até então, restrito à figura masculina e reforçada no imaginário coletivo.

Somente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi assegurado às mulheres o direito legal à propriedade e a possibilidade de titulação conjunta para as terras distribuídas por meio da reforma agrária (art. 5º, *caput*). Entretanto, essa dita igualdade não foi implementada imediatamente, e diversas lutas foram demandadas para que as mulheres buscassem alcançar a efetivação de seus direitos.

Para as mulheres, o acesso à terra representa não apenas uma garantia de renda, mas uma segurança dentro e fora do lar. Além disso, viabiliza a obtenção de crédito bancário, serviços de assistência técnica e extensão rural, e contribui para sua participação na gestão da terra com a segurança necessária para a consecução de seus direitos.

Conforme o I Censo da Reforma Agrária Nacional de 1996 e 1997, apenas 12,6% das mulheres foram beneficiárias da reforma agrária e tinham a titularidade do lote. Em contrapartida, a titulação masculina alcançava 85,9% dos beneficiários.

Apenas a partir de 2007, com a implementação da Instrução Normativa nº 38/2007, do Incra, do II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e outras iniciativas destinadas a superar o histórico padrão de subordinação e negação das mulheres rurais, foi observado aumento significativo no percentual de mulheres beneficiárias titulares da reforma agrária, que atingiu cerca de 55,8% em 2007.

Apesar do aumento no percentual, é essencial aprofundar a análise dos dados para compreender como essa titulação efetivamente influencia a vida das mulheres e se, de fato, contribui para maior autonomia delas. Isso porque, o cenário cotidiano brasileiro ainda mantém tradições profundamente enraizadas no patriarcado e na subordinação das mulheres, especialmente daquelas que vivem em áreas rurais.

Objetiva-se neste artigo a exposição da trajetória feminina no espaço rural, a luta para efetivação de seus direitos e como esses direitos são usufruídos no coti-



diano. Busca-se também evidenciar como as comissões previstas na Resolução CNJ nº 510/2023 podem desenvolver e fortalecer o empoderamento das mulheres beneficiárias da reforma agrária e ajudar na construção de uma sociedade mais igual e não discriminatória.

2 A regularização fundiária no Brasil

A distribuição de terras no Brasil é um processo histórico marcado pela desigualdade e pela falta de oportunidades com pessoas social e politicamente marginalizadas.

Nesse sentido, a apropriação da terra decorreu de uma estrutura agrária fundamentada no latifúndio, derivado das grandes empresas coloniais, em que o regime das capitânicas hereditárias, grandes faixas de terra destinadas aos nobres e militares, consolidou bases produtivas e econômicas centradas em grandes fazendas voltadas à exportação e ao uso de uma mão de obra abundante e barata.

Assim, a trajetória da reforma agrária no Brasil teve seu “ponto de partida” com a Lei de Terras (Lei nº 601/1850), que estabeleceu a compra como a única via legal de acesso à terra e revogou o regime de capitânicas hereditárias. A referida lei teve pouca eficiência prática em razão dos custos elevados das terras e dos baixos salários oferecidos, já que tanto o campesinato em formação quanto os trabalhadores rurais enfrentaram consideráveis obstáculos para adquirir legalmente propriedades.

Essa dinâmica persistiu mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1934, que reconheceu a função social da propriedade e a urgência de enfrentar a concentração de terras, uma questão persistente e nociva à equidade social. Contudo, não foram implementadas medidas efetivas para sanar essas irregularidades.

Durante esse período, as primeiras Ligas Camponesas foram estabelecidas pelo Governo Federal e surgiu a Superintendência de Reforma Agrária (Supra) como órgão responsável para lidar com a adequada distribuição de terras. Entretanto, ambas as iniciativas enfrentaram forte resistência com a ascensão do regime militar ditatorial em 1964.

Pela insistência de movimentos de camponeses e trabalhadores sem terra, o Governo Federal militar implementou novas diretrizes para abordar a questão fundiária com a promulgação do Estatuto da Terra em 1964. Além do estatuto, foram criados o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda), que substituíram a antiga Supra.



Apesar da implementação dessas medidas, não ocorreram mobilizações efetivas que verdadeiramente acelerassem o processo de redistribuição de terras, e a cultura latifundiária persistiu.

Com base nos dados revelados pela pesquisa "Cartografia de Lugares e de Tempos Sexuados nos Assentamentos Rurais", a partir da década de 1980, observou-se o surgimento de assentamentos rurais formados por famílias de trabalhadores rurais sem terra. Essa dinâmica foi mediada por ações dos governos federal e estadual, bem como por movimentos sociais rurais, como o movimento sindical rural, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e outros movimentos sociais rurais organizados.

Entretanto, apesar desse novo contexto, a condição subordinada das mulheres rurais não recebeu a devida ênfase. Ainda assim, as trabalhadoras rurais já estavam integradas em organizações sindicais, como o MST e o Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais (MMTR), em que reivindicavam o acesso à propriedade e aos direitos trabalhistas.

Posteriormente, a Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu art. 5º, instituiu a propriedade como um direito fundamental, ao atribuir-lhe caráter inviolável, e essencial ao ser humano. Além disso, condicionou esse direito ao interesse coletivo, com o intuito de assegurar que o uso e gozo da propriedade estivessem alinhados com os objetivos de justiça social e desenvolvimento sustentável.

A Constituição também assegurou às mulheres o direito legal à propriedade e incluiu a possibilidade de titulação conjunta para as terras distribuídas por meio da reforma agrária.

Assim, persistiu a predominância dos homens como principais beneficiários da reforma agrária. Conforme o I Censo da Reforma Agrária de 1996 e 1997, apenas 14.460, ou seja, 12,6% de mulheres beneficiárias tinham a titularidade do lote. A titulação masculina, por sua vez, era de 98.749, ou seja, 85,9% dos beneficiários da política, de acordo com Melo Sabbato (2010).

Nesse cenário, os movimentos liderados pelas mulheres do campo, entre eles, a Marcha das Margaridas e o Movimento de Mulheres Camponesas, como as mulheres engajadas no Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), se destacaram por pleitear a correção das desigualdades presentes na implementação do modelo de reformulação agrária.



O Movimento das Mulheres Camponesas (MMC) emergiu na década de 1980 e consolidou-se por meio de iniciativas voltadas para a erradicação do preconceito e das violências dirigidas às mulheres. Sua atuação visava promover a conquista de maior autonomia e emancipação para as mulheres, com ênfase na valorização das trabalhadoras rurais.

O movimento teve como objetivo buscar a libertação feminina, a sindicalização e a regularização documental e assegurar direitos previdenciários, como salário-maternidade e aposentadoria, além de fomentar a participação política.

Em 2001, após a fundação da Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais (ANMTR), o MMC uniu forças com mulheres de diversos movimentos mistos e autônomos, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e alguns Sindicatos de Trabalhadores Rurais. Juntos, desenvolveram um projeto: a elaboração de uma cartilha para a campanha "Nenhuma Trabalhadora Rural sem Documentos", que reverberou nacionalmente.

Essa iniciativa se destacou por sua excelência, ao evidenciar o comprometimento dessas organizações na promoção da regularização documental das trabalhadoras rurais e contribuir significativamente para a conscientização e a visibilidade dessa questão em todo o país.

Consoante a ANMTR, esse documento foi concebido de maneira lúdica, ao apresentar não apenas informações sobre os requisitos necessários para obter documentos e reivindicar direitos básicos, mas também ao abordar a relevância das mulheres na sociedade e as discriminações que enfrentavam. Além disso, destacou-se por enfatizar o propósito da ANMTR e deixar implícita sua abordagem feminista e classista:

Articular os Movimentos de Mulheres Autônomas e os coletivos de gênero de todos os movimentos sociais do campo. Surgiu da necessidade das próprias mulheres e constituiu-se num espaço de ação em função da problemática vivida pelas mulheres trabalhadoras rurais. Busca contribuir para as mudanças das relações sociais de gênero e de classe (ANMTR, 2001, p. 2).

Esse movimento inicial culminou com o surgimento do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), que teve como objetivo “assegurar às mulheres rurais o acesso e a aquisição da documentação civil básica, previdenciária e trabalhista” (Brasil, 2009).

Entre 2004 e 2009, foram promovidos mutirões itinerantes que percorreram diver-



nas regiões do território nacional, no intuito de facilitar a emissão de documentos. Essa iniciativa assegurou a emissão de mais de 1,22 milhão de documentos, os quais beneficiaram cerca de 550 mil mulheres trabalhadoras rurais (Brasil, 2010).

Além disso, a Marcha das Margaridas, desde seu início em agosto de 2000, representou um movimento estratégico protagonizado por mulheres do campo. Nesse ano inaugural, aproximadamente 20 mil trabalhadoras rurais se reuniram em Brasília, organizadas pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), em adesão à Marcha Mundial de Mulheres 2000, uma mobilização global que visava combater a fome e a violência de gênero.

O evento adotou uma abordagem formativa centrada no diálogo e na negociação política com o governo, com o propósito de impulsionar a criação de políticas públicas que promovessem a igualdade entre trabalhadoras e trabalhadores do campo.

Naquele momento, a Marcha das Margaridas teve forte caráter de denúncia do modelo de desenvolvimento rural do país e de como a política de Estado neoliberal impactava a vida das trabalhadoras rurais. O texto base da Marcha das Margaridas 2000 afirmava que era preciso saldar a dívida social e histórica que o Estado brasileiro tinha com as trabalhadoras rurais:

Estamos denunciando o modelo de desenvolvimento excludente; que condiciona as trabalhadoras rurais a uma vida de empobrecimento, discriminação, violência e da exclusão social. Estamos marchando, sobretudo, para reivindicar políticas de desenvolvimento rural que atendam às nossas necessidades específicas, respeitem nossos direitos e promovam a igualdade entre mulheres e homens no campo. Estamos marchando para fortalecer a construção e implementação de um Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável que se baseia nos princípios da justiça, participação social, igualdade, preservação ambiental e respeito à diversidade.

Esses movimentos foram fundamentais para moldar as políticas de distribuição de terras destinadas às mulheres, um aspecto central abordado neste trabalho. Embora ainda esteja em processo de aprimoramento, esse caminho é trilhado em direção à igualdade de gênero.

Nesse sentido, a cartilha *Feminismo Camponês e Popular* (2018, p. 10) demonstra a intenção de desenvolver “a libertação das mulheres trabalhadoras de qualquer tipo de opressão e discriminação. Isso se concretiza na organização e na implantação de experiências de resistência popular, onde as mulheres sejam protagonistas de sua história”.

3 Reforma agrária e a invisibilidade da mulher

Embora a Constituição de 1988 tenha estabelecido o direito legal das mulheres à propriedade e a oportunidade de titulação conjunta nas terras provenientes da reforma agrária, essas garantias não se materializaram plenamente na realidade.

Fischer e Gehlen (2002, p. 22) explicam como o sistema patriarcal enxerga a terra como um patrimônio masculino:

Do ponto de vista patriarcal, a terra é um patrimônio e, como tal, deve pertencer ao homem. A mulher, como dependente do pai ou do marido, de acordo com o direito consuetudinário ou positivo, somente tem a possibilidade de administrar e se desfazer da terra em caso de morte do referencial masculino e, mesmo assim teoricamente, pois, a perda desse referencial, o patrimônio deve ser mantido como bem masculino.

Nesse cenário, os resultados da pesquisa conduzida pela FAO/Unicamp (2002) corroboram o argumento apresentado pelas autoras. Os dados revelaram que 87% dos títulos de terras emitidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) foram destinados aos homens, o que evidenciou a persistência da associação da mulher à sua posição tradicional na estrutura familiar.

Essa configuração se deve aos arranjos de poder vigentes em uma sociedade caracterizada, de acordo com Bourdieu (2011), pela dominação masculina, na qual mesmo que a mulher possuísse direitos formais, não significa que tenha interiorizado esse direito e compreendido o que seja tê-lo ou não.

Além do mais, a elaboração de leis desprovida de políticas públicas para sua efetiva implementação é, em essência, pouco eficaz. Hofling (2001) acredita que é papel fundamental das políticas públicas estabelecerem programas de ação que universalizam, que favoreçam a incorporação de conquistas sociais pelos grupos mais desfavorecidos, atentos a mudanças instituídas que culminaram no desequilíbrio social.

Diante do persistente cenário de desigualdade, em 2001, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) implementou alterações significativas nas normas de seleção de beneficiários da reforma agrária. O objetivo primordial dessas mudanças foi abordar a questão sob uma perspectiva de igualdade de gênero, no intuito de aprimorar o acesso das mulheres aos benefícios proporcionados pela reforma agrária, conforme Resolução nº 6, de 22 de fevereiro de 2001.



Andréa Butto e Karla Hora (2010) destacaram que, de acordo com essa resolução, tornou-se obrigatório efetuar a titulação conjunta das terras destinadas a casais. Além disso, a resolução estabeleceu como prioridade as famílias lideradas por mulheres no sistema de classificação de beneficiários.

Para Anita Brumer e Gabriele dos Anjos (2010), essas alterações refletiram o reconhecimento de que o acesso à terra e à titulação conjunta eram mecanismos essenciais para empoderar as mulheres assentadas, pois lhes proporcionava maior capacidade de negociação, não apenas no ambiente doméstico, mas na sociedade em geral.

Em 2004, novamente o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) buscou superar a histórica inércia estatal com a incorporação de ações afirmativas e de mudanças nas concepções que orientavam as políticas do meio rural. Para tanto, o II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) assumiu o compromisso de enfrentar:

O padrão secular de subordinação e negação das mulheres rurais enquanto sujeitos políticos e econômicos do mundo rural, assumindo que cabe ao Estado a implementação de políticas dirigidas à superação dessa situação de desigualdade social (MDA, 2004, p. 23).

Os dados do Sistema de Processamento de Informações da Reforma Agrária (Sipra), referentes ao período de 2003 a 2006, já evidenciaram uma significativa transformação em relação à promoção da igualdade de gênero na distribuição de terras. A média percentual ao longo desses anos revelou um total de 25,6% de mulheres beneficiadas pela reforma agrária.

Destacou-se, ainda, o significativo impacto a partir de 2007, com a implementação da Instrução Normativa nº 38/2007 do Incra. Essa normativa estabeleceu diretrizes para a revisão de normas e procedimentos, no intuito de alinhá-los ao art. 2º da Portaria nº 981/03 – Incra e assegurar o pleno direito das trabalhadoras rurais ao Programa Nacional de Reforma Agrária. O percentual registrou aumento significativo, que alcançou 55,8% em 2007, de acordo com a Tabela 1.

As mulheres chefes de família, que em 2003 representaram 13,6% dos beneficiários da reforma agrária, já representavam mais de 23% em relação ao total no ano de 2007, conforme indicado na Tabela 2:



Tabela 1: Beneficiários/as da Reforma Agrária por sexo
Período: 2003 a 2007

Ano	Total	Abs. Feminino	% Feminino	Abs. Masculino	% Masculino
2003	36.301	8.752	24,10	27.549	75,89
2004	81.254	14.244	17,53	67.010	82,47
2005	127.506	33.241	26,07	94.265	73,93
2006	136.358	47.466	34,81	88.892	65,19
2007	67.535	37.712	55,84	29.823	44,16

Fonte: Sipra / Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (Brasília)

Tabela 2: Mulheres Chefes de Família em relação ao total de beneficiários/as da Reforma Agrária - Período: 2003 a 2007

Ano	Total	Total de MCF	% MCF em relação ao Total
2003	36.301	4.951	13,64
2004	81.254	7.483	9,21
2005	127.506	20.120	15,78
2006	136.358	29.971	21,98
2007	67.535	15.574	23,06

Fonte: Sipra / Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (Brasília)

Outras importantes garantias previstas na Lei nº 11.977/2009 foram o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos em áreas urbanas. Essa legislação também incluiu especificamente as mulheres como beneficiárias preferenciais dos direitos relacionados à habitação:

Art. 3º Para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverão ser observados os seguintes requisitos:

IV – prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar;

[...]

Art. 35. Os contratos e registros efetivados no âmbito do PMCMV serão formalizados, preferencialmente, em nome da mulher.

A efetivação dos direitos à terra para as mulheres não apenas se concretizou em um meio de geração de renda, mas fortaleceu sua participação nos espaços de decisão e aprimorou sua capacidade de gestão. Essas medidas ampliaram suas

oportunidades de acesso ao crédito, aos sistemas de apoio social, apoio do Estado, entre outros benefícios.

Leonilde Medeiros (2008), no artigo *Assentamentos rurais e gênero: temas de reflexão e pesquisa*, considerou que o direito à titulação é essencial por proporcionar às mulheres o acesso à terra, e, conseqüentemente, a estabilidade familiar:

O direito à titulação tem se revelado crucial, em especial em casos de viuvez e separação, por garantir à mulher o direito à terra e a conseqüente estabilidade, mesmo que relativa, da família. Esse fato ganha maior significado quando se considera a relativamente alta frequência, em alguns lugares, de famílias chefiadas por mulheres (Medeiros, 2008, p. 18).

Carmen Deere e Magdalena León (2002) também ressaltam que a terra é uma valiosa moeda de troca, pois, além de ser considerada um bem econômico tangível que proporciona segurança financeira, pode representar bem-estar e garantia de liberdade e dignidade. As autoras argumentam que o acesso à terra ampliaria as oportunidades de produção, acesso à assistência técnica, informação e participação em diversos espaços políticos, bem como constituiria elemento crucial na construção de igualdades efetivas entre homens e mulheres do campo.

Para Carmen Deere (2004), a propriedade da terra ainda “condiciona a capacidade das mulheres de influenciarem as decisões econômicas da família, separar-se de um casamento infeliz e barganhar em termos de granjear a assistência dos filhos”.

O acesso à terra não apenas oferece às mulheres a oportunidade de influenciar os eventos em suas comunidades, mas também permite romper com legado de segregação histórica, mediante a superação de ciclos e espaços de dependência, exploração e subordinação que têm restringido suas vidas nos âmbitos pessoal, econômico, político e social.

4 Cotidiano da mulher no campo: a construção de um viés inclusivo

A consagração dos direitos e sua incorporação nas estruturas estatais não asseguram, por si só, uma implementação efetiva. A luta pelo reconhecimento é, como apontado anteriormente, essencialmente produtora de conflitos e são diversas as situações em que os direitos garantidos na lei se contrapõem aos costumes locais – e este é o caso do acesso das mulheres à terra.



Isso porque, nos assentamentos recém-criados e nas unidades familiares já estabelecidas, persiste a subordinação das mulheres, a despeito da legislação emancipadora já promulgada.

No contexto do grupo familiar e da unidade de produção, a ausência de políticas específicas resultou na falta de garantias para o acesso das mulheres à terra e para a promoção de sua autonomia produtiva.

Segundo Andréa Butto e Karla Emmanuela Hora (2008), apesar das garantias legais de acesso à terra, as mulheres ainda enfrentam desafios para alcançar empoderamento em seus lares, e são cotidianamente limitadas às responsabilidades domésticas e aos trabalhos considerados “leves”:

Por esse motivo, participar da produção nos assentamentos está, na maioria das vezes, limitado pelas responsabilidades desiguais entre homens e mulheres no trabalho reprodutivo das famílias. Com menor tempo para o trabalho produtivo e sem acesso às decisões de gestão da produção, as mulheres assentadas, assim como as agricultoras familiares, atuam nos quintais garantindo o autoconsumo das famílias. Ao não ter acesso à renda monetária permanecem invisíveis na economia dos assentamentos (Butto; Hora, 2008, p. 29).

Ao analisar o artigo publicado na *Revista Brasileira de Sociologia*, das escritoras Maria Barbosa e Débora Lerrer (2016), “*O Gênero da Posse da Terra: um estudo sobre o poder de negociação de mulheres titulares de lotes via reforma agrária*”, compreende-se, de uma forma mais profunda, as relações de gênero no campo e como a posse da terra é um elemento que impacta nessa dinâmica.

As autoras realizaram uma pesquisa de campo, por três meses não sequenciais, no assentamento Santa Rosa Córrego das Posses, localizado na cidade de Itaipé, no Vale do Mucuri, nordeste de Minas Gerais. A obtenção de dados ocorreu por meio de entrevistas semiestruturadas, conduzidas tanto no próprio assentamento quanto na região de seu entorno.

No artigo, as entrevistadoras dialogam principalmente com quatro mulheres desse assentamento – Joana, Paula, Rosa e Clara – que são beneficiárias titulares da concessão de uso da terra, no intuito de verificar se a propriedade influencia a construção de igualdades reais nos assentamentos.

Nos quatro casos estudados, a posse da terra se revelou uma condição necessária, porém não suficiente. Ao ser integrada às tradições e às trajetórias, ficou evidente



que essa posse representou uma oportunidade para transformar situações que historicamente marginalizavam as mulheres, mas não foram capazes de evitar completamente a reprodução de certos costumes.

No caso de Rosa, a posse da terra ocorreu quando seu primeiro marido a abandonou no lote nos primeiros anos do assentamento, deixou-a com seis filhos e levou consigo todo o dinheiro que possuíam. Embora a terra tenha desempenhado papel fundamental ao enfrentar a situação de precariedade resultante do sumiço do marido, nas narrativas de Rosa, ela destacou que a vida só melhorou verdadeiramente com o segundo casamento.

Assim, apesar de a terra ter sido o elemento material crucial que proporcionou condições para essa reestruturação, simbolicamente, foi o segundo casamento que representou dignidade e bem-estar em sua perspectiva.

Outro caso específico é o de Clara, que se tornou titular do lote por herança de seu pai. Quando assumiu o lote, já estava casada e tinha quatro filhos. As respostas de Clara à entrevista demonstraram mais um tópico delicado em relação ao desenvolvimento das questões de gênero nos assentamentos:

Pesquisadora: Pra você, faz diferença a terra estar em seu nome?

Clara: Pode-se dizer que é ele quem manda, porque ele que planta, cuida, mexe com criação...

Pesquisadora: Mas você não acabou de falar que você que cuida da agricultura?

Clara: Pois é, eu que cuido... Mas falo que é dele, porque ele compra criação pra ele e coloca aí. Cuida de tudo.

Pesquisadora: A criação é dele ou é sua?

Clara: É dele. Ele que comprou. Só que eu tinha dez cabeças de gado e ele vendeu. Falou que ia comprar outras para mim e até hoje (risos). Vendeu tudo. Mas eu não ligo pra isso, não. Tudo é para dentro de casa mesmo. Vai vender, o dinheiro é para dentro de casa, pra colocar na despesa, faz diferença nenhuma.

Ainda que seja encarregada de todas as atividades agrícolas no lote e das tarefas domésticas, Clara expressa em seu discurso que as decisões na casa são tomadas, exclusivamente, pelo seu companheiro. Ela trata seu trabalho como se fosse inferior e uma forma de “ajuda” em comparação com o trabalho remunerado do marido.

Paulilo (1987) já havia analisado essa realidade em seu trabalho “O peso do trabalho leve”, com a perspectiva de que as atividades da unidade familiar são desva-

lorizadas por ser a mulher a responsável da ação:

Como se vê, “trabalho leve” não significa trabalho agradável, desnecessário ou pouco exigente em termos de tempo, ou de esforço. Pode ser estafante, moroso, ou mesmo nocivo à saúde – mas é “leve” se pode ser realizado por mulheres e crianças. Fica a pergunta: por que se paga menos pela realização dessas tarefas? A resposta não deve ser procurada em realidades específicas das regiões estudadas ou do próprio meio rural como um todo. Essa situação ocorre pela valorização social do homem enquanto “chefe de família”, responsável pela reprodução de seus “dependentes”. Assim, o trabalho desses últimos fica em plano secundário, cabendo, nestes casos, uma remuneração que apenas “ajuda” a composição do orçamento familiar (Paulilo, 1987, p. 7).

Diante desses dois exemplos, torna-se evidente que a posse formal do lote pode oferecer às mulheres a oportunidade de defender e buscar seus interesses, porém não de maneira isolada. Portanto, é importante tratar a posse como um processo em andamento e não apenas como um resultado. Isso implica considerar as trajetórias individuais e as negociações cotidianas dessas mulheres.

É imperativo discutir novas estratégias para refletir e repensar o contexto no qual as mulheres estão inseridas, no intuito de construir uma nova realidade para elas nos territórios onde vivem.

Conforme explicitado, a existência de leis e normativos que garantem direitos para mulheres não é suficiente diante de uma sociedade construída sobre pilares discriminatórios, em que o neutro e a regra são masculinos. Necessariamente deve-se passar por um caminho de educação em direitos humanos e direito antidiscriminatório, que caminhe lado a lado com a cobrança e atuação no sentido de garantir a execução das políticas afirmativas.

Lélia Gonzales (2020) destacou que o grande desafio do movimento de mulheres e do movimento negro era o de conseguir ser sujeito do próprio discurso e, em termos de política, esse alcance acontece a partir da ocupação de espaços de poder com a possibilidade de construir uma realidade normativa que seja acompanhada de todos os marcadores sociais necessários na busca de uma identidade plural também nas instituições.

A elaboração de políticas afirmativas por vezes é feita sem a necessária consideração de diversos marcadores sociais que auxiliariam na formulação de medidas mais efetivas. Com essa relação aparece a importância de espaços contramajoritários, como o Ministério Público e o Judiciário, aptos a fomentar um trabalho



completo de adequação de políticas às necessidades da sociedade e das minorias.

Há uma ordem natural da vida cotidiana e no sistema jurídico, e essa ordem se baseia no sexo biológico, que justifica as diferenças entre as pessoas como inevitáveis e naturais. Essa ordem natural é vinculada ao gênero masculino, ao padrão, não explicitamente, mas, por vezes, implicitamente, silenciada no discurso do inevitável em especial no campo da política, naturalmente visto como um campo de liberdades absolutas. A ideia de direito neutro, que não vê gênero, que tem sujeitos universais, com direitos universais, acaba silenciando a exceção e acaba impedindo que grupos minoritários acessem determinados espaços. O processo de formação das leis, como decidem os tribunais e qual o desenho institucional do Sistema de Justiça, passa por esse reforço de exclusão do diferente. Não há neutralidade.

Segundo a autora Martha Chamallas (2013), por meio da identificação do viés masculino implícito existente nas regras, nos parâmetros e nos conceitos que parecem neutros e objetivos em uma primeira vista, mas que não são no direito, torna-se possível identificar quais os reais impactos de leis construídas com base em valores e parâmetros masculinos sobre a vida das mulheres enquanto grupo social, e não individualmente. Outra ferramenta utilizada na metodologia feminista é a aplicação do dilema da diferença, esta que é determinada por relações de poder, já que o grupo dominante dita o diferente a partir de suas perspectivas e visões, podendo-se concluir que essa definição não é imutável ou essencial.

Sem dúvida, nesse processo, a participação de agentes de organizações, sejam sindicatos, movimentos pastorais, organizações não governamentais (ONGs), entre outros, é crucial, pois desempenham papel central na desconstrução de comportamentos arraigados, ao se engajar em uma batalha árdua para estimular a reflexão sobre a reorganização e reformulação das práticas cotidianas.

5 Papel das comissões do CNJ na proteção da mulher beneficiária da reforma agrária

A Comissão Nacional de Soluções Fundiárias, conforme estabelecido pela Resolução CNJ nº 510/2023, tem como objetivo principal promover e implementar iniciativas que garantam a solução de conflitos fundiários por meio de abordagens adequadas à sua natureza e peculiaridades, bem como prevenir a ocorrência de ações violentas ou que se mostrem incompatíveis com a dignidade humana.

Segundo essa resolução, os Tribunais de Justiça também devem constituir uma Comissão Regional de Soluções Fundiárias para funcionar como estrutura de

apoio à solução pacífica das ações possessórias. O art. 1, § 4º, II dispõe que a comissão deve executar ações que auxiliem na garantia dos direitos fundamentais das partes envolvidas em caso de reintegração de posse.

Nesse contexto, destaca-se a necessidade de apoio às mulheres beneficiadas, ou que serão beneficiadas, pela reforma agrária. Isso porque, a conquista da igualdade real não se limita à igualdade jurídica de gênero. Ela se concretiza quando outros processos entram em vigor, ao validar de maneira eficaz as titulações individuais destinadas às mulheres.

As comissões regionais podem trabalhar na realização de dinâmicas de grupos com as assentadas, no intuito de promover reflexões aprofundadas e estimular debates sobre questões relacionadas aos direitos das mulheres. Isso inclui – além do reconhecimento legítimo de suas propriedades, que, como visto, nem sempre é suficiente à emancipação –, mas a abordagem das diversas formas de violência que estas enfrentam diariamente e a melhor forma de superá-las.

Nesse contexto, as dinâmicas de grupo proporcionam um ambiente propício para compartilhar experiências, formar um coletivo de mulheres solidárias e estabelecer espaços de liderança sensíveis à igualdade de gênero.

Também é importante implementar um processo educativo abrangente que aborde, entre homens e mulheres, os mecanismos de funcionamento dos órgãos do Estado, os direitos das beneficiárias, a viabilidade de acesso ao crédito bancário e a maneira mais adequada de gerir essas finanças.

Outro ponto a ser explorado é a capacitação técnica dessas mulheres, ao desenvolver cursos técnicos que possam ser importantes para proporcionar-lhes uma oportunidade de estabelecer uma fonte de renda adicional.

Além disso, é possível investir na capacitação dos profissionais que desempenham funções nos órgãos encarregados da redistribuição de terra, especialmente na área cadastral, para que orientem de maneira eficiente as mulheres interessadas em serem beneficiárias da reforma agrária.

Todas essas propostas devem estar centradas no objetivo fundamental de promover a efetivação dos direitos das mulheres assentadas. Isso envolve assegurar a concretização dos direitos estabelecidos em lei e implica um esforço contínuo para romper com os paradigmas cotidianos de desigualdade entre homens e mulheres.



6 Conclusão

A desigualdade entre gêneros está inserida de maneira significativa em elementos culturais da configuração social, o que desenvolve um cenário caracterizado pela discriminação e subjugação de mulheres.

Essa desigualdade também é evidenciada na distribuição de terras proveniente da reforma agrária. O reconhecimento das mulheres como beneficiárias titulares nesse processo só foi oficializado pela Constituição Federal de 1998, quase duas décadas após o estabelecimento dos primeiros assentamentos rurais. No entanto, mesmo após essa previsão constitucional, foram travadas diversas lutas para que as mulheres pudessem alcançar a concretização de seus direitos.

A configuração mencionada é derivada dos arranjos de poder patriarcais vigentes, em que a mulher – mesmo detentora de direitos formais – nem sempre consegue usufruir da emancipação pretendida.

O I Censo da Reforma Agrária de 1996 e 1997 corroborou com essa perspectiva ao constatar que apenas 14.460, ou seja, 12,6% de mulheres beneficiárias da reforma agrária tinham a titularidade do lote, enquanto a titulação masculina era de 98.749, ou seja, 85,9% dos beneficiários da política.

Nesse cenário, os movimentos liderados pelas mulheres do campo, entre eles, a Marcha das Margaridas e o Movimento de Mulheres Camponesas, destacaram-se por questionar as disparidades evidentes na execução do modelo de reforma agrária.

A implementação da Instrução Normativa nº 38/2007 do Incra, do II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e outras iniciativas do Estado destinadas a superar o histórico padrão de subordinação e negação das mulheres rurais como sujeitos políticos e econômicos do mundo rural também impulsionaram o percentual de mulheres beneficiárias titulares da reforma agrária, uma vez que a porcentagem aumentou para 55,8% em 2007.

Esse aumento significativo é muito importante, pois o acesso à terra possibilita às mulheres a oportunidade de romper com o legado de segregação histórica, promover a segurança econômica de suas casas, bem como superar ciclos e espaços de dependência.

No entanto, ao desenvolver uma análise mais profunda desse cenário, constata-se que os direitos garantidos legalmente não são suficientes para contrapor os costumes locais e assegurar às mulheres efetivo protagonismo em seu cotidiano.



Diante do exposto, é perceptível que a posse formal do lote pode oferecer às mulheres a oportunidade de defender e buscar seus interesses. Contudo, muitas ainda permanecem vinculadas à vontade de outros, especialmente a do "homem da casa".

O ideal é que seja implementado um programa educativo abrangente que vise ao entendimento dos mecanismos de funcionamento dos órgãos estatais, os direitos das beneficiárias, a viabilidade do acesso ao crédito bancário e a forma mais apropriada de gerenciamento financeiro. Além disso, é relevante que seja desenvolvida a capacitação técnica dessas mulheres para possibilitar a elas uma fonte de renda secundária.

Portanto, é importante que as comissões do CNJ, como iniciativas que asseguram a solução de conflitos fundiários por meio de abordagens adequadas à sua natureza e às suas peculiaridades, contemplem a questão das mulheres beneficiárias da reforma agrária.

7 Referências

BOURDIEU, Pierre. **A Dominação Masculina**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 jan. 2024.

BRASIL. **História do Movimento de Mulheres Camponesas**. Movimento de Mulheres Camponesas (MMC). Disponível em: <https://mmcbrasil.org/construcao-das-camponesas/>. Acesso em: 31 jan. 2024.

BRASIL. Instrução Normativa Incra nº 38, de 13 de março de 2007. Dispõe sobre normas do Incra para efetivar o direito das trabalhadoras rurais ao Programa Nacional de Reforma Agrária. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 mar. 2007. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_38_2007.pdf. Acesso em: 31 jan. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Seção I, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 31 jan. 2024.



BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). **II Plano Nacional de Reforma Agrária** – PNRA. 2004. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a_pdfdht/plano_nac_reforma_agraria_2.pdf. Acesso em: 31 jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia. **Programa de documentação da trabalhadora rural**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/345/1/programa%20de%20documenta%c3%a7%c3%a3o%20da%20trabalhadora%20rural.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2024.

BRASIL. Movimento de Mulheres Camponesas (MMC). **Feminismo camponês e popular**. Cartilha. Associação Nacional de Mulheres Camponesas Brasil, 2018. Disponível em: https://www.iis.unam.mx/wp-content/uploads/2020/10/Cartilha_feminismo_campones_popular-2018.pdf. Acesso em: 31 jan. 2024.

BRASIL. Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023. Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias. **Diário de Justiça eletrônico**, n. 143/2023, de 28 de jun. de 2023, p. 2-9. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2024.

BRUMER, Anita; ANJOS, Gabriele. Relações de Gênero em Assentamentos: a noção de empoderamento em questão. In: LOPES, Adriana; BUTTO, Andréa (org.). **Mulheres na reforma agrária: a experiência recente no Brasil**. Brasília: MDA, 2008.

BUTTO, Andréa; HORA, Karla. Mulheres e Reforma Agrária no Brasil. In: LOPES, Adriana; BUTTO, Andréa (org.). **Mulheres na reforma agrária: a experiência recente no Brasil**. Brasília: MDA, 2008.

CHAMALLAS, Martha. **Introduction to feminist legal theory**. New York: Wolters Kluwer Law and Business, 2013.

DEERE, Carmen Diana. Os direitos da mulher à terra e os movimentos sociais rurais na reforma agrária brasileira. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 175-204, jan./abr. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/msym4Lnpmq-CbHjSdSjzqyL/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 31 jan. 2024.

DEERE, Carmen Diana; LEÓN, Magdalena. **O empoderamento da mulher: direitos à terra e direitos de propriedade na América Latina**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.



FISCHER, Izaura. Relações de gênero na agricultura familiar no acampamento de Sem Terra no Engenho Prado. In: SCOTT, Parry (org.). **Agricultura familiar e gênero: práticas, movimentos e políticas públicas**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2006.

GONZALEZ, Lélia. **Por um feminismo afro-latino-americano**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

HOFLING, Eloisa. Estado e Políticas (Públicas) sociais. **Cadernos Cedex**, ano XXI, n. 55, novembro/2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/pqNtQNWnT6B98Lgipc5Yshq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 31 jan. 2024.

LERRER, Débora; BARBOSA, Maria. O Gênero da Posse da Terra: um estudo sobre o poder de negociação de mulheres titulares de lotes via reforma agrária. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 4, n. 8, p. 243-274, jul. 2016. Disponível em: <https://rbs.sbsociologia.com.br/index.php/rbs/article/view/244>. Acesso em: 31 jan. 2024.

MARCHA DAS MARGARIDAS. **Margaridas seguem em Marcha por Desenvolvimento Sustentável com Democracia, Justiça, Autonomia, Igualdade e Liberdade**. 2015. Disponível em: <https://www.marchadasmargaridas.org.br/?pagina=marcha2015>. Acesso em: 31 jan. 2024.

MEDEIROS, Leonilde. Assentamentos rurais e gênero: temas de reflexão e pesquisa. In: LOPES, Adriana; BUTTO, Andréa (org.). **Mulheres na reforma agrária: a experiência recente no Brasil**. Brasília: MDA, 2008.

PAULILO, Maria. O Peso do Trabalho Leve. **Revista Ciência Hoje**, Santa Catarina, v. 28, jan. 1987. Disponível em: https://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/1416/opesodotrabalholeve.pdf. Acesso em: 31 jan. 2024.



ISBN: 978-65-992600-5-6



PFDC
Procuradoria Federal
dos Direitos do Cidadão

MPF
Ministério Público Federal